



Микола Зубрицький,
старший помічник
Генерального прокурора України

УДК 343.9

***Поняття, особливості та значення
організації роботи у здійсненні
прокурорського нагляду за дотриманням
законів під час розслідування злочинів
проти життя особи***

Оптимальна діяльність прокуратури, як і діяльність будь-якого іншого державного органу, вирішальною мірою залежить від її правильної організації. Відсутність чітких організаційних засад завжди зумовлює стихійність тих чи інших прокурорських заходів, їх непідготовленість і, як наслідок, нульову або вкрай низьку ефективність. Тому не випадково, що в юридичній літературі, особливо починаючи з 70-х років минулого сторіччя, стала приділятися підвищена увага організаційним аспектам діяльності органів прокуратури [1, с. 37]. Особливий характер діяльності щодо здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів під час розслідування злочинів різних категорій актуалізує питання з приводу ефективної організації його роботи. Ця робота здійснюється

безпосередньо прокурором шляхом процесуального керівництва розслідуванням, що супроводжується розробкою довгострокових стратегій, планів, методичних рекомендацій тощо. Спрямованість такої роботи залежить від інших напрямів прокурорського нагляду.

Організація роботи під час здійснення прокурорського нагляду – це складний та довготривалий процес, дослідження якого займаються як вітчизняні, так і закордонні фахівці з різних галузей права. Зокрема, цьому питанню приділено увагу у працях Ю. Є. Винокурова, В. М. Гусарова, В. С. Зеленецького, П. М. Каркача, Ю. А. Кармазіна, Г. К. Кожевнікова, І. Є. Марочкіна, О. Я. Сухарьова та ін. Проте концептуальні дослідження проблем організації роботи прокурорського нагляду

за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти життя особи висвітлено недостатньо і вони потребують проведення подальших науково обґрунтованих пошуків.

Метою статті є дослідження особливостей та значення організації роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи. Для досягнення поставленої мети у статті ставляться такі основні завдання: 1) визначити поняття організації роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи; 2) проаналізувати його структурні елементи; 3) запропонувати шляхи вдосконалення організації роботи у досліджуваній сфері.

Переходячи до розгляду предмета нашого дослідження, слід звернути увагу на те, що науково-обґрунтована організація роботи прокурорського нагляду за додержанням законів за умови її належного методичного та тактичного забезпечення дає змогу визначити оптимальні шляхи діяльності органів прокуратури, необхідні для комплексного та своєчасного виконання покладених на неї завдань за всіма напрямками наглядової діяльності, з урахуванням значної кількості об'єктивних і суб'єктивних факторів, які впливають на стан законності та практику нагляду за додержанням і застосуванням законів [2, с. 173], зокрема у сфері розслідування злочинів проти життя особи. Проте насамперед, визначимося з понятійним апаратом у досліджуваній сфері.

Наприклад, Ю. Є. Винокуров організацію роботи прокурорського нагляду за додержанням законів визначає як складову частину організації роботи прокуратури в цілому, під якою дослідник пропонує розуміти сукупність взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих заходів (заходів, елементів) щодо добору, розстановки, підвищення кваліфікації прокурорських

кадрів, постійному регулюванню (напрямку) їх діяльності, забезпеченню їх усіма необхідними засобами, збору та аналізу інформації, аналізу роботи прокуратури та її оцінці, плануванню роботи, контролю за виконанням планів, об'єднанню зусиль оперативного складу, інших органів з метою досягнення високих кінцевих результатів у плані зміцнення законності [3, с. 163]. У свою чергу, І. Є. Марочкін та О. М. Толочко пропонують організацію роботи прокурорського нагляду за додержанням законів розглядати у двох аспектах: по-перше, комплекс заходів, спрямованих на раціональний розподіл праці, створення її належних умов і підтримку організаційного порядку, здорової психологічної атмосфери в колективі; по-друге, повсякденну процесуальну й непроцесуальну діяльність прокурора, пов'язану з постановкою перед підлеглими конкретних завдань, контролем за їх виконанням і оцінкою виконаної роботи [4, с. 5]. Здійснюючи дослідження нормативно-правового регулювання організації та діяльності прокуратури, А. С. Курись також наводить визначення організації роботи прокурорського нагляду за додержанням законів: «сукупність заходів щодо розподілу предмету відання між конкретними органами прокуратури з метою раціонального використання їх потенціалу, забезпечення точного, неухильного і своєчасного виконання поставлених завдань у повній відповідності із законом, а також організація співпраці органів прокуратури з іншими правоохоронними органами тощо» [5, с. 443]. Тобто в основу організації роботи прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів покладено як вимоги до кваліфікації та спеціальності працівників органів прокуратури, так і саму методичну діяльність.

