

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

СИНЧУК Василь Людвигович - кандидат юридичних наук, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.5

В статті досліджено сутність організаційних основ контролю за діяльністю органів прокуратури. Охарактеризовані елементи організаційного забезпечення контролю за діяльністю органів прокуратури, визначені основні проблеми в даній сфері та пропозиції шляхи їх подолання.

Ключові слова: контроль, прокуратура, організаційні засади, структура, підконтрольність, забезпечення.

Сучасний стан політичної та економічної нестабільності в державі й загострення соціальної напруги в суспільстві вимагають підвищення ефективності діяльності органів прокуратури України, як і системи правоохоронних органів у цілому, задля забезпечення дотримання та захисту прав, свобод та інтересів громадян, правопорядку й зменшення рівня злочинності. За таких умов важливою передумовою зростання ефективності функціонування органів прокуратури об'єктивно виступає контроль за їх діяльністю, рівень якості якого прямо залежить від обґрунтованості, адекватності, послідовності та поміркованості організації контролю. Тому очевидною є актуальність удосконалення організаційних засад контролю за діяльністю органів прокуратури.

Зазначена проблематика вимагає суттєвого переосмислення ролі кожного суб'єкта контролю за органами прокуратури, чіткої регламентації аспектів їх підпорядкування та правового статусу, оптимі-

зації організаційної структури та процесу прийняття управлінських рішень, раціоналізації процедурної складової та системи внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків органів прокуратури під час здійснення контрольних заходів тощо.

Дослідженням питання організації діяльності органів державної влади, у тому числі й контролю за їх діяльністю, займалися багато вітчизняних і зарубіжних науковців: В.В. Афанасьєв, В.Т. Білоус, О.П. Брагін, Ю.М. Грошевий, М.Л. Давиденко, А.М. Колодій, В.Т. Маляренко, І.Є. Марочкін, А.Ф. Мельник, М.І. Мичко, О.Ю. Оболенський, І.В. Озерський, А.Ю. Олійник, В.М. Плшкін, Н.В. Сібільова та ін. Проте організаційні засади контролю за діяльністю органів прокуратури висвітлені фрагментарно, а отже, потребують подальшого комплексного дослідження з урахуванням специфічних повноважень і суспільної значущості інституту прокуратури в державі та його подальшого розвитку.

Метою статті є комплексне дослідження організаційних засад контролю за діяльністю органів прокуратури та визначення шляхів їх удосконалення.

Слід зазначити, що стосовно розуміння сутності поняття організаційних засад здійснення контролю серед науковців немає однаковості. Так, Ю.І. Крегул відносить до останніх проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів планів, прогнозів, програм, методичних

рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці [1, с. 278]. Ф.Д. Фіночко виокремлює проведення нарад; інструктування; контроль; добір кадрів; роз'яснення змісту й мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); розроблення програм; проведення конференцій [2, с. 133, 136]. Д.М. Бахрах вважає, що організаційні засади охоплюють доведення управлінського рішення до відома виконавців; роз'яснення цілей і значення запланованих заходів; проведення різноманітних організаційно-масових заходів, а також таких заходів, як підбір, розстановка і навчання кадрів, фінансування, виділення необхідних матеріалів та устаткування; забезпечення належної взаємодії [3, с. 53]. Проте, на нашу думку, запропоновані підходи характеризують організаційні засади, що відповідають лише окремим стадіям процесу організації контролю, не охоплюючи усієї його цілісності.

