

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

В роботі розглядаються проблемні питання управління органами прокуратури України та запропоновані шляхи його удосконалення.

Ключові слова: прокуратура України, мета управління, завдання та функції управління.

Постановка проблеми. Власний історичний досвід України та сучасна зарубіжна практика доводять, що лише за умови наукового забезпечення управлінської діяльності, практичної реалізації управлінських напрацювань, а також постійного вдосконалення форм і методів управління можна досягти ефективності будь-якої управлінської діяльності, зокрема в органах прокуратури. Управління органами прокуратури є елементом соціального управління, під яким традиційно розуміється управління людьми та їх колективами.

Аналіз сучасного стану управління органами прокуратури свідчить, що у цій сфері існує значна кількість проблем, подолання яких потребує значних зусиль з боку прокуратури. Перш за все, це недосконалість законодавства, яке регулює діяльність прокуратури. Багато положень правових актів застарілі за своєю сутністю та не враховують особливостей сучасного етапу розвитку української державності. Крім того, сьогодні спостерігається наявність суперечностей між сучасною законодавчою базою діяльності прокурорської системи та європейськими стандартами. Як відомо, ще у 2001 році у своїй Резолюції № 1244 щодо виконання обов'язків і зобов'язань України Парламентська Асамблея Ради Європи здійснила зобов'язання українських органів влади змінити роль та функції прокуратури України з метою забезпечити їх відповідність європейському законодавству, однак до цього часу цей процес ще не завершено. Необхідно також зауважити, що потребують свого врахування в управлінні органів прокуратури, зміни у суспільних відносинах, характерних для сьогодення. Підвищення уваги до проблеми додержання прав та свобод людини і громадянина, збільшення активності діяльності громадських організацій, підвищення вимог до відкритості і прозорості діяльності всіх державних органів обумовлюють необхідність удосконалення форм та методів управління органами прокуратури, підвищення вимог до прокурорських кадрів[3].

Дослідження управління органами прокуратури дає змогу зробити висновок про їх різносторонній та багатоаспектний характер, що насамперед пов'язано із виконанням ними специфічних завдань та функцій, які закріплені в Конституції України [1] та Законі України «Про прокуратуру» [2]. Управління в органах прокуратури регулюються матеріальними та процесуальними (процедурними) адміністративно-правовими нормами, які визначаються в науковій літературі як «обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління».

Стан дослідження. Проблеми управління державними органами висвітлені у роботах О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, Є. Б. Кубка, В. М. Марчука, В. Ф. Опришка, І. М. Пахомова, В. М. Селіванова, В. Ф. Сіренка, С. Г. Стеценка, В. В. Цветкова, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка та ін. Також проблеми державного управління вивчали такі зарубіжні вчені, як В. Г. Атаманчук, І. Л. Бачило, Б. М. Лазарев, Б. П. Курашвілі, Г. І. Петров, Ю. О. Тихомиров, В. А. Юсупов та ін. Проблеми управління у сфері діяльності різних правоохоронних органів висвітлюються в працях О. М. Бандурки, І. І. Веремеєнка, А. Г. Братка, І. П. Голосніченка, К. Ф. Гуценка, Н. Н. Єфремова, Т. К. Зарубицької, Д. С. Карева, С. В. Ківалова, А. П. Коренєва, Л. Л. Попова, В. М. Семенова, І. А. Склярєва, Т. Н. Радька, В. В. Чернікова, В. С. Чернявського.

Останнім часом спостерігається підвищення уваги до проблем управління в органах прокуратури: цій проблематиці присвячено роботи В. С. Бабкової, Л. М. Давиденка, В. В. Долежана, П. М. Каркача, І. М. Козьякова, Т. В. Корнякової, М. В. Косюти, В. І. Малюги,

М. І. Мичка, О. М. Михайленка, А. В. Пшонки, М. В. Руденка, Г. П. Середи, В. В. Сухоноса, М. К. Якимчука та інших авторів.