Ми вважаємо, що поряд із наведеними визначеннями слід зазначити про суб'єктів, до компетенції яких віднесено організацію роботи у здійсненні

прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти життя особи. Так, відповідно до п. 1.2 Регламенту Генеральної прокуратури України, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35 керівництво Генеральною прокуратурою України та підпорядкованими органами прокуратури здійснює Генеральний прокурор України. Заступники Генерального прокурора України 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 (п. 1.3). Розподіл службових обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України та взаємозамінність визначаються наказом Генерального прокурора України. Начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, їх заступники є безпосередніми організаторами роботи у підрозділах (п. 1.6) [6].

Тобто до суб'єктів, які організують роботу в органах прокуратури з нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи, умовно можна віднести:

по-перше, суб'єктів, до компетенції яких віднесено здійснення загального процесуального керівництва з нагляду за додержанням законів (Генеральний прокурор України, заступники Генерального прокурора України, прокурори областей та прирівняні до них прокурори, керівники структурних підрозділів апаратів прокуратур, міські, районні, міжрайонні та прирівняні до них прокурори);

по-друге, суб'єктів, до компетенції яких віднесено здійснення безпосереднього процесуального керівництва з нагляду за додержанням законів (керівники підрозділів, що здійснюють нагляд за органами, які проводять досудове розслідування).

Таким чином, для забезпечення ефективної організації роботи прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи необхідно здійснювати: по-перше, добір, розстановку, професійну підготовку кадрів та раціональний розподіл між ними повноважень; по-друге, збір інформації та її аналіз щодо наявних порушень законодавства в досліджуваній сфері; по-третє, аналітичну роботу та планування прокурорського нагляду; по-четверте, координацію діяльності органів досудового розслідування при розслідуванні злочинів проти життя особи; по-п'яте, взаємодію працівників органів прокуратури з іншими правоохоронними органами щодо зміцнення законності; по-шосте, контроль за виконанням поставлених завдань.

Проаналізуємо їх більш детально.

У теорії прокурорської діяльності слушно зазначається, що належна організація роботи прокурора з нагляду за додержанням і застосуванням законів передбачає, перш за все, наявність високого рівня її професійного забезпечення. Прокурорські працівники мають проводити наглядову роботу на підставі глибокого вивчення стану законності методами правового й економічного аналізу із залученням спеціалістів, працівників контролюючих органів, з урахуванням громадської думки, звернень громадян і посадових осіб, повідомлень у засобах масової інформації [7, с. 51]. Так, відповідно до Наказу ГПУ «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» [8] від 15 грудня 2011 року № 2гн забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів – це ефективний засіб успішного виконання покладених на органи прокуратури завдань щодо утвердження верховенства права, зміцнення законності, захисту прав людини і громадянина, суспільних та державних інтересів. Крім того, ефективність прокурорського

нагляду під час розслідування злочинів проти життя особи безпосередньо залежить від підвищення вимогливості до професійної підготовки, компетенції, а також від високих моральних якостей працівників.

Продовжуючи наукову думку, слід зазначити, що організація роботи з кадрами у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи включає в себе: 1) визначення кола прокурорських працівників, на яких покладатиметься здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів; 2) забезпечення між працівниками, які здійснюють нагляд, раціонального розподілу посадових обов'язків з урахуванням їх досвіду; 3) створення належних умов праці та режиму роботи, які сприятимуть формуванню організаційної культури; 4) підвищення кваліфікації працівників прокуратури, які здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів у досліджуваній сфері. Таким чином, здійснюючи добір, розстановку, професійну підготовку кадрів та раціональний розподіл між ними повноважень, процесуальному керівнику необхідно враховувати рівень професійної підготовки працівника, їх здатність до раціонального мислення та прийняття об'єктивних рішень в піднаглядній сфері діяльності.