На відміну від попередніх авторів, -В.М. Гаращук до організаційних засад контролю відносить і ті, що відповідають першій стадії здійснення контролю, зокрема, вибір об'єкта контролю; визначення завдань та цілей контролю; визначення форм та методів контролю; підбір кадрів контролерів відповідної кваліфікації; технічне та фінансове оснащення суб'єкта контролю; визначення оптимальних строків проведення контрольно-наглядових дій; прогнозування очікуваної ефективності роботи контролерів; визначення (за наявності підстав) порядку взаємодії різних контролюючих та правоохоронних органів [4, с.326–327]. Аналогічну точку зору розділяють і І.І. Троханенко, досліджуючи організаційні засади здійснення контролю за міліцією [5], і В.В. Пахомов, більш глибоко аналізуючи організаційні засади контролю й справедливо співвідносячи останні з усіма етапами проведення контролю та стадіями контрольних процедур [6]. З іншого боку до виокремлення організаційних засад контролю підходять М.І. Іншин і О.М. Музичук, акцентуючи

увагу не стільки на стадіях організації, скільки на складових організаційного забезпечення, відносячи до організаційних засад контролю правове, кадрове, інформаційне, матеріально-технічне, фінансове, документальне забезпечення; планування; методичну роботу; підготовку та проведення нарад, конференцій та інших масових заходів [7, с. 168-169].

У даному контексті цікавою вважаємо пропозицію і В.І. Опацького стосовно доцільності виокремлення зовнішньоорганізаційних та внутрішньоорганізаційних засад контролю. На думку автора, зовнішньоорганізаційні засади встановлюють загальні принципи державного контролю шляхом закріплення порядку його здійснення в нормативно-правових актах регуляторного характеру, які не уточнюють організаційні засади кожного конкретного етапу контролю, а лише окреслюють його загальні риси. У свою чергу, внутрішньоорганізаційні – включають у себе комплекс заходів з організації діяльності контролюючих суб'єктів під час контролю за конкретним об'єктом контролю [8, с.738-740].

Узагальнюючи вищесказане, пропонуємо під організаційними засадами здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури розуміти комплекс внутрішніх і зовнішніх організаційно-правових заходів, які необхідно (і допустимо згідно з законодавством) здійснити для забезпечення реалізації контролю за діяльністю органів прокуратури, досягнення його цілей і високого рівня ефективності. Крім того, вважаємо, що організаційні засади здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури прямо співвідносяться з відповідними стадіями організації контролю та потребують удосконалення на кожній із них, враховуючи фактори впливу внутрішнього (відомчого) та зовнішнього (парламентського, президентського, громадського, міжнародного) контролю.

Переходячи до дослідження питання безпосереднього удосконалення організаційних засад здійснення контролю за діяльністю органів прокуратури на зазначених вище стадіях організації даного процесу, варто підтримати точку зору

І.В. Озерського, який справедливо стверджує, що служба в органах прокуратури є «формальною організацією», оскільки характеризується адміністративно-юридичним статусом і залежністю прокурорів і слідчих від визначених у законодавстві та галузевих нормативно-правових актах обов'язків [9, с. 14]. Тобто першочергове значення має удосконалення організаційно-правових засад контролю за діяльністю органів прокуратури, які знаходять своє вираження у відповідній національній законодавчій базі, і їх адаптації до європейських норм і стандартів. Слід відмітити, що організаційні зади контролю регламентуються багатьма законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами, проте в більшості з них дане питання регулюється фрагментарно, передусім в аспектах структурного забезпечення й підконтрольності суб'єктів, фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо. У сфері діяльності органів прокуратури особливу увагу слід звернути на Закон України «Про прокуратуру», проект Закону України «Про прокуратуру», Регламент Генеральної прокуратури України та прокуратур інших рівнів, Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26.12.2011 р. № 1гн зі змін. і доп. та ін.

По-перше, важливе значення має організаційна структура органів прокуратури, чітка регламентація підконтрольності суб'єктів контролю, визначення обсягу їх контрольних повноважень і правового статусу в цілому. На сьогодні відповідно до ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» систему органів прокуратури становлять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні в містах, а також військові прокуратури. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур. При цьому до військових прокуратур належать Головна військова про-

куратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури, прирівняні до прокуратур міст і районів [10].

