

УДК 342.5

ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В УКРАИНЕ

Василий СИНЧУК,
кандидат юридических наук

SUMMARY

The need for effective organization of control over the prosecutor's office activity in the modern conditions is grounded in the article. The features of control's organization in the researched field are analyzed; the ways of its improvement are offered. Priority ways to improve the mechanisms of control's organization over the prosecutor's office activity should include: optimization of its structure and personnel quantity of leading, operational and technical staff; effective allocation of duties between governing body and subordinates; balancing of provided authorities, accomplished duties and the level of responsibility of prosecutors, investigators and other personnel; adequate logistical and information support; active usage of the methods of planning, forecasting and analysis; scientific substantiation of forms and methods of control; development of cooperation between prosecutor's office and the institutions of civil society, as well as other subjects of legal relations.

Key words: prosecutor's office, organization of control, control over prosecutor's office, Prosecutor General's Office.

АННОТАЦИЯ

В статье обоснована необходимость эффективной организации контроля над деятельностью органов прокуратуры в современных условиях. Проанализированы особенности организации контроля в исследуемой сфере и предложены пути ее усовершенствования. К приоритетным путям совершенствования механизмов организации контроля над деятельностью органов прокуратуры следует отнести: оптимизацию ее структуры и штатной численности руководящих, оперативных и технических работников; эффективное распределение обязанностей между руководством и подчиненными; балансировку предоставленных полномочий, выполняемых обязанностей и уровня ответственности прокуроров, следователей и других работников; надлежащее материально-техническое и информационное обеспечение; активное использование методов планирования, прогнозирования и анализа; научное обоснование форм и методов контроля; развитие взаимодействия прокуратуры и институтов гражданского общества, а также других субъектов правоотношений.

Ключевые слова: прокуратура, организация контроля, контроль над органами прокуратуры, Генеральная прокуратура.

Постановка проблемы. В современных условиях политической и социально-экономической нестабильности в Украине остро стоит вопрос о совершенствовании организационно-правового обеспечения функционирования института прокуратуры. Его целью является адаптация принципов деятельности прокуратуры к динамическим изменениям в национальном законодательстве, международным и европейским стандартам и соответственно повышения эффективности реализации возложенных функций и усиления защиты прав, свобод человека и гражданина. В свою очередь, предпосылкой успешного реформирования является организация качественной и научно обоснованной системы контроля над деятельностью органов прокуратуры как одной из наиболее важных управленческих функций.

Вопросы организации деятельности органов государственной власти, в том числе и контрольной, являются предметом исследования многих украинских и зарубежных ученых, однако организация контроля над деятельностью органов прокуратуры является малоисследованной и нуждается в совершенствовании с учетом национальных и глобальных вызовов современности.

Целью статьи является анализ организации контроля над органами прокуратуры Украины и путей ее совершенствования.

Изложение основного материала. В ходе исследования вопроса об организации контроля над деятельностью органов прокуратуры и их должностных лиц следует отметить, что процесс организации реализуется уполномоченными на то субъектами, ведущими наблюдение за фактическим соблюдением законодательства о прокуратуре, выполнением приказов Генерального прокурора Украины и других управленческих решений. Указанные субъекты объективно оценивают деятельность подконтрольного объекта, принимают необходимые решения по ее совершенствованию и меры относительно обеспечения своевременного и качественного выполнения решения, принятого в ходе осуществления контроля. Так, Генеральная прокуратура Украины является центральным органом системы прокуратуры, возглавляемым Генеральным прокурором Украины, который назначается и освобождается от должности Президентом Украины с согласия Верховной Рады Украины, руководит деятельностью всех прокуратур и подчинен-

ных учреждений и обеспечивает выполнение задач, возложенных Конституцией и Законом Украины «О прокуратуре». При этом Верховная Рада может выразить недоверие Генеральному прокурору и соответственно инициировать его отставку. Именно Генеральный прокурор Украины организывает работу органов прокуратуры и осуществляет контроль над их деятельностью. Он назначает первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Украины, руководителей структурных подразделений, главного бухгалтера и других работников Генеральной прокуратуры Украины, утверждает структуру и штатную численность подчиненных органов, распределяя средства на их содержание, назначает, по согласованию с уполномоченными органами, прокуроров областей, городов их заместителей, городских, районных, межрайонных и других прокуроров [1]. Как видим, Генеральная прокуратура является достаточно мощной государственной структурой, которая не только осуществляет руководство нижестоящими прокуратурами, но и принимает на себя непосредственное выполнение наиболее ответственных функций по осуществлению надзора за точным исполнением законов в государстве, проведение раскрытия и расследования особо опасных преступлений, уголовных дел особой сложности или общественного значения.

