



МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

РИБАЛКА Наталія Олегівна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії діяльності та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

Выполнен анализ методов управления в органах прокуратуры. Обращается внимание на общие и специальные уровни системы методов управления в органах прокуратуры. Подробно рассматриваются содержание и признаки государственного принуждения как метода деятельности органов прокуратуры.

Ключові слова: органи прокуратури, управління, методи, переконання, примус, повноваження, функції прокуратури.

Поняття метод визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій сфері діяльності. У теорії управління метод визначається як спосіб або засіб досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління.

Слово «метод» походить від лат. *methodos* і перекладається як «шлях слідування, теорія, вчення, спосіб досягнення будь-якої цілі, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності» [1, с.345]. Методи показують, яким чином органи прокуратури та їх посадові особи в процесі своєї діяльності вирішують поставлені перед ними завдання, спрямовані на покращення стану законності в Україні. Відповідно до цього метод управління в органах прокуратури можна визначити як спосіб практичного здійснення завдань і функцій, що стоять перед прокуратурою. Зміст методу дає відповідь на питання про те, у які способи найбільш дієво та раціонально про-

куратура може досягти поставленої мети в справі зміцнення законності та боротьби зі злочинністю.

Колектив авторів Д. Бакаєв, В. Зеленецький, Д. Фінько поняття методу управління в органах прокуратури визначає, як передбачені законом або вироблені прокурорською практикою на підставі закону, даних науки та передового досвіду засоби, прийоми та шляхи реалізації повноважень прокурора. У теорії прокурорського нагляду форми і методи, а також засоби нагляду нерідко ототожнюються й розглядаються як синоніми [2].

Л. Давиденко має власну позицію стосовно методів керівництва в органах прокуратури. Під методом керівництва розуміє способи управлінського впливу на підлеглих працівників [3, с.65].

На думку В.С. Зеленецького, і ми підтримуємо її, зазначені положення орієнтують нас не стільки на загальнотеоретичні методи, скільки на конкретні засоби, що використовуються прокуратурою під час виконання своїх функцій.

Отже, під методами управління в органах прокуратури слід розуміти прийоми та способи, за допомогою яких прокуратура реалізує свої завдання й функції. Методи визначають якісний бік управлінської діяльності, а тому їх удосконалення означає підвищення ефективності цієї діяльності. Також слід зважати на те, що методи знаходяться в діалектичній єдності з метою управлінської діяльності, яка обумовлює

специфіку їх застосування. Тому вибір методів певною мірою визначає реальність досягнення поставленої мети. У той же час, методи вказують, завдяки чому досягається поставлена мета управлінської діяльності.

Досвід та наукове осмислення практики управлінської діяльності в органах прокуратури дозволяє визначити риси, що властиві методам управління в органах прокуратури:

- це способи, засоби здійснення впливу прокуратури на піднаглядні об'єкти (фізичних і юридичних осіб);

- використовуються з метою забезпечення виконання завдань, покладених на прокуратуру державою, та реалізації їх функцій;

- є засобами реалізації компетенції та повноважень, наданих державою прокуратурі;

- відображають наявні як в прокуратурі, так і в її посадових осіб повноваження державно-владного характеру щодо застосування необхідних заходів;

- відображають зв'язок між прокуратурою (суб'єктом) і піднаглядними об'єктами, тобто між ними існують особливі правовідносини;

- є способами, що забезпечують домінування волі суб'єкта, відповідно до його владних повноважень над об'єктом, на якому здійснюється прокурорський нагляд;

- існує можливість їх неодноразового застосування у процесі здійснення прокурорського нагляду;

- зміст визначається різноманіттям функцій прокуратури, що мають різну спрямованість;

- зміст керівного впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта нагляду, стосовно якого методи застосовуються, наприклад, фізична чи юридична особи;

- завжди вважають своїм адресатом конкретний об'єкт;

- є найбільш активним елементом у наглядовій діяльності прокуратури.

Можна сказати, що методи сприяють виконанню необхідних функцій та повноважень; мають альтернативний характер, тому що їх вибір залежить від мети і характеру завдань, що вирішуються; способи впливу урегульовані законом.