У структурі елементів організації роботи при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи значне місце посідає інформаційне забезпечення процесуальних керівників щодо стану законності та наявності допущених порушень в досліджуваній сфері. Найбільший інтерес для прокурорів становлять відомості про порушення законів. Процесуальний керівник зобов'язаний проявляти активність в отриманні таких відомостей. Джерелами інформації про порушення законів є письмові та усні звернення громадян (скарги, заяви), що надходять до прокуратури; повідом-

лення засобів масової інформації (періодичної преси, радіо, телебачення); звернення до прокуратури керівників підприємств, установ, організацій та інших юридичних і інших осіб, законні інтереси яких були порушені; повідомлення правоохоронних органів і органів контролю про вчинення правопорушень [9, с. 140]. Інформація при здійсненні даного виду процесуальної діяльності повинна характеризуватися повнотою, об'єктивністю та давати змогу процесуальному керівнику систематично аналізувати стан, структуру та динаміку порушень законів під час розслідування злочинів проти життя особи, та визначати причини допущених порушень та умови, що їм сприяють.

Інформація про стан законності та наявність порушень законів під час розслідування злочинів проти життя особи є підставою для використання прокурором повноважень, наданих йому ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 року № 1789-XII [10]. Володіючи такою інформацією, процесуальний керівник вправі провести перевірку за додержанням і застосуванням законів органами, які проводять досудове розслідування. Одержана прокурором інформація підлягає детальному аналізу, проведення якого дає можливість йому встановити стан законності у сфері розслідування злочинів проти життя особи та ефективність впливу актів прокурорського реагування на виявлені раніше порушення законів.

Також, як уже зазначалося, необхідною умовою ефективної організації роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів, зокрема проти життя особи, є кваліфіковано поставлена аналітична робота в органах прокуратури. Здійснюючи аналітичну роботу, необхідно враховувати вимоги наказу Генерального прокурора України за № 1 від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України»,

в якому відповідно до п. 13.1 зазначено, що аналітичну роботу необхідно здійснювати лише за необхідності поглибленого вивчення проблеми, якщо висновок про стан додержання законності, боротьби зі злочинністю, організації діяльності прокуратури на підставі статистичних і оперативних даних зробити неможливо. За результатами аналітичних досліджень слід вживати заходів до усунення недоліків, а також вносити конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, удосконалення законодавства і відомчих актів, що стосуються організації та порядку діяльності прокуратури (п. 13.2) [11].

Використання результатів аналітичної роботи важливо для визначення проблемних напрямів наглядової діяльності, які потребують першочергової уваги, раціонального розподілу кадрів по конкретних ділянках роботи, оцінки впливу прокурорсько-наглядової практики на реальний стан справ у сфері законності, внесення в неї нагальних коректив та доповнень [12, с. 107]. Для успішного виконання аналітичної роботи необхідно охарактеризувати кількісні показники виявлених порушень, порівняти, за можливості, з даними за аналогічний минулий період, визначити їх динаміку, тенденції, що характеризують їх розвиток. В обов'язковому порядку треба визначити причини й умови, що сприяють порушенням закону. Завершувати аналітичну роботу слід висновками та рекомендаціями з урахуванням одержаних результатів аналізу [13, с. 64]. При цьому, на нашу думку, підсумки аналітичної роботи повинні використовувати при плануванні наглядової діяльності.

На наше переконання, планування – це один із найбільш важливих організаційних заходів, який активно впливає на здійснення прокурорського нагляду за додержанням законності, що сприяє підвищенню його ефективності. Воно дає змогу визначати перспек-

тиви боротьби з правопорушеннями, з'ясовувати недоліки в роботі прокуратури та вживати заходів щодо їх усунення.