Стоит отметить, что для эффективной реализации задач и полномочий Генеральная прокуратура разделена на главные управления, управления и отделы, которые создаются с учетом как традиционных, так и новых приоритетных направлений ее деятельности: Главное управление организационного и правового обеспечения; Главное управление надзора за соблюдением законов в уголовном производстве; Главное управление надзора за соблюдением законов спецподразделениями и другими органами, которые ведут борьбу с организованной преступностью и коррупцией; Главное управление надзорной деятельности по уголовным производствам следственных органов; управление процессуального руководства по уголовным процессам Генеральной прокуратуры Украины; Главное следственное управление; Главное управление защиты прав и свобод граждан и интересов государства, противодействия коррупции и преступности в сфере транспорта; Главное управление защиты прав и свобод детей; Главное управление представительства в суде, защиты интересов граждан и государства при исполнении судебных решений; Главное управление организации участия прокуроров в уголовном производстве в суде; Главное управление надзора за соблюдением законов в военной сфере; Главное управление надзора за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным производствам и других принудительных мер; Главное управление международно-правового сотрудничества; управление рассмотрения обращений и приема граждан; управление статистики, организации и ведения Единого реестра до-

судебных расследований; управление информатизации и связи; режимно-секретное управление; управление внутренней безопасности; управление обеспечения связи с общественностью и средствами массовой информации; отдел обеспечения доступа к публичной информации; Главное управление обеспечения деятельности органов прокуратуры; Главное управление планово-финансовой деятельности, бухгалтерского учета, отчетности, внутреннего контроля и аудита [2]. Также в Генеральной прокуратуре Украины, прокуратурах областей, городов и приравненных к ним прокуратурах действуют коллегии – совещательные органы, которые принимают участие в организации контроля над деятельностью органов; рассматривают наиболее важные вопросы, касающиеся соблюдения законности, состояния правопорядка, деятельности органов прокуратуры, выполнения приказов Генерального прокурора Украины; рассматривают кадровые вопросы; заслушивают отчеты подчиненных прокуроров, начальников структурных подразделений и других работников прокуратуры [1].

Важно отметить и то, что для повышения качества выполнения сотрудниками прокуратуры своих обязанностей и упрощения контроля используются отраслевой и зонально-предметный принцип в работе. В частности, обязанности между сотрудниками районного, городского звена распределяются по отраслевому принципу, например, на заместителя прокурора района возлагаются выполнение работы, контроль и аналитическая деятельность по одному из направлений прокурорского надзора. Выполнение служебных обязанностей работниками прокуратур высшего уровня организуется по зонально-предметному принципу, согласно которому прокурор управления или отдела контролирует деятельность одного или нескольких подчиненных прокуратур и осуществляет надзор, анализирует работу по отдельному вопросу в пределах компетенции прокуратуры соответствующего уровня. При этом учитывают теоретическую подготовку и практический опыт, индивидуальные наклонности и способности работников.

Исследуя особенности организации контроля над деятельностью органов прокуратуры, следует отметить, что в соответствии с законодательством Генеральный прокурор определяет порядок принятия, перемещения и увольнения прокуроров, следователей и других специалистов, а также издает обязательные приказы, распоряжения, утверждает положения и инструкции, имеющие большое значение в процессе организации контроля над деятельностью органов прокуратуры. Характерной особенностью ведомственных нормативных актов является их ориентация на оптимизацию организации деятельности органов прокуратуры, повышение уровня качества контроля над ними, обеспечение полноты и своевременности использования прокурорами предоставленных им полномочий, оперативное и реальное устранение нарушений закона, укрепление правопорядка, восста-

новление нарушенных конституционных прав и свобод граждан, привлечение виновных к установленной законом ответственности.