Характерною особливістю правових засобів є те, що в разі їх застосування між прокуратурою і піднаглядними об'єктами, за законністю діяльності яких вона здійснює нагляд, завжди виникають правові відносини владно-розпорядчого характеру. Про це свідчать і проведені дослідження, які визначають, що прокурорсько-наглядова діяльність може здійснюватися лише у формі правових відносин. При цьому обов'язковим суб'єктом прокурорсько-наглядових правовідносин завжди повинен бути прокурор. А іншими суб'єктами, як вже зазначалося, можуть бути фізичні і юридичні особи. Змістом наглядових правовідносин є сукупність прав і обов'язків його суб'єктів. При цьому слід зважати на те, що зазначені відносини мають свій самостійний предмет, який потребує особливого методу правового регулювання. Тому, якщо виходити із загальних елементів, які в теорії права є складовими поняття «методи правового регулювання», – порядку встановлення прав і обов'язків, ступеня визначеності наданих прав і обов'язків суб'єктів, характеру правових засобів впливу, підстав і процедури їх застосування, то всі ці елементи притаманні прокурорському нагляду, наприклад, за дотриманням законів у сфері оперативно-розшукової діяльності.

У зазначеній сфері прокурор має право: виявити порушення закону, причини порушення і умови, що йому сприяли; на усунення порушень закону, що припустили слідчі органів прокуратури, які проводять оперативно-розшукову діяльність; на притягнення винних до певної відповідальності.

Діяльність прокуратури здійснюється шляхом використання значної сукупності різноманітних методів. Проте слід зважати на те, що вибір конкретних методів та їх практичне застосування обумовлені низкою факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Для дослідження поставленої мети працівники органів прокуратури у своїй управлінській діяльності можуть застосовувати перш за все загальні методи управління: переконання, стимулювання і державний примус. Ці методи, як правило, використовуються прокуратурою в процесі своєї наглядової діяльності. При

цьому переконання та стимулювання традиційно передує державному примусу. Загальні методи набувають особливого характеру, що впливає, по-перше, зі специфічності органів прокуратури, а, по-друге, різноманітності варіантів поєднання переконання, стимулювання та державного примусу.

Система методів управління в органах прокуратури складається з двох рівнів. До першого рівня належать загальні методи, що використовуються органами прокуратури та її посадовими особами під час виконання поставлених завдань і реалізації функцій, передбачених Законом України «Про прокуратуру». Також слід зазначити, що загальні методи характеризуються універсальністю, пов'язані з організаційною (фактичною) та правовою формами управлінської діяльності в органах прокуратури і поширюються на правотворчу на правозастосовну діяльність як у внутрішньоорганізаційних, так і зовнішньоорганізаційних правовідносинах.

Другий рівень методів діяльності органів прокуратури охоплює так звані спеціальні методи, що застосовуються при проведенні прокурорської діяльності. Спеціальні методи обумовлюються специфікою прокурорської діяльності й особливостями правовідносин. Водночас вони є похідними від загальних методів, виникають, формуються на їх підґрунті, продовжують їх ідею в специфічній сфері діяльності прокуратури, а тому вони прямо чи опосередковано обумовлені загальними методами. Однак слід зважати на те, що якщо елементи загальних методів діяльності прокуратури наявні в усіх ситуаціях, де діють працівники органів прокуратури, то спеціальні методи застосовуються поза системою прокуратури. Інакше кажучи, їх дія спрямована на фізичні і юридичні суб'єкти. Наприклад, оскарження до суду відмови піднаглядного суб'єкта виконати вимоги протесту про порушення закону. Отже, найбільш поширеним є поділ методів залежно від характеру їх впливу на волю та поведінку людей. Унаслідок цього серед методів органів прокуратури розрізняють переконання, стимулювання і державний примус.

При всій різноманітності методи управлінського впливу в органах прокуратури

можуть бути зведені у дві групи, на думку Л. Давиденка. Одну з них становлять адміністративно-командні методи, в основу яких покладено засоби матеріального і морального стимулювання та соціально-психологічного впливу. Важливе значення в плані застосування соціально-психологічних методів керівництва в органах прокуратури має діяльність щодо створення і підтримання здорового психологічного клімату, тобто емоційного настрою, який відображає стосунки, що склалися в трудовому колективі між його членами.

Як відомо, прокуратура України реалізує, насамперед, правоохоронну функцію держави. Тому у своїй діяльності вона спирається на три основні методи – переконання, стимулювання і державний примус.

Переконання – це метод активного впливу на волю і свідомість людей ідейно-моральними засобами для формування в них поглядів, що базуються на глибокому розумінні сутності прокуратури, її цілей і функцій. Цей метод в основному застосовується у внутрішньо-організаційній управлінській діяльності, формує та підтримує необхідність виконання законів України як фізичними, так і юридичними особами, особливо у сфері господарювання.