Мета роботи полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад, системи правового регулювання і практики його реалізації визначити сутність та особливості мети, завдань та функцій управління органами прокуратури України і на цій основі виробити пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Виклад основних положень. Метою управління визначається як відображення у свідомості певного об'єкта, що є предметом потреб, інтересів та цінностей, на досягнення якого (як бажаного, корисного результату) спрямована діяльність суб'єкта – особистості, групи, суспільства. Як окреслено у юридичних наукових джерелах, управління засноване на притаманних тільки людині здатностях ставити перед собою цілі і знаходити адекватні засоби їх досягнення, передбачати результати впливу. В історії суспільства ніщо не робиться без свідомого наміру, без бажаної мети [5, с. 127]. Свідомі, активні зусилля людини щодо їх досягнення характеризують управління як цілеспрямовану працю, з якої ясно проглядається єдність інтелектуального та вольового моментів. Іншими словами кажучи, метою управління є заздалегідь визначений, запрограмований стан системи, досягнення якого в процесі управління дозволяє вирішити проблему. Треба відмітити, що управління диференціюється залежно від рівнів його здійснення. Так, мета управління суспільством в цілому складається із забезпечення ефективного функціонування та розвитку усіх відповідних соціальних структур, вирішення загальних завдань шляхом створення та організації діяльності спеціальних державних органів та громадських організацій, які здійснюють управління в різних сферах.

Метою управління органів прокуратури є задоволення суб'єктивного права та законного інтересу особи, яка звернулася із зверненням. Управлінські відносини, які виникають за ініціативою органу прокуратури зумовлені виконанням обов'язків, які на них покладені, або випливають із доручень інших органів чи посадових осіб. При цьому регулювання цих відносин, які виникають за ініціативою органу прокуратури має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже коли особа сама звертається до органів прокуратури, то вона, звичайно, очікує на прийняття певного рішення. А коли управлінські відносини починаються з ініціативи органу прокуратури, то прийняте рішення базується на фактах, здобутих саме органом прокуратури, вплив на прийняття рішення іншої особи (заявника) в цьому випадку є обмеженим.

Говорячи про завдання управління органами прокуратури, то слід зазначити, що вони базуються на актуальності ситуації взаємовідносин між прокуратурою та іншими суб'єктами соціально-політичної дійсності і полягають сьогодні у зміцненні авторитету органів прокуратури. До завдань управління органами прокуратури необхідно віднести:

- підвищення прозорості у діяльності прокуратури, доведення до широких верств населення інформації про соціальне призначення, правовий статус та особливості діяльності прокуратури в Україні;
- залучення представників громадськості до обговорення напрямків реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання покладених на них повноважень;
- прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження;
- підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування;
- удосконалення відомчої нормативно-правової бази;
- організації постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури.

Державне управління, частиною якого є управління в органах прокуратури України, забезпечується виконанням ряду функцій, під якими розуміють конкретні напрямки діяльності. Управління розглядається як серія безпосередніх, взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення мети. Ці дії, кожна з яких є окремим процесом, значною мірою визначають успіх діяльності структури. Прокуратура посідає особливе місце серед правоохоронних органів незалежної Української держави [7, с. 94]. Звичайно, функції управління органами прокуратури

на різних етапах розвитку державності не залишаються незмінними. Їхній зміст і обсяг залежать від багатьох соціально-економічних, політичних, історичних факторів. Кожен державний орган виконує відповідно до покладених на нього завдань визначену частину функцій держави. Наприклад, діяльність системи органів прокуратури спрямована на рішення основних напрямів, завдань, покладених на неї відповідно до Конституції України [4]. Кожне з цих завдань припускає здійснення власного набору функцій. Функції, що відповідають головному призначенню тієї чи іншої соціальної системи, називаються основними (об'єктними). Вони індивідуальні для конкретної системи, що визначається своєрідністю об'єкта впливу, особливостями регульованих суспільних відносин.

