



ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ

РИБАЛКА Наталія Олегівна - кандидат юридичних наук, (НП №1 стор.56) здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

Выполнен анализ организационных форм управления в органах прокуратуры. Обращается внимание на признаки организационной формы деятельности прокуратуры. Подробно рассматриваются вопросы: организации, принципы и порядок деятельности прокуратуры Украины.

Ключові слова: органи прокуратури, управління, форма, форма державного управління, організаційні форми, матеріально-технічні форми.

Гарантією успішного функціонування держави і громадського суспільства є створення належних умов для ефективної діяльності апарату органів прокуратури. Дієве управління органами прокуратури є ключовими позиціями ефективного сталого функціонування держави, в особі державних органів, а також гарантованого забезпечення конституційних прав та законних інтересів людини і громадянина.

Однією з гострих проблем функціонування органів прокуратури України на новітньому етапі є втілення кардинально нового підходу до організації управління в органах прокуратури, що створить міцний державний інститут із захисту правопорядку у державі.

Вище зазначеним і обумовлюється актуальність даної статті, посилюється значимість дослідження у зазначеній сфері і дією кримінального процесуального кодексу України, оскільки є потреба у науковому обґрунтуванні шляхів реформування організаційних форм управління в органах прокуратури.

В Україні проблематика державного управління та адміністративного права дістала всебічне осмислення в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Є.В. Додіна, В.В. Ковальської, В.Ф. Опришка, І.М. Пахомова, О.П. Рябченко, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, В.В. Цветкова, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та ін. Вагомий внесок у розробку проблем державного управління внесли такі російські вчені, як В.Г. Атаманчук, І.А. Бачило, Б.М. Лазарєв, Б.П. Курашвілі, Г.І. Петров, Ю.О. Тихомиров, В.А. Юсупов та ін.

Проте проблемам організаційних форм управління в органах прокуратури науковцями не приділялося достатньої уваги. Багатьма ще й досі не враховується, що організаційні форми управління є цілком об'єктивною передумовою належного функціонування органів прокуратури. Без цілеспрямованого дослідження даного явища неможливе розуміння справжніх потреб і можливостей раціоналізації та реформування органів прокуратури, ефективного виконання покладених на них завдань. Окремі питання організації та управління в органах прокуратури досліджували такі вчені та практики з питань прокурорського нагляду, як: В.В.Богуцький, Ю.М. Грошевой, В.М. Гусаров, В.В. Долежан, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, А.М. Мудров, В.П. Рябцев, В.Я. Тацій, П.В. Шумський, В.Б. Ястребов. Серед них слід особливо відзначити російського вченого О.Ф.Смирнова,

який в окремій праці зробив спробу обґрунтувати засади управління в органах прокуратури.

Метою даної статті є вироблення теоретико-методологічних та адміністративно-правових засад удосконалення організаційних форм управлінської діяльності в органах прокуратури України і з їх урахуванням розроблення пропозицій щодо подальшого розвитку правового регулювання та практики правозастосування в органах прокуратури на сучасному етапі.

Форми управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійно й тимчасово фіксовані прояви практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності.

У вітчизняній науково-правовій літературі питання щодо визначення управлінської діяльності прокуратури однозначно не вирішені.

М. Якимчук запропонував під формою управлінської діяльності в органах прокуратури вважати зовнішні постійно й типово уніфіковані прояви волевиявлення суб'єкта керівника, що здійснюються в межах режиму законності та його компетенції щодо формування, реалізації управлінської мети і функцій прокуратури та забезпечення її життєдіяльності [1].

Незважаючи на те що визначення М. Якимчука є достатньо місткими, посиляючись на нього, можна стверджувати, що управління в прокуратурі – це процес впливу вищих прокурорів на діяльність підлеглих співробітників органів прокуратури різних рівнів з метою погодження виконання із застосуванням різних форм діяльності, поставлених перед прокуратурою завдань у всіх сферах прокурорського нагляду. Система органів прокуратури України, як і будь-яка інша організаційна система, об'єктивно потребує управління. Здійснюючи управління підпорядкованими органами прокуратури і скеровуючи зусилля різних підрозділів на досягнення поставленої мети, керівник впливає на них саме завдяки реалізації функцій управління.

