

ШУМСКИЙ Петр Васильевич

**КОЛЛЕГИАЛЬНОСТЬ И ЕЕ ФОРМЫ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

Специальность: 12.00.11. — судоустройство;
прокурорский надзор; адвокатура

**АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ
НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

Работа выполнена на кафедре правосудия и прокурорского надзора Украинской юридической академии.

Научный руководитель:

заслуженный деятель науки и техники Украины доктор юридических наук, профессор

Грошевой Ю. М.

Официальные оппоненты:

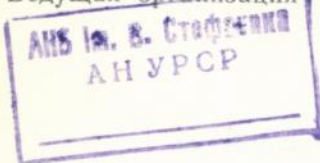
доктор юридических наук, профессор

Давыденко Л. М.

доктор юридических наук, профессор

Михайленко А. Р.

Ведущая организация



Институт государства и права Академии наук Украины

Защита состоится « 11 » декабря 1992 г. в 10⁰⁰ часов на заседании специализированного совета К 068.25.03 по присуждению ученой степени кандидата юридических наук при Украинской юридической академии.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Украинской юридической академии.

Автореферат разослан « 6 »

Ученый секретарь
специализированного совета,
кандидат юридических наук,
доцент

ЛНБ України ім.В.Стефаника



00816439 (V)

Шумилин С. Ф.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

В Украине осуществляются крупномасштабные преобразования, направленные на укрепление демократии и создание правового государства. Происходит переоценка ценностей в экономической, социальной, управленческой, духовной и других сферах жизни общества. Одной из главных проблем общественного развития является укрепление законности и правопорядка.

Усиливающиеся элементы правового нигилизма, ослабление исполнительной власти обусловили снижение в отдельных регионах Украины активность и результативность прокурорского надзора за точным и неуклонным соблюдением законов. В связи с принятием Закона Украины "О прокуратуре" и опубликованием проекта новой Конституции Украины активно обсуждаются проблемы определения места и роли прокуратуры в системе разделения властей.

Большая заслуга в решении проблем совершенствования прокурорского надзора принадлежит ученым и практическим работникам органов прокуратуры Украины: Д.М.Бакаеву, Д.С.Беседе, Е.С.Борисенко, Д.А.Гайсинскому, А.А.Герасуну, В.М.Грошевому, Л.М.Давиденко, В.П.Даниленко, В.В.Дацюку, В.В.Долежану, П.М.Каркачу, Г.К.Кожевникову, М.В.Косюте, А.П.Кощубе, В.Л.Кротюку, В.М.Купцову, А.П.Малыревскому, И.Е.Марочкину, А.Р.Михайленко, М.М.Михенко, В.М.Славскому, В.Н.Точилловскому, Д.А.Усатову, Н.Е.Шевчуку, Д.С.Шемшученко, В.И.Шинькину, Г.И.Чангули, В.Ф.Щуру и другим.

Здесь высказаны диаметрально противоположные точки зрения. В этой связи важно подчеркнуть, что в зависимости от того, какими функциями будет наделена прокуратура в правовом государстве Украины, так и должны решаться вопросы системы принципов, обеспечивающих

функционирование этого органа. Одним из таких организационных принципов деятельности прокуратуры есть коллегиальность.

Значительный вклад в разработку проблем совершенствования прокурорского надзора и коллегиальной деятельности органов прокуратуры вносят: В.М.Басков, Г.С.Березовская, А.Л.Берензон, А.Г.Борейский, В.В.Гаврилов, В.Н.Григоренко, Д.Д.Гудкович, С.И.Гусев, С.А.Емельянов, В.Я.Звирибуль, В.С.Зеленецкий, А.Е.Дунев, Г.А.Мурашин, Г.Л.Маркелов, А.В.Рошин, В.П.Рябцев, Б.В.Коробейников, А.А. Пинаев, В.И.Салунков, В.М.Савицкий, Г.С.Тарнавский, В.М.Шинд, Г.Я.Ясинский, В.Б.Ястребов и многие другие. Актуальность этой проблемы в условиях формирования новой прокуратуры требует осмысления принципа коллегиальности. В комплексном монографическом плане принцип коллегиальности в работе органов прокуратуры научному исследованию не подвергался. Указанные обстоятельства подтверждают, что разработка данной темы находится в числе актуальных проблем науки прокурорского надзора.

Закон Украины "О прокуратуре" требует переосмысления принципов деятельности прокуратуры, в том числе и коллегиальности, которой в теории прокурорского надзора не уделяется должного внимания. В то время как коллегиальность в выработке решений, так и контроль за их исполнением следует рассматривать как одно из условий повышения надзорной функции прокуратуры.

Это обусловлено также пересмотром многих устоявшихся представлений о роли и месте прокуратуры в системе судебной власти Украины.

Отмеченными обстоятельствами руководствовался автор при избрании диссертационной работы.