Функції управління органами прокуратури призначені для упорядкування діяльності самої системи державного органу. Вони припускають різні види управлінської діяльності, здійснюваної з метою забезпечення успішної реалізації основних функцій. Щодо останніх функцій управління носять допоміжний характер. Але кожна з них є відносно самостійною частиною управлінської діяльності, продуктом поділу праці та спеціалізації в управлінні, в результаті чого дані функції також поділяються на основні, вторинні та допоміжні.

Функція як визначений вид управлінської діяльності характеризується відомою самостійністю, однорідністю і повторюваністю. Вона за допомогою відповідної їй організаційної структури забезпечує виконання завдань управління. Кожна функція має свою сферу дії і здійснюється специфічними методами та у відповідних формах [6, с. 27].

Функція управління як правове явище виступає поряд із цільовою (змістовною) характеристикою й іншою стороною діяльності. Йдеться про технологію, процедуру її прояву в управлінському впливі. Тобто функція реалізується у певних процедурах через застосування різних форм і методів управління.

Отже, на нашу думку, функції управління в органах прокуратури – це основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюється в органах прокуратури посадовими особами реалізуються в управлінському процесі через визначені законом процедури.

Існує досить багато різних ознак, що можуть бути покладені в основу класифікації функцій управління прокуратурою України. Аналіз запропонованих ознак класифікацій функцій управління органами прокуратури наводить на думку, що найбільш конструктивним, а тому і перспективним є спосіб багатоаспектної класифікації. Найбільш поширена є класифікація функцій управління органами прокуратури за змістом виконуваних робіт. За цією ознакою розрізняються: 1) загальні функції управління, властиві всій системі управління в цілому й окремим її ланкам; 2) спеціальні функції управління, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери соціальної діяльності, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах; 3) забезпечуючі (допоміжні) функції управління, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій.

Загальні функції управління – універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів соціального управління. Це більш-менш відокремлені групи певних видів управлінської діяльності, котрі закріплюються за суб'єктами управління, напрямів їхньої роботи, що характеризуються спільністю властивих їм ознак, які здійснюються на всіх рівнях системи управління та розрізняються лише за обсягом і межами свого здійснення відповідно до управлінської ієрархії. Без них не може здійснюватися сам процес управління. Вони об'єктивно властиві будь-якому процесові управління і є такою діяльністю, що визначається загальними закономірностями управління як соціальної категорії в цілому. У їхніх межах обмірковуються і розв'язуються найбільш загальні, що мають відношення до всіх суб'єктів і об'єктів, завдання управлінської діяльності. Зважаючи на наведені характерні риси, вони позначаються як функції управління, що мають наскрізний характер [8, с. 78].

Щодо спеціальних функцій управління в органах прокуратури, то, як зазначив О. Ф. Смирнов, у науковій літературі питання про спеціальні функції управління не розглядається. Цей факт не свідчить, однак, що таких у системі управління органами прокуратури немає. Просто рівень досліджень функцій управління залишається дуже низьким.

Незважаючи на безперечність існування і виконання в практичній роботі названих функцій управління, проблема полягає в тому, що в законодавстві про прокуратуру й у теоретичних дослідженнях фактично не розкривається зміст названих функцій, а також умови їхнього

використання для вирішення завдань ефективного функціонування всієї системи органів прокуратури. В результаті дані функції здійснюються найчастіше на розсуд конкретного керівника, що нерідко призводить до неузгодженості конкретних цілей і завдань організації та діяльності централізованої системи органів прокуратури.

До забезпечуючих (допоміжних) функцій управління належать: кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, систематизації законодавства, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення.