Слід зазначити, що функції управління – це особливий вид управлінської діяльності,

результат розподілу праці і спеціалізації в загальній сфері управління. Повний склад функцій управління відображає зміст управлінської діяльності в прокуратурі та реалізується у відповідних формах і за допомогою відповідних методів. Функції управління в органах прокуратури, при виконанні яких застосовуються різні форми і методи, у науковій літературі в такому аспекті не розглядалися. До визначення загальних функцій управління, які реалізуються в організаційних формах науковці підходять по-різному.

Так, В.П. Рябцев вважає, що до функцій управління відноситься аналітична робота, прогнозування, планування, взаємодія між структурними підрозділами і органами прокуратури всередині системи, керівництво, контроль за виконанням. Про форми і методи, які при цьому застосовуються, не згадується взагалі [2].

Аналогічною є й позиція М. Сапожникова, який тільки додав функцію створення організаційного упорядкування.

На думку М.І. Іншина, організацією будь-якої діяльності, в першу чергу, необхідно розглядати як її забезпечення. До організаційних форм управління в органах прокуратури доцільно віднести: 1) аналітичну роботу; 2) планування роботи; 3) проведення нарад, зборів трудового колективу, інших заходів внутрішньо-організаційного спрямування; 4) діловодство; 5) забезпечення управління органами прокуратури (інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове); 6) надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам. [3, с.238].

Наприклад, Д.М. Бахрах до організаційних форм управління в органах прокуратури відносить: доведення управлінського рішення до відома виконавців; роз'яснення цілей і значення запланованих заходів; декомпозицію команд – переклад загальних завдань у конкретні функції – у підфункції, підфункції – у посадові обов'язки; проведення різноманітних організаційно-масових заходів, а також таких заходів, як підбір, розстановка і навчання кадрів, фінансування, виділення необхідних матеріалів та устаткування; забезпечення належної взаємодії [4, с. 53].

Отже, узагальнюючи розглянуті визначення, можна зробити висновок, що загальними управлінськими функціями, які реалізуються за допомогою певних форм і методів, є:

- інформаційно-аналітична робота;
- прогнозування і планування, виконання яких дозволяє сформулювати мету майбутньої діяльності прокуратури;
- організація, керівництво і контроль, які забезпечують реалізацію планів.

Однією з найважливіших складових організаційних форм є матеріально-технічні форми, які забезпечують процес управління в органах прокуратури у тісній взаємодії з іншими формами управління і спрямовані на створення необхідних умов їхньої реалізації. Матеріально-технічні форми управління в органах прокуратури передбачають підготовку до друку проектів нормативно-правових актів, складання планів, звітів тощо. Матеріально-технічні форми управління в органах прокуратури не наділені владно-організаційним впливом на управлінські відносини, і характеризуються матеріально-технічним спрямуванням у здійсненні інформаційно-аналітичної, господарської, фінансової, матеріально-технічної підтримки, діловодства і документування. Ю.П. Бурило з цього приводу зазначає, що без здійснення матеріально-технічних операцій реалізація функцій державного управління відповідними суб'єктами була б неможлива, отже, їх слід розглядати як матеріально-технічну передумову здійснення державного управління в інформаційній сфері [5, с.174].

Водночас можна виділити найбільш важливі ознаки організаційної форми діяльності прокуратури, які:

- дозволяють на практиці реалізувати зазначені завдання та функції прокуратури;
- є способом вираження сутності їх управлінської діяльності;
- являють собою правову конструкцію нормативного впорядкування діяльності прокуратури;
- вказують на методи, за допомогою яких прокуратура здійснює управлінський вплив на піднаглядних суб'єктів;
- забезпечують безпосередню реалізацію повноважень прокуратури;

- відображають практичну діяльність посадових осіб прокуратури;

- прямо або опосередковано закріплюють вимоги Закону України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актів щодо статусу прокуратури.