Натомість проектом Закону України «Про прокуратуру» передбачена трьохрівнева система прокуратури України (ст.7): 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури [11]. На нашу думку, даний крок є позитивним на шляху оптимізації як структури органів прокуратури України, так і відповідно структури суб'єктів внутрішнього контролю за діяльністю органів прокуратури та їх працівників. Крім того, у проекті Закону передбачений окремий розділ, присвячений організаційним засадам діяльності органів прокуратури, а саме Розділ II. Організаційні основи системи прокуратури. Зокрема, ст. 8 визначено, що Генеральна прокуратура України організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури; Генеральну прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який має першого заступника та чотирьох заступників; у структурі Генеральної прокуратури України утворюються департаменти та відділи. У свою чергу ст. 10 регламентує організаційні засади функціонування регіональних прокуратур, які очолює керівник регіональної прокуратури – прокурор області, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя, який має першого заступника та чотирьох заступників; у структурі регіональної прокуратури утворюються підрозділи – управління та відділи. Відповідно до ст. 12 у системі прокуратури України діють місцеві прокуратури, які очолює керівник місцевої прокуратури, який має першого заступника та трьох заступників; у структурі місцевої прокуратури в разі необхідності утворюються такі підрозділи, як відділи [11].

Більше того, позитивним моментом з удосконалення організаційно-правових засад контролю за прокуратурою є чітке законодавче визначення в проекті Закону

повноважень не лише Генерального прокурора України, а й прокурорів інших рівнів, а також питання їх підконтрольності. Так, ст. 9 проекту Закону установлює повноваження, у тому числі й контрольні, Генерального прокурора України, ст. 11 – керівника регіональної прокуратури, ст. 13 – керівника місцевої прокуратури. У той же час згідно зі ст. 17 прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури [11].

Зазначені вище організаційні засади діяльності прокуратури та контролю за нею деталізуються Регламентом відповідної прокуратури. Наприклад, Регламентом Генеральної прокуратури України визначено, що: 1) керівництво Генеральною прокуратурою України та підпорядкованими органами прокуратури здійснює Генеральний прокурор України; 2) його заступники організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів на закріплених за ними напрямках прокурорсько-слідчої діяльності, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції; 3) розподіл службових обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України та взаємозамінність визначаються наказом Генерального прокурора України; 4) начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, їх заступники є безпосередніми організаторами роботи у підрозділах; 5) питання організації роботи з окремих напрямів визначаються у галузевих наказах Генерального прокурора України; 6) розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів проводиться їх керівниками за погодженням з начальниками самостійних структурних підрозділів та затверджується відповідними заступниками Генерального прокурора України, а в структурних підрозділах, підпорядкованих Генеральному прокурору України, – їх начальниками.

При розподілі враховується теоретична підготовка, практичний досвід, індивідуальні нахили та здібності працівників; 7) робота структурних підрозділів центрального апарату організовується, як правило, за зонально-предметним принципом з використанням спеціалізації працівників, закріплення за ними зон і предметів (тем) як дієвого засобу підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності; 8) інші організаційні засади [12].

Як бачимо, вищестоящі органи прокуратури здійснюють контроль за діяльністю нижчестоящих, передусім, шляхом контролю виконання нормативних рішень (нагляду). Особливістю контролю виконання в органах прокуратури є те, що він є відомчим і не поширюється за межі системи органів прокуратури, проте, як слушно підкреслює М.К. Якимчук, його можна додатково розглядати як внутрішньовідомчий у межах одного органу, так і зовнішньовідомчий – такий, що здійснюється керівниками вищестоящих органів щодо нижчестоящих органів [13, с.316]. При цьому варто відмітити, що методи здійснення перевірки виконання є досить різноманітними, включаючи особисте спостереження, заслуховування звітів підлеглих органів на засіданнях вищих органів, особисті доповіді і пояснення підлеглих керівникам, перевірки, ревізії, витребування актів підлеглих органів тощо, про що детальніше йшлося в попередніх розділах дисертаційної роботи.