Необхідність планування, за словами О. Ф. Козлова, обумовлена великим обсягом поточної роботи з розгляду і вирішення скарг, проведення різних перевірок тощо. Часто процесуальним керівникам доводиться стихійно вирішувати різні питання, що стосуються усунення правопорушень, відновлення порушених суб'єктивних прав та охоронюваних інтересів, залучати винних осіб до встановленої законом відповідальності. Але, як показує практика, не всі порушення законності потрапляють у сферу прокурорського нагляду, деякі виявляються за рамками поточної роботи [14, с. 131]. Саме для усунення різного роду невідповідностей і необхідно проводити планування, яке є чотирьох видів: перспективне, поточне, оперативне і координаційне.

Важливою умовою зміцнення законності і правопорядку в нашій державі є посилення координаційної діяльності прокуратури щодо органів досудового розслідування при розслідуванні злочинів проти життя особи. Однак на сьогодні не існує закону, який регулював би взаємодію прокуратури з іншими правоохоронними органами. При взаємодії з правоохоронними органами прокурор керується статтями 10 і 29 Закону України «Про прокуратуру». При цьому основною формою координації діяльності правоохоронних органів є проведення координаційної наради її керівників під головуванням відповідного прокурора. Рішення координаційної наради є обов'язковими для виконання, визначеними у ньому правоохоронними органами. Організація роботи з координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю визначається Положенням, яке розробляється і затверджується Генеральним прокурором України за погодженням з керів-

никами правоохоронних органів [10]. Тобто координаційна функція прокуратури є управлінською, але органи прокуратури управлінських рішень не приймають, а відчуття виконання не притаманних обов'язків іде від незнання прокурорами своїх прав та обов'язків у цій сфері.

Тому Генеральний прокурор України в порядку законодавчої ініціативи звернувся до Верховної Ради України, яка 26.11.1993 року внесла доповнення до ст. 29 Закону України «Про прокуратуру». Згідно з ч. 3 цієї статті прокурору приписано, що при здійсненні нагляду він повинен приймати заходи щодо узгодження дій правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Фактично в обов'язки прокурора поставлена функція координації зусиль правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Про це йдеться й у листі Генерального прокурора від 25.04.1994 р. № 20-13. У ньому рекомендовано з урахуванням вимог ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» взаємодіяти та здійснювати спільні заходи органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України у боротьбі зі злочинністю та порушеннями законності в усіх соціальних сферах, зміцнювати правопорядок в державі [15].

Тому, на наш погляд, більш плідною для вирішення зазначеної проблеми є думка тих науковців, які пропонують поділити всі правоохоронні органи на 2 групи:

– державні органи, основним завданням яких є попередження і викриття злочинів, вжиття юридичних санкцій до правопорушників;

– державні органи, для яких зазначена діяльність не є основною та які переважно виконують управлінські і контрольні функції [16, с. 53].

Така форма взаємодії основною метою має сприяти підвищенню ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю за рахунок розробки і здійснення узго-

джених дій, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття злочинів і запобігання їм. Досвід свідчить, що така взаємодія має базуватися на достовірних відомостях про стан, динаміку і структуру злочинності з урахуванням знання і використання об'єктивних закономірностей та процесів, які існують у суспільстві і державі. Тобто при такій взаємодії, як координація дій у роботі зі злочинністю, без принципу об'єктивності просто не обійтись.

На практичному рівні вказані елементи організації роботи прокуратури співіснують у єдності, утворюють систему організаційно-управлінських заходів і дій, спрямованих на своєчасне якісне виконання завдань, поставлених перед прокуратурою, удосконалення прокурорської діяльності в досліджуваній сфері.

Таким чином, для удосконалення організації роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи необхідно: по-перше, розробити прийнятне визначення організації роботи (включаючи не тільки наглядові, але й управлінські питання) при здійсненні прокурорського нагляду і закріпити його на галузевому рівні (наприклад, в Наказі ГПУ «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України»); по-друге, розробити методичні рекомендації щодо організації інформаційної роботи, формування різних банків даних, що характеризують різні аспекти організації роботи при здійсненні прокурорського нагляду; по-третє, підвищити рівень підготовки кадрів для органів прокуратури у базових вищих навчальних закладах. Крім того, слід більш ефективно здійснювати роботу з добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів; по-четверте, удосконалити аналітичну та методичну роботу в органах прокуратури як складову забезпечення належної організації прокурорсько-наглядової діяльності.