Дослідження існуючих у науці та практиці підходів до форм і методів управлінської діяльності показало, що форми управлінської діяльності, як правило, це – видання правових документів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших дій юридичного характеру, здійснення організаційних дій, вчинення матеріально-технічних операцій та інших способів зовнішнього вираження їх змісту. На нашу думку, це твердження правильне частково, лише якщо мати на увазі зовнішнє вираження діяльності органів виконавчої влади. Ураховуючи багатозначність терміну “форма”, доцільно розрізняти зовнішню та внутрішню форми будь-якого явища. Хоча для зовнішньої і внутрішньої діяльності прокуратури визначення форми буде однаковим, а саме: формою діяльності прокуратури слід вважати зовнішній вияв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність щодо виконання покладених на неї завдань і функцій.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» [6] прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного й господарського управління та контролю, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

При цьому, хоча прокурор є ключовою фігурою, організаційно прокурори діють у складі відповідних органів – органів прокуратури. Відповідно до ст. 6 Закону Украї-

ни «Про прокуратуру» органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчих прокурорів вищим.

У систему органів прокуратури входять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові прокуратури.

До органів військових прокуратур належать військові прокуратури регіонів і військова прокуратура Військово-Морських Сил України (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів (на правах міських). Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який має першого заступника та заступників. Структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України. Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, міські, районні, міжрайонні, районні в містах, а також інші прокуратури очолюють відповідні прокурори. Важливе значення для реалізації організаційної форми управління в органах прокуратури, крім Конституції України та Закону України «Про прокуратуру», має Регламент Генеральної прокуратури України, затверджений наказом Генерального прокурора України від 12.04.2012 р. №35 [7]. Відповідно до загальних положень Регламенту організація, засади і порядок діяльності Генеральної прокуратури України визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законодавчими актами, міжнародно-правовими договорами, наказами, інструкціями, розпорядженнями, указівками Генерального прокурора України, Положеннями про структурні підрозділи, а також безпосередньо Регламентом.

Керівництво Генеральною прокуратурою України згідно зі ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» здійснює Генеральний прокурор України. Заступники Генерального прокурора України організують, спрямовують та контролюють роботу струк-

турних підрозділів згідно із встановленим Генеральним прокурором України розподілом обов'язків, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції. Розподіл службових обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України визначається наказом Генерального прокурора України.

Начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, їх заступники організують роботу безпосередньо в підрозділах. Самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури – це Головне управління, управління, відділ, інші підрозділи на правах управлінь і відділів, які відповідно до затвердженої структури Генеральної прокуратури України не входять до складу інших підрозділів і підпорядковуються безпосередньо заступнику Генерального прокурора України або Генеральному прокурору України.

Наказом Генерального прокурора України затверджуються Положення про самостійні структурні підрозділи, радника Генерального прокурора України, його помічника, якими визначаються їх завдання, повноваження й обов'язки. Положення про самостійні структурні підрозділи Генеральної прокуратури України попередньо візуються їх начальниками, начальником Головного управління організаційного та правового забезпечення і відповідними заступниками Генерального прокурора України. Один примірник положення після підпису передається до Головного управління організаційного та правового забезпечення.

Розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів здійснюється їх керівниками та затверджується начальниками головних управлінь Генеральної прокуратури України або заступниками Генерального прокурора України. Генеральний прокурор України затверджує розподіл обов'язків між працівниками підрозділу, який безпосередньо йому підпорядкований. Діяльність структурних підрозділів центрального апарату організовується за територіально-предметним принципом з урахуванням теоретичної

підготовки, практичного досвіду, індивідуальних нахилів і здібностей працівників.

За кожним працівником структурного підрозділу визначаються функціональні обов'язки та права, закріплюються прокуратури обласного рівня та предметні напрями роботи, встановлюється обов'язковий мінімум інформації, документів, матеріалів і статистичних даних, необхідних для виконання покладених на нього завдань. Прокурори структурних підрозділів здійснюють оперативний контроль за своєчасним і якісним виконанням планових та позапланових завдань, указівок, доручень керівництва Генеральної прокуратури України, розглядають звернення, вивчають якість внесених актів прокурорського реагування та інших документів, закріплених за ними прокуратур, надають їм фахову практичну і методичну допомогу.

З метою забезпечення належного рівня боротьби зі злочинністю, прокурорам міст з районним поділом надане право в межах координаційної діяльності:

1) отримувати від районних прокурорів інформацію про стан законності в районах, статистичні, аналітичні відомості, матеріали наглядової та слідчої роботи, що необхідні для вивчення та узагальнення проблемних питань на рівні міста, підготовки і проведення координаційних заходів;

2) передбачати в постановках координаційних і міжвідомчих нарад спільні з прокурорами районів заходи, спрямовані на протидію злочинності;

3) здійснювати контроль за виконанням районними прокурорами постановок зазначених нарад.