В целом организация контроля над деятельностью органов прокуратуры и их должностных лиц осуществляется на основании Дисциплинарного устава прокуратуры, Регламента Генеральной прокуратуры Украины, Приказов Генеральной прокуратуры Украины «Об основных принципах управления, организации работы и постановки контроля исполнения в органах прокуратуры Украины», «Об организации работы и контроля выполнения в органах прокуратуры Украины», «Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины» и других. Важное значение имеют и планы работы, протоколы заседания коллегии, положения о структурных подразделениях, отчеты по вопросам прокурорско-следственной деятельности, приказы о распределении обязанностей между руководящим составом и разграничении полномочий между прокурорами различных уровней, распределении обязанностей между работниками городских, районных, межрайонных и других прокуратур, информационные письма о положительном опыте и методические рекомендации по вопросам прокурорско-следственной деятельности.

Так, Дисциплинарный устав устанавливает порядок поощрения и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорско-следственных работников, а также работников учебных, научных и других учреждений прокуратуры, имеющих классные чины, поскольку компетентность и личная дисциплина прокуроров и следователей прокуратуры являются важными предпосылками успешного выполнения возложенных на прокуратуру функций [3]. Согласно ст. 8 Устава дисциплинарные взыскания налагаются за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей или за проступок, который порочит его как работника прокуратуры. Ст. 9 Устава определены следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; понижение в классном чине; понижение в должности; лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Украины»; увольнение; увольнение с лишением классного чина. При этом Генеральный прокурор Украины осуществляет контроль над обоснованностью и законностью применения поощрений и дисциплинарных взысканий подчиненными прокурорами и принимает меры по отмене необоснованных и незаконных приказов [3].

Кроме того, в случае совершения коррупционного правонарушения, с целью выявления причин и условий по представлению специально уполномоченного субъекта в сфере противодействия коррупции по решению руководителя лица, совершившего такое правонарушение, проводится служебное расследование в соответствии с порядком проведения служебного расследования в органах прокуратуры Украины. При этом Верховная Рада Украины осуществляет парламентский

контроль в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

Традиционно внутренний трудовой распорядок, режим работы, принципы регулирования трудовых отношений определяются Правилами внутреннего трудового распорядка, в частности, для работников Генеральной прокуратуры Украины. Главное управление кадрового обеспечения и внутренней безопасности безотлагательно доводит до сведения руководителей самостоятельных структурных подразделений и подчиненных прокуроров изменения в структуре Генеральной прокуратуры, назначения, перемещения руководящих кадров, а в необходимых случаях – приказы Генерального прокурора Украины о привлечении к дисциплинарной ответственности прокурорско-следственных работников.

Одним из основных ведомственных нормативно-правовых документов, регламентирующих в том числе порядок организации контроля над деятельностью органов прокуратуры, является Регламент Генеральной прокуратуры Украины, в соответствии с положениями которого организация контроля предусматривает проведение проверок деятельности подчиненных прокуратор соответственно с планами работы Генеральной прокуратуры Украины, решений коллегии, координационных, межведомственных, оперативных и аппаратных совещаний под председательством Генерального прокурора Украины [4]. Кроме того, возможны внеплановые выезды с целью проведения проверок в подчиненных прокуратурах или на поднадзорных объектах, которые могут осуществляться только по рапорту заместителя Генерального прокурора Украины, который согласован Генеральным прокурором Украины. Комплексные же проверки планируются и проводятся один раз в пять лет в связи с окончанием срока полномочий прокурора с целью объективной оценки деятельности и решения вопроса о возможности его назначения на повторный срок. В свою очередь, отраслевые проверки в прокуратурах областного уровня планируются и проводятся, когда имеющиеся данные свидетельствуют о существенных недостатках и просчетах в организации работы или нарушении исполнительской дисциплины в этом направлении, а примененные ранее меры к их устранению не дали положительных результатов [4].

Целесообразно обратить внимание на то, что результаты проверок оформляются докладными записками или справками, в которых в сжатой форме излагаются: объективная оценка состояния дел на местах; положительные и отрицательные результаты работы; причины выявленных недостатков и просчетов; роль и влияние руководителей структурных подразделений и прокуратуры областного уровня; оказанная практическая помощь; выводы и предложения. К ним могут присоединиться статистические данные и другие необходимые материалы. С докладной запиской под роспись знакомится руководитель прокуратуры, которому вручается

один ее экземпляр. В случае несогласия с изложенными фактами или выводами к ней приобщаются письменные возражения. Результаты выезда, как правило, обсуждаются на месте [4].