Таким чином, під організацією роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється за допомогою визначених засобів з додержанням властивих їй принципів щодо раціонального використання потенціалу працівників прокуратури, забезпечення точного, неухильного і своєчасного виконання поставлених

завдань у повній відповідності із законом з метою досягнення максимально можливого результату з виявлення та усунення порушень закону. При цьому правильно побудована організація роботи при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи надасть змогу оптимізувати використання матеріальних ресурсів, робочого часу, а також потенціалу працівників органів прокуратури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Руденко М. М. Поняття та рівні організації роботи прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді / М. М. Руденко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2009. – № 841. – С. 176–182.
2. Сірко Б. П. Організація роботи транспортного прокурора зі здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів / Б. П. Сірко // Наше право. – 2010. – № 4. – Ч. 2. – С. 172–177.
3. *Прокурорський надзор* : [учеб.] / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт-М, 2001. – 352 с.
4. Марочкін І. Є. Організація роботи в органах прокуратури : [навч. посіб. для юрид. вуз. і фак.] / [І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, О. Б. Червякова та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна, О. М. Толочка. – Х. : Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2002. – 196 с.
5. Курись А. С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення / А. С. Курись // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 443–448.
6. Регламент Генеральної прокуратури України: затверджений наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35 / [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103
7. *Прокурорський нагляд в Україні* : [підруч. для студ. юрид. спеціальностей вищих навч. закладів] / за ред. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. – Х. : ТОВ «Одісей». – 2005. – 240 с.
8. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ ГПУ від 15 грудня 2011 року № 2гн [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.cct.com.ua/2011/15.12.2011_2gn.htm
9. *Прокурорський надзор* : [учеб.] / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ЭКЗАМЕН, 2003. – 542 с.
10. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
11. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: Наказ ГПУ № 1 від 26 грудня 2011 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.cct.com.ua/2011/15.12.2011_2gn.htm
12. *Российский прокурорский надзор* : [учеб.] / под ред. А. Я. Сухарева. – М. : НОРМА, 2001. – 384 с.
13. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : [підруч.] / М. Й. Курочка, П. М. Каркач ; за ред. Е. О. Дідоренка. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 424 с.
14. Козлов А. Ф. Прокурорський надзор в Российской Федерации: Общая часть : [учеб. пособ.] / А. Ф. Козлов. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 1999. – 140 с.

15. *Лист* Генерального прокурора України «Про зміни в ст. 29 Закону України «Про Прокуратуру»: від 25.04.1994 р., № 20–13.

16. *Тевлін Р.* Про поняття «Правоохоронні органи» у вузькому та широкому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 52–57.

Зубрицький М. І. Поняття, особливості та значення організації роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи

У статті визначено поняття організації роботи у здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування злочинів проти життя особи, проаналізовано його структурні елементи, запропоновано шляхи удосконалення організації роботи у досліджуваній сфері.

Ключові слова: організація роботи, прокурорський нагляд, аналітична робота, планування, координація, кадрове забезпечення.

Зубрицкий Н. И. Понятие, особенности и значение организации работы в осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законов при расследовании преступлений против жизни лица

В статье определено понятие организации работы в осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законов при расследовании преступлений против жизни человека, проанализированы его структурные элементы, предложены пути совершенствования организации работы в исследуемой сфере.

Ключевые слова: организация работы, прокурорский надзор, аналитическая работа, планирование, координация, кадровое обеспечение.

Zubritskyi N. The concept, features and values of work organization during public prosecutors supervision of legislation following while investigating crimes with killing purposes

In this article the concept of work in carrying out supervision over the observance of laws in the investigation of crimes against the person's life, analyzes the structural elements, the ways of improving the organization of work in the study area.

Key words: organization of work, prosecutor, analytical work, planning, coordination, staffing.