Ураховуючи характер діяльності прокуратур міст з районним поділом, прокурору Автономної Республіки Крим і прокурорам областей за необхідності надане право доручати їм:

1) розслідування складних і багатоепізодних кримінальних справ разом із районними прокуратурами;

2) підтримання державного обвинувачення в судах;

3) організацію виконання спільних з районними прокуратурами планових і позапланових заходів та підготовку підсумкових документів;

4) надання районними в містах прокуратурами даних щодо стану законності, які надходять від міських органів статистики, контролюючих органів, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналогічні функції в межах своєї компетенції виконують транспортні, природоохоронні, військові та спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах.

При цьому слід зауважити, що військові прокуратури підпорядковуються безпосередньо Генеральній прокуратурі України. Як зазначалося у п. 3.1, до організаційно-правових форм діяльності прокуратури при виконанні зазначених функцій належить видання правових актів, зокрема нормативно-правових та правових актів індивідуальної дії. Так, згідно з п. 7 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції, які належать до правової форми діяльності. Зазначене положення, по суті, надає Генеральному прокурору України можливість займатися правотворчою діяльністю. Саме реалізуючи цю можливість, Генеральний прокурор України 19 вересня 2005 р. видав нормативний наказ № 5гн «Про організацію участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних справ та підтримання державного обвинувачення».

У процесі організації їх реалізації прокурор здійснює також і правозастосовну діяльність, зокрема, при виявленні порушень закону він або його заступник у межах своєї компетенції здійснюють організаційну форму діяльності прокуратури таким чином:

- опротестовують акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб (ст. 21 Закону);

- вносять подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень;

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз організаційних форм управління в органах прокуратури. Звертається увага на ознаки організаційної форми діяльності прокуратури. Докладно розглядаються питання організацій, засад і порядку діяльності прокуратури України.

- порушують в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передають матеріали на розгляд громадських організацій;

- дають приписи про усунення очевидних порушень закону (ст. 22 Закону);

- вносять подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли (ст. 23 Закону);

- звертаються до суду із заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб (п. 6 ст. 20 Закону).

Отже, особливість організаційних форм управління в органах прокуратури є важливим і трудомістким процесом, під час якого вирішується значна кількість питань, які стосуються аналітичної роботи, планування, проведення нарад, інших масових заходів внутрішньоорганізаційного спрямування, діловодства, забезпечення діяльності органів прокуратури (кадрового, матеріально-технічного та фінансового), масово-роз'яснювальної роботи з питань дисципліни та законності, надання методичної допомоги підпорядкованим підрозділам. Організаційні форми управління в органах прокуратури взаємопов'язані між собою, забезпечують спеціалізацію і концентрацію управління, його комплексність, правильний розподіл навантажень між різними частинами, створюють умови для

SUMMARY

The analysis of organizational forms of governance in the prosecution. Attention is paid to features of the organizational form of prosecution. Detail the question of organization, principles and procedures of the Prosecutor of Ukraine.

концентрації уваги на головних завданнях. Організаційні форми управління, як правило, не врегульовані у нормативно-правових актах, не мають правового змісту, не зумовлюють правових наслідків і здійснюються в процесі повсякденної управлінської діяльності. Організаційні форми управління в органах прокуратури забезпечують чітку й ефективну роботу.

Література

1. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: Дис. докт. юрид. наук / Чернівецький нац. Ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2002. – С. 242.

2. Рябцев В.П. Правовые и организационные проблемы управления в органах прокуратуры / В.П. Рябцев // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – С. 33.

3. Іншин М.І. Організаційні аспекти діяльності органів прокуратури / М.І. Іншин // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.-2007.-№36. – С.235-241.

4. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Общая часть. М.- 1993.-724с.

5. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник.-К.- 1999.-212с.

6. Про прокуратуру: закон України від 05.11.1991.-№ 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України.- 1991.-№ 53.-ст.793.

7. Регламент Генеральної прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 12.04.2012 р.- №35.