Следует отметить, что вопросы деятельности органов прокуратуры при необходимости могут подлежать коллегиальному обсуждению и быть вынесенными на рассмотрение коллегий или оперативных совещаний. Решение по этому поводу принимается в каждом конкретном случае соответствующим прокурором на основании предоставленных докладных записок или других материалов. Так, отчеты руководителей структурных подразделений заслушиваются на коллегиях при наличии существенных недостатков в работе, после предварительных мер реагирования, а подчиненных прокуроров – также по результатам комплексных проверок. В случае возникновения вопроса о соответствии указанных лиц занимаемой должности инициируется внесение его на рассмотрение аттестационной комиссии, а в предусмотренных случаях ставится вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности.

На рассмотрение оперативных совещаний выносятся вопросы по отдельным направлениям деятельности подчиненных прокуратур и поднадзорных органов, не требующие комплексного подхода к их решению, а также по организации работы структурных подразделений аппаратов, городских, районных, межрайонных и других приравненных к ним прокуратур, отчеты прокурорско-следственных работников о выполнении служебных обязанностей, соблюдении дисциплины и правил трудового распорядка. В случае принятия решений и определения конкретных контрольных и управленческих мероприятий составляются протоколы с подписью председательствующего и осуществляется контроль над их выполнением.

Как видим, контроль в органах прокуратуры предусматривает особые требования к оформлению документов, которые закреплены в Приказе Генеральной прокуратуры Украины от 01.04.2010 № 18 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Украины». Инструкция определяет порядок приема, регистрации, учета, перевода, подготовки, оформления, тиражирования, отправления, контроля исполнения документов, формирование их в дела, надзорные и контрольные производства, хранение, использование на бумажных или электронных носителях [5]. В соответствии с Инструкцией ведение делопроизводства возлагается на службу делопроизводства – секретариат, организацию работы которого и контроль над состоянием делопроизводства в аппарате прокуратуры и подчиненных прокуратурах осуществляет руководитель секретариата.

Целесообразно отметить и то, что организация контроля над исполнением документов предусматривает: взятие исполнения документов на контроль; своевре-

менное их доведение до исполнителей; формирование картотеки контрольных документов; информирование соответствующего руководителя о ходе и результатах исполнения; выполнение в определенный срок и снятие исполнения документов с контроля. При этом на документе, контролируемом по исполнению, работник контролирующего подразделения проставляет штамп «Контроль», «Особый контроль» и дату выполнения [5].

Большое значение в процессе организации контроля над деятельностью органов прокуратуры имеет рассмотрение заявлений и обращений граждан, в том числе личный прием, а также связи со средствами массовой информации, поскольку деятельность Генеральной прокуратуры Украины осуществляется в условиях гласности. Официальные сообщения средствам массовой информации от имени Генеральной прокуратуры Украины направляются пресс-секретарем Генерального прокурора Украины и отделом связей со средствами массовой информации по согласованию с Генеральным прокурором Украины. Кроме того, Генеральная прокуратура Украины имеет официальный Интернет-портал, на котором размещается информация о деятельности органов прокуратуры Украины, документы нормативного характера, сведения, предусмотренные Законом Украины «О доступе к публичной информации», а также официальные сообщения для средств массовой информации.

В целом же порядок рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан регулируется Законом Украины «Об обращениях граждан» от 02.10.1996, уголовно-процессуальным законодательством и приказами Генерального прокурора Украины. Контроль и надзор за соблюдением законодательства об обращении граждан осуществляется Генеральным прокурором Украины и подчиненными ему прокурорами. В соответствии с предоставленными им действующим законодательством полномочиями они принимают меры по восстановлению нарушенных прав, защите законных интересов граждан, привлечению нарушителей к ответственности. Согласно Закону Украины «Об обращениях граждан», граждане Украины имеют право обратиться в органы государственной власти, местного самоуправления, к должностным лицам (в соответствии с их функциональными обязанностями) с замечаниями, жалобами и предложениями, касающимися их деятельности, заявлением или ходатайством относительно реализации своих социально-экономических, политических и личных прав, законных интересов и жалобой об их нарушении [6].