Досліджуючи шляхи удосконалення організаційних засад контролю за діяльністю органів прокуратури, доцільно відмітити, що ряд кроків вже було здійснено: було проведено суттєву структурну перебудову центрального апарату Генеральної прокуратури та підпорядкованих прокуратур; відбулося значне скорочення управлінських апаратів; оновлено відомчу нормативну базу прокуратури; особлива увага приділялася кадрам, їх ротатії; вживалися заходи організаційного характеру щодо боротьби з паперотворчістю, зменшенням бюрократичного тиску апарату на низові ланки та ін. [14]. Проте, незважаючи на проведену роботу з удосконален-

ня організаційних засад контролю, низка проблем залишається невирішеною.

По-перше, реальний зовнішній контроль за діяльністю органів прокуратури передбачений за діяльністю Генерального прокурора України, тобто прокурори нижчих ланок системи органів прокуратури фактично не підлягають президентському та парламентському контролю, який може бути реалізований стосовно них лише через Генерального прокурора України.

По-друге, суттєвим недоліком є відсутність законодавчо передбаченої можливості для регіональних та місцевих органів ініціювати відставку прокурора відповідного рівня шляхом висловлення йому недовіри та ініціювання притягнення його до відповідальності аналогічно до права Верховної Ради висловлювати недовіру Генеральному прокурору України.

По-третє, однією з невирішених проблем організаційно-правової структури прокуратури України є недостатня урегульованість співвідношення міських та районних прокуратур у містах із районним поділом. Як слушно зазначає М.К. Якимчук, статус керівників прокуратур міст із районним поділом залишається нез'ясованим як у теоретичному, так і в нормативному плані [13, с. 302]. Ми вважаємо, що такий стан справ зумовлює зниження продуктивності праці прокурорів, дублювання функцій і повноважень у прокуратурах міст з районним поділом та у районах міст.

По-четверте, на низькому рівні залишається якість організації планування контрольних заходів. У даному контексті цілком погоджуємося з В.М. Плішкіним стосовно того, що планування та контроль не подільні: незаплановані (незапрограмовані) дії не можна контролювати, оскільки завданням контролю є спостереження за правильністю дій, коректуючи відхилення від плану [15, с. 540]. Проте, незважаючи на очевидну вагому роль планування як дієвого засобу досягнення ефективності контролю, на практиці мають місце серйозні недоліки планування контролю за діяльністю органів прокуратури, зокрема, включення до плану контрольних заходів, які виходять за межі предмета, а інколи й

об'єкта контролю; передбачення заходів, здійснення яких визначається відомчими наказами; формування планів без урахування необхідності рівномірного навантаження на виконавців; відсутність дієвого контролю за виконанням планів та ін. [16, с. 358].

По-п'яте, удосконалення потребують організаційні засади в аспекті кадрового забезпечення контролю за діяльністю прокуратури. Як справедливо стверджує В.М. Плішкін, саме кадри, а не машини й механізми, не статuti та інструкції – основа будь-якої організації. Більшість недоробок і прорахунків у діяльності, на думку автора, є наслідком саме незадовільної роботи з кадрами [15, с. 601]. Аналогічну точку зору розділяє і В.М. Гаращук, акцентуючи увагу на тому, що висококваліфіковані кадри контролерів, навіть при недостатньому запровадженні інших елементів організаційного забезпечення, спроможні виконати поставлене завдання на досить високому рівні, нівелюючи прорахунки та негаразди власним досвідом та професіоналізмом [4, с. 327]. Тому нагальними є реформування системи добору кадрів, у тому числі вимог до кандидатів на посади, завдань для кваліфікаційних іспитів, порядку підвищення кваліфікації, атестації, розробки чітких критеріїв оцінки діяльності та рівня її ефективності, які мають здійснюватися з орієнтацією не на кількісні показники, а на якісні.

По-шосте, проблемним питанням залишається фінансова та матеріально-технічна складова організаційного забезпечення контролю за діяльністю органів прокуратури.