Невід'ємною умовою результативності та дієвості методів переконання є розуміння цілей і завдань органів прокуратури на конкретному етапі державотворення, відповідність інтересів держави, яку представляють органи прокуратури, конкретним загальним елементам, які в теорії права є складовими поняттями «методи правового регулювання», – порядку встановлення прав і обов'язків, ступеня визначеності наданих прав і обов'язків суб'єктів, характеру правових засобів впливу, підстав і процедури їх застосування, то всі ці елементи притаманні прокурорському нагляду, наприклад, за дотриманням законів у сфері оперативно-розшукової діяльності.

У зазначеній сфері прокурор має право:

- виявити порушення закону, причини порушення і умови, що йому сприяли; на усунення порушень закону, що припустили органи, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

- на притягнення винних до певної відповідальності.

Отже, система методів управлінської діяльності в органах прокуратури складається з двох рівнів. До першого рівня належать загальні методи, що використовуються органами прокуратури та її посадовими особами під час виконання поставлених завдань і реалізації функцій, передбачених Законом України «Про прокуратуру» [4]. Другий (зовнішній) чинник є різновидом методу переконання. Сам факт переконання, а не примусу є стимулювальним фактором забезпечення належної поведінки громадян щодо дотримання законності, гідної поведінки учасників правовідносин. Тому метод переконання у своїй основі – це засіб виховання. Результатом застосування цього методу є досягнення добровільного виконання вимог документів прокурорського реагування, що, у свою чергу, забезпечує високий рівень правосвідомості громадян. Наприклад, працівник прокуратури, доповідаючи колективу про наслідки перевірки, роз'яснює зміст самого закону і причини його порушення, одночасно позитивно оцінюючи діяльність керівництва суб'єкта господарювання з усунення порушень законності, що може бути висвітлене в засобах масової інформації.

На нашу думку, незважаючи на те, що переконання і стимулювання хоча й застосовуються в управлінні органами прокуратури, домінуючим методом у її діяльності все ж таки є державний примус, тобто, насамперед, психологічний вплив органів і посадових осіб прокуратури на суб'єкт для того, щоб примусити його діяти в інтересах держави. Забезпечуючи практичне втілення в життя вимог держави щодо зміцнення законності посадові особи органів прокуратури, відповідно до Конституції України (ст. 121–123) та Закону України «Про прокуратуру» зобов'язані вимагати від зацікавлених осіб дотримуватися виконання законів, а в разі відмови застосовувати до них примусові заходи.

Можна констатувати, що, застосовуючи метод державного примусу, прокуратура реалізує регулятивні та правоохоронні елементи цього методу. Державний примус, як правило, використовується всупереч волі

та бажанню суб'єктів державно-правових відносин у ситуації, коли переконання та стимулювання не впливає на їх поведінку, і вони, як і раніше, не дотримуються вимог закону. Застосування заходів примусу в діяльності прокуратури має певну специфіку, аналіз якої дозволяє виокремити підвид державного примусу, який можна порівняти з адміністративним.

Для державного примусу як методу діяльності органів прокуратури характерні такі ознаки:

1) має цілеспрямований характер, оскільки метою його є забезпечення законності в Україні, захист прав та інтересів громадян;

2) застосування регламентується Законом України «Про прокуратуру»;

3) забезпечують дотримання законності в будь-якій сфері, де виявлені порушення законодавства;

4) застосовуються посадовими особами органів прокуратури, що здійснювали перевірку й виявили порушення закону;

5) система примусових заходів органів прокуратури різноманітна, зокрема, це перевірки документів та відомостей, необхідних для виявлення порушень закону, відібрання пояснень з приводу порушення законів у відповідальних осіб, а також внесення документів прокурорського реагування;

6) примусові заходи мають спеціальні підстави для застосування: вони можуть бути застосовані тільки після виявлення порушення закону і отримання від відповідної службової особи пояснень з приводу встановлених правопорушень;

7) заходи державного примусу можуть застосовуватися як до фізичних, так і до юридичних осіб (порушення питання про анулювання незаконно отриманої ліцензії);

8) примус в основному застосовується в позасудовому порядку.