Як правило, виконання даних функцій в органах прокуратури покладено на спеціальні підрозділи, зокрема, функція систематизації – на відділ систематизації законодавства та зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України; кадрова – на Управління кадрів Генеральної прокуратури України, відділи кадрів, атестаційні комісії прокуратур; фінансово-господарська функція та функція матеріально-технічного забезпечення – на Управління матеріально-побутового забезпечення та соціально-побутових потреб та Бухгалтерію Генеральної прокуратури України; функція статистики – на керівників структурних підрозділів щодо її ведення та перших помічників прокурорів з питань статистики та контролю за веденням первинного обліку і статистики; функція діловодства здійснюються відповідно до інструкції з діловодства в органах прокуратури України секретаріатом, Відділом прийому громадян, розгляду звернень і депутатських запитів. Але контроль організації та виконання даних функцій лежить на керівниках прокуратур.

Загальні, спеціальні та забезпечуючі функції існують поряд і у взаємодії одна з одною. Зважаючи на це, недооцінка тієї чи іншої функції, несумлінне її виконання неминуче негативно відображаються на всій системі функцій і результатах управління. Розвиток і вдосконалення всіх функцій управління сприяють поліпшенню роботи людей, пов'язаних з управлінням.

У зв'язку з викладеним функції управління як елемент процесу управління органами прокуратури необхідно розглядати не лише як допоміжні щодо конституційних функцій прокуратури, а й як структуроутворюючий елемент системи, що потребує належного правового закріплення в Законі України «Про прокуратуру» та у відомчих нормативно-правових актах статусу органів прокуратури різних рівнів та управлінських повноважень їх керівників. Це сприятиме запобіганню перевищенню ними і вищестоящим керівництвом повноважень, а також гарантуватиме додержання принципу законності в організації та діяльності прокуратури.

Висновки. У результаті виконаної наукової роботи наведено теоретичне узагальнення сутності та особливостей мети, завдань та функцій управління органами прокуратури України. Автором сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети статті, а саме:

Метою управління органами прокуратури визначено задоволення суб'єктивного права та законного інтересу особи, яка звернулася із зверненням.

До завдань управління органами прокуратури віднесено: підвищення прозорості у діяльності прокуратури, доведення до широких верств населення інформації про соціальне призначення, правовий статус та особливості діяльності прокуратури в Україні; залучення представників громадськості до обговорення напрямків реформування органів прокуратури, шляхів вирішення актуальних проблем, що постають перед її працівниками під час виконання покладених на них повноважень; прогнозування можливості виникнення соціальної напруженості в окремих соціальних групах у сфері інтересів діяльності прокуратури та вжиття заходів щодо їх попередження; підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури, насамперед оволодіння ними навичками якісного та ефективного спілкування; удосконалення відомчої нормативно-правової бази; організації постійних соціологічних досліджень громадської думки щодо діяльності органів прокуратури.

Запропоновано розуміти під функціями управління в органах прокуратури — основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюється в органах прокуратури посадовими особами реалізуються в управлінському процесі через визначені законом процедури.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 783.

3. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ ГПУ від 26 грудня 2011 р. № 1 гн.

4. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

5. Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук. Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Є. М. Попович. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – 387 с.

6. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія / О. М. Бандурка. – Харків : НУВС, 2004. – 780 с.

7. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / М. К. Якимчук. – Чернівецький національний університет ім. Юрія Федьковича, 2002. – 396 с.

8. Кулинич С. А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / С. А. Кулинич ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2007. – 20 с.

Н. О. Рыбалка

ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

В работе рассматриваются проблемные вопросы управления органами прокуратуры Украины и предложены направления его усовершенствования.

Ключевые слова: прокуратура Украины, цель управления, задачи и функции управления.

N. Rybalka

OBJECTIVES,

TASKS AND FUNCTIONS OF MANAGEMENT OF PUBLIC PROSECUTOR BODIES OF UKRAINE

The problem questions of management of office of public prosecutor of Ukraine organs are in-process examined with application of current legislation.

Keywords: office of public prosecutor of Ukraine, purpose of management, task and management function.

Надійшла до редакції 20.02.2012 р.