В результате проведенного исследования приходим к логически обоснованному выводу, что эффективная организация контроля над деятельностью органов прокуратуры имеет большое значение для достижения высокого уровня функционирования института прокуратуры в процессе обеспечения законности и правопорядка в государстве, реализации и защиты прав, свобод и интересов граждан. В таком контексте мы вполне соглас-

ны с определенной в Приказе Генерального прокурора Украины «Об организации работы и управления в органах прокуратуры Украины» необходимостью недопущения в процессе организации контроля над органами прокуратуры и их должностными лицами проявлений формализма, лишнего делопроизводства, фактов бюрократического стиля и методов руководства.

Как справедливо отмечается в Приказе, основными критериями оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Украины являются: соблюдение Конституции и законов Украины при осуществлении прокурорских полномочий; обеспечение надлежащей организации работы; полнота и своевременность принятых мер по устранению нарушений закона, восстановлению прав и свобод граждан и законных интересов государства; возмещение причиненных убытков; привлечение виновных к установленной законом ответственности [7].

Заметим, что Приказом Генеральной прокуратуры Украины «Об организации работы и контроля выполнения в органах прокуратуры Украины» определены основные приоритеты в процессе организации контроля над деятельностью органов прокуратуры: 1) сосредоточить основные усилия на повышении эффективности деятельности структурных подразделений и подчиненных прокуратур; 2) активно внедрять положительный опыт по организации работы прокуратуры; 3) выявлять недостатки и изучать их причины; 4) вносить обоснованные предложения о принятии необходимых мер и контролировать качество и своевременность их выполнения; 5) всячески предотвращать проявления формализма и лишнего делопроизводства; 6) осуществлять организационную подготовку заседаний коллегий, оперативных и координационных (межведомственных) совещаний у Генерального прокурора Украины, прокуроров областного уровня; 7) контролировать полноту и своевременность выполнения принятых решений, приказов, указаний и поручений соответствующих прокуроров; 8) обеспечивать соблюдение установленного порядка направления задач и поручений, согласованных выездов на места и межотраслевых организационно-методических мероприятий, которые имеют целью повысить уровень и качество работы органов прокуратуры; 9) в течение года при необходимости изучать состояние планирования работы, соблюдение исполнительской дисциплины, практику работы коллегии, эффективность выездов на места и другие важные вопросы, предоставляя подчиненным прокуратурам соответствующие рекомендации по устранению имеющихся недостатков и улучшению организационно-управленческой деятельности [8].

Выводы. Однако, по нашему мнению, к приоритетным путям совершенствования механизмов организации контроля над деятельностью органов прокуратуры следует отнести и такие: 1) оптимизацию структуры и штатной численности руководящих, оперативных и технических работников; 2) эффективное распределение обязанностей между руководством и подчиненными; 3) балансировку предоставленных полномочий, выполняемых обязанностей и уровня ответственности прокуроров, следователей и других работников органов прокуратуры; 4) надлежащее материально-техническое и информационное обеспечение; 5) активное использование методов планирования, прогнозирования и анализа в исследуемой сфере; 6) научное обоснование форм и методов контроля; 7) развитие взаимодействия прокуратуры и институтов гражданского общества, а также других субъектов правоотношений по поводу контроля над органами прокуратуры и так далее.

Список использованной литературы

1. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. –1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Інформація про керівництво структурних підрозділів генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/kersp.html?_m=publications&_t=rec&id=93418.
3. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України: Постанова Верховної Ради України від 06.11.1991 № 1796–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 15.
4. Наказ Генерального прокурора України «Про затвердження Регламенту Генеральної прокуратури України» від 12.04.12 № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.
5. Наказ Генеральної прокуратури України від 01.04.2010 № 18 «Про затвердження Інструкції з діловодства в органах прокуратури України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.
6. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GP11058.html.
8. Наказ Генеральної прокуратури України від 19.01.2004 №1 «Про організацію роботи та контроль виконання в органах прокуратури України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.13459>.