Зміст методів полягає у встановленні прокуратурою обов'язків чи заборон для учасників правовідносин шляхом внесення прямого припису, протесту, подання, постанови про притягнення винної особи до певного виду відповідальності. Отже, основне призначення примусових методів управлінської діяльності прокуратури полягає в

тому, що вони практично забезпечують державно-владний характер вимог документів прокурорського реагування, яке підтримується на рівні держави. Якщо розглядати державний примус з погляду адміністративного примусу, то він матиме такі ознаки:

- прямий вплив на керований об'єкт (волю і свідомість особи) за допомогою встановлених прав і обов'язків під час виникнення правовідносин;
- односторонність вибору прокуратурою способу вирішення конкретної ситуації, що склалася під час перевірки;
- безпосереднє застосування примусових заходів для забезпечення усунення порушень законності;
- виконання документів прокурорського реагування безпосередньо особою, з вини якої порушений закон.

Зазначені методи діяльності органів прокуратури можна назвати методами прямого владного впливу, оскільки вони забезпечують ефективність реалізації державою питань, спрямованих на зміцнення законності в Україні.

Прикладом державного примусу, який реалізується прокуратурою, є те, що Генеральний прокурор України 19 грудня 2012 року видав нормативний наказ № 4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» [5], в якому зазначається, що необхідно вживати заходів реагування щодо службових осіб, винних у незаконному притягненні громадян до кримінальної відповідальності, або не вживати заходів щодо відновлення їх прав». Прокуратура застосовує державний примус до тих, хто намагається сфальсифікувати певні кримінальні справи. Відомо, що державний примус може бути тільки правовим. Правовий примус – це державний примус, вид і міра якого визначені правовими нормами (застосовується в процесуальних формах).

Правовий примус – це передбачені ст. 20–24 Закону України «Про прокуратуру» [4] повноваження прокурорів щодо нагляду за дотриманням законів, які реалізуються за допомогою протесту (ст. 21), припису (ст. 22), подання (ст. 23) чи постанови (ст. 24).

Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законності

при розслідуванні злочинів мають владно-розпорядчий, примусовий характер, адже згідно зі статтею 32 Закону України «Про прокуратуру» вказівки прокурора, його заступників, які даються відповідно до кримінального процесуального законодавства органам, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування, є обов'язковими для цих органів. У цьому випадку органи прокуратури застосовують саме метод правового примусу.

Незважаючи на всі відмінності, методи державного примусу мають і декілька спільних ознак. Найважливішими з них є такі:

- управлінський зміст досліджуваних методів, оскільки вони використовуються в діяльності, яка є управлінською;
- наявність єдиного суб'єкта застосування – прокуратури і її посадових осіб;
- існування методів управління обумовлене єдиною кінцевою метою – дотриманням законності піднаглядними суб'єктами;
- для реалізації зазначених методів прокуратура використовує тільки правові форми своєї діяльності.

Слід зауважити, що досліджувані методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У практичній управлінській діяльності органів прокуратури вони застосовуються не ізольовано, а в сукупності, певному співвідношенні та послідовності.

У межах реалізації кожної функції існують властиві саме їй методи діяльності відповідно до повноважень, наданих прокурору для реалізації тієї чи іншої функції. У юридичній літературі не існує єдиної думки щодо характеру повноважень прокурора. Деякі автори стверджують, що прокурор у процесі здійснення нагляду має загальні для всіх галузей прокурорського нагляду повноваження.

Інші заперечують це і вважають, що в кожній галузі прокурорського нагляду є специфічні повноваження. Так, А. Козлов зазначає, що єдиних для всього прокурорського нагляду повноважень не існує [6]. Ми вважаємо, що таке категоричне твердження можна заперечити. Загальновідомо, що дея-

кі наглядові повноваження прокурор може застосовувати в будь-якій сфері прокурорського нагляду, наприклад, у разі проведення перевірок, виклику посадових осіб, відібрання в них усних або письмових пояснень з приводу порушення законів тощо. Тому зазначені повноваження є загальними для всіх галузей прокурорського нагляду.

Однак використання загальних повноважень у різних галузях нагляду має свої особливості, хоча від цього, на нашу думку, вони не перестають бути загальними. Так, для проведення перевірки в порядку загального нагляду підставою є заяви та інші повідомлення про порушення законності, які вимагають прокурорського реагування, а за наявності приводів – також з власної ініціативи прокурора (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру»). Крім того, слід зазначити, що прокурор наділений повноваженнями, які він використовує тільки в окремих сферах своєї наглядової діяльності, наприклад, у разі скасування незаконної постанови слідчого. Кваліфікуючою ознакою для кожної форми прокурорського нагляду, що дозволяє відокремити її від інших наглядових форм, є тільки повноваження, тобто забезпечена законом можливість відповідної поведінки прокурора, тоді як інші передбачені правовою нормою компоненти відіграють в основному роль стимулятора ефективності того чи іншого повноваження.