Для вирішення зазначених вище проблем організаційно-правового забезпечення реалізації контрольних заходів прокурорами та слідчими пропонуємо наступні шляхи вдосконалення організаційних засад контролю за діяльністю органів прокуратури України: 1) оптимізація структури органів прокуратури різних рівнів, штатної чисельності їх керівних, оперативних і технічних працівників; 2) наділення органів місцевого самоврядування правом ініціювати звільнення прокурора відповідно-

го рівня із займаної посади, висловлення йому недовіри; 3) ефективний розподіл обов'язків між керівництвом і підлеглими; помірковане балансування наданих повноважень, виконуваних обов'язків і рівня відповідальності прокурорів, слідчих та інших працівників органів прокуратури; 4) наукове обґрунтування розрахунку норм навантаження прокурорів, робочого часу, штатної чисельності працівників органів прокуратури, її можливого збільшення чи зменшення з урахуванням криміногенної обстановки, соціально-політичного становища держави тощо; 5) належне матеріально-технічне, фінансове, інформаційне та методологічне забезпечення, у т.ч. активізація використання автоматизованих технологій, електронних баз даних, впровадження автоматизованої системи обліку і контролю виконуваних рішень і доручень тощо, підготовка методичних рекомендацій, посадових інструкцій та ін.; 6) активне використання методів планування, прогнозування та аналізу в досліджуваній сфері; 7) навчально-виховна робота із кадрами, що здійснюють контроль, тренінги з прийняття ефективних управлінських рішень, налагодження стійких та продуктивних інформаційних зв'язків суб'єктів контролю з підконтрольним об'єктом; 8) вивчення позитивного досвіду роботи як підпорядкованих органів прокуратури, так і зовнішніх структур, а також досвіду відомств та урядів іноземних держав, міжнародних органів та організацій, у т.ч. громадських; 9) розробка критеріїв оцінки ефективності здійснення контролю як в цілому, так і якості виконання контрольних заходів відповідальним суб'єктом контролю; 10) удосконалення нормативного забезпечення організації контролю за діяльністю органів прокуратури та ін.

Отже, системне удосконалення організаційних засад контролю за діяльністю органів прокуратури з урахуванням запропонованих заходів сприятиме підвищенню ефективності не лише контролю за прокуратурою, а й функціонування інституту прокуратури в цілому, що в підсумку позитивно вплине на рівень законності в процесі діяльності правоохоронних орга-

нів, ступінь додержання та захисту прав і свобод громадян, інтересів держави.

Література

1. Крегул Ю.І. Поняття і види форм державного управління / Ю.І. Крегул // Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – С. 278–280.
2. Фіночко Ф.Д. Поняття форм державного управління / Ф.Д. Фіночко // Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 132–134.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368 с.
4. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 413 с.
5. Троханенко І.І. Організаційне забезпечення контролю за діяльністю міліції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goal-int.org/organizacijne-zabezpechennya-kontrolyu-za-diyalnistyu-milicii/>
6. Пахомов В.В. Окремі питання цивільного контролю за діяльністю міліції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/24720/1/Pahomov.pdf>.
7. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука, Р.С. Веприцького. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.
8. Опацький В.І. Організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України / В.І. Опацький // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 736–741.
9. Озерський І.В. Наукові засади організаційно-правового та психологічного забезпечення діяльності органів прокура-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено сутність організаційних засад контролю за діяльністю органів прокуратури. Охарактеризовано елементи організаційного забезпечення контролю за діяльністю органів прокуратури, визначено основні проблеми у даній сфері, і запропоновано шляхи їх подолання.

SUMMARY

This article explores the nature of organizational principles of control over the activities of the prosecution. The characteristic elements of organizational support control over the activities of the prosecution, the main problem in this area and suggest ways to overcome them.

тури: монографія / І.В. Озерський. – Полтава: Полтавський літератор, 2010. – 488 с.

10. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

11. Про прокуратуру: Проект Закону України від 05.11.2013 р. № 3541 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48935&pf35401=304580>

12. Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 12.04.12 № 35 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gr.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&t=rec&id=94103&s=print

13. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... доктора юридичних наук / 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Чернівці, 2002. – 446 с.

14. Історія прокуратури України. Прокуратура незалежної України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gr.gov.ua/ua/independent_ukraine.html

15. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В.М. Плішкін. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

16. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. док. юрид. наук / 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2010. – 481 с.