Наведене ще раз підтверджує, що форми прокурорського нагляду – це те, що повинен виконати прокурор, а методи нагляду – те, яким чином і за допомогою яких засобів він має виконувати.

Розглянемо методи, які застосовуються для реалізації окремих функцій прокуратури, а саме:

- відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам;
- дотримання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав;
- дотримання законів щодо економічних, міжнародних відносин, охорони навко-

лишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Зазначене не тільки характеризує зміст загального нагляду прокуратури, а й виокремлює загальний нагляд серед інших галузей нагляду. Загальний нагляд здійснюється тільки за властивими для цієї галузі формами і методами діяльності прокуратури. При цьому повноваження прокурора при їх здійсненні не мають владно-розпорядчого, імперативного характеру, тому що прокурор не має права самостійно скасовувати нормативні акти державних органів, органів місцевого самоврядування тощо, які не відповідають законам.

Традиційно повноваження прокурора при нагляді за дотриманням законів з певною мірою умовності можна поділити на три групи:

- 1) повноваження з виявлення можливих порушень закону, причин та умов, що їм сприяли;
- 2) повноваження щодо реагування на виявлені порушення закону та їх усунення;
- 3) повноваження з попередження порушень закону.

Для отримання висновків щодо виявлення можливих порушень закону прокурор застосовує певні методи примусового характеру, наприклад, він має право безпосередньо входити в приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи належності до військових частин. Маючи певну інформацію, отриману за результатами перевірки внаслідок огляду документів чи інших матеріалів, прокурор має можливість виявити порушення, наприклад, стану охорони здоров'я, трудового законодавства тощо. Завдяки письмовому примусу він може отримати матеріали, документи, які необхідні для закінчення перевірки.

Після дослідження матеріалів та документів прокурор має право отримати необхідні пояснення, довідки і прийняти необхідні рішення, наприклад, у формі протесту, подання та ін. Невиконання без поважної причини державного примусу прокурора тягне за собою передбачену законом відпові-

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз методів управління в органах прокуратури. Звертається увага на загальні і спеціальні рівні системи методів управління в органах прокуратури. Докладно розглядаються зміст і ознаки державного примусу як методу діяльності органів прокуратури.

дальність (ст. 8 Закону України «Про прокуратуру»). Така відповідальність передбачена і ст. 185⁸ Кодексу України про адміністративні правопорушення [7]. Застосовуючи державний примус, прокурор має право вимагати від керівників і колегіальних органів проведення перевірок, ревізій, відомчих та позавідомчих експертиз, а також виділення спеціалістів для їх проведення. Залучаючи до роботи спеціалістів недержавних органів і структур, прокурор має право застосовувати метод заохочування у вигляді виплати певного гонорару. Допускається також і моральне заохочення.

Отже, повноваження прокурора тісно пов'язані з формами і методами їх виконання, які спрямовані не тільки на запобігання порушень закону, а й причин цих порушень та умов, що їм сприяли (ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»). Слід зазначити, що процедура реалізації прокурорами наданих їм повноважень по суті процесуально не передбачена й не визначена. На нашу думку, ця проблема має бути вирішена в новому Законі України «Про прокуратуру», оскільки це обумовлене ст. 123 Конституції України, в якій міститься положення про те, що «організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом».

SUMMARY

The analysis of management practices in the prosecution. Attention is drawn to the general and specific levels of management in the prosecution. Detail the content and features of state coercion as a method of prosecution.

Література

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка.- К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007.-992с.
2. Бакаев Д., Зеленецкий В., Финько Д. Прокурорский надзор за законностью избрания мер пресечения в стадии предварительного расследования: Учеб. пособ. – Х.: ИПК, 1989. – С. 18.
3. Давиденко Л. Оперативне керівництво в органах прокуратури / Л. Давиденко // Вісник прокуратури.- №2 (56).- 2006.-с.61-68.
4. Про прокуратуру: закон України від 05.11.1991.-№ 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України.- 1991.-№ 53.-ст.793.
5. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України № 4гн від 19 грудня 2012р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-organizaciyu-dijalnosti-prokuroriv-ukriminalnomu-provad-doc126824.ht>.
6. Козлов А.Ф. О сущности прокурорского надзора в СССР / А.Ф. Козлов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – Свердловск, 1989. – С. 26.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – №51.- Ст.1122.