Цель исследования состоит в:

- теоретическом обосновании роли и места прокуратуры на нынешнем этапе строительства государственности в Украине, а также укреплению ее правового статуса в системе правообеспечивающего механизма;

- разработке предложений по совершенствованию правовых гарантий независимости прокуратуры и нормативному урегулированию управленческих отношений внутри прокурорской системы;

- научном анализе практического решения сложной и многоплановой проблемы - дальнейшего развития демократизации в деятельности прокуратуры, совершенствования и развития коллегиальности;

- разработке соответствующих рекомендаций теоретического и прикладного характера, направленных на определение персональной ответственности за коллегиально принятые решения;

- обосновании конкретных предложений по совершенствованию деятельности коллегий и оперативных совещаний, организации планирования, кадровой политики, в том числе работы аттестационных комиссий, коллегиальности и взаимодействия в работе структурных подразделений, улучшения научных подходов к управлению органами прокуратуры.

В диссертации предпринята попытка, на основе обобщения прокурорской практики, разработать регламент работы коллегий областных и приравненных к ним прокуратур, а также центрального аппарата Генеральной прокуратуры Украины с тем, чтобы в их деятельности исключить различного рода бюрократические извращения и непродуманные решения.

Методологическую основу диссертации составляет материалистическая диалектика как общенаучный метод познания. Применены также частно-научные методы системного анализа: логико-семантический и сравнительно-правовой. Автор стремился руководствоваться принципом историзма, рассматривая поднятые в работе проблемы с точки зрения закономерностей развития органов прокуратуры в конкретных исторических условиях. В процессе исследования использовались различные конкретно-социологические методы / изучение мнения прокурорско-следственных работников и других граждан по многим вопросам, касающимся темы работы/.

Юридическую базу диссертации составляют действующая Конституция Украины и проект новой Конституции Украины, Закон Украины "О прокуратуре", а также приказы и указания Генерального прокурора Украины, относящиеся к данной проблеме, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное законодательство, концепция судебно-правовой реформы, а также проекты законов, касающиеся судебной власти и ее устройства. Было использовано дореволюционное законодательство о прокурорском надзоре стран СНГ и других государств. Содержание работы потребовало изучения литературы не только по прокурорскому надзору, но и общей теории права, философии, социологии, психологии, педагогики, социальному управлению и этике.

Эмпирической базой исследования явилось изучение по специальной программе за 1986-1991 годы протоколов заседаний коллегий областных, транспортных прокуратур, Генеральной прокуратуры Украины. Проанализированы также планы работы указанных выше коллегий, анализы и обобщения, статистические отчеты, информационные и докладные записки, решения оперативных совещаний и другие докумен-

ты прокурорского реагирования. Изучены материалы прокурорских проверок и обобщений по затронутым в диссертации проблемам ряда прокуратур областей, транспортных прокуратур. В ходе работы над диссертацией проведено анкетирование и интервьюирование свыше одной тысячи прокурорско-следственных работников.

Автором использован также девятнадцатилетний опыт работы в органах прокуратуры.

Научная новизна диссертации состоит в том, что это первое комплексное монографическое исследование принципа коллегиальности в работе разных звеньев прокурорской системы и ее влияние на повышение эффективности надзорной деятельности прокуратуры.

В диссертации обоснованы следующие положения, которые в своей совокупности составляют ее научную новизну:

- определено место прокуратуры в системе разделения властей и подчеркнуто, что ее деятельность представляет собой один из механизмов законодательной власти, призванной обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества;
- раскрыто содержание системы принципов организации и деятельности прокуратуры, обосновано понятие принципа коллегиальности, как одной из форм управления прокурорской системой;
- выявлены оптимальные сочетания коллегиальности и единоначалия в деятельности органов прокуратуры;
- анализируется специфика управленческих отношений как внутри прокурорской системы так и отдельных ее звеньев;
- предложены изменения структуры аппарата Генеральной прокуратуры Украины, областных, транспортных, городских и районных прокуратур и приравненных к ним прокуратур;

- обосновываются предложения направленные на обновление содержания планирования в органах прокуратуры и разработана система требований предъявляемых к планам работы по соответствующим направлениям прокурорской деятельности и в этой связи предлагается расширить полномочия прокуроров областей, городов и районов;

- вносятся предложения по совершенствованию практики выдвижения кадров и улучшению деятельности аттестационных комиссий;

- предлагается в Законе Украины " О прокуратуре " закрепить коллегиальное решение ряда кадровых проблем и в тоже время повысить личную ответственность каждого работника за исполнение коллегиально принятых решений;

- обосновываются предложения направленные на повышение организующей роли коллегий и оперативных совещаний и вносятся предложения о формах контроля за качественным и своевременным выполнением принимаемых решений;

- высказываются предложения о приоритетных направлениях деятельности структурных подразделений соответствующих аппаратов и органов прокуратуры, обеспечивающих своевременность и полноту их взаимодействия;

- высказаны предложения по совершенствованию правовых гарантий независимости прокуратуры и невмешательства в ее деятельность неуполномоченных на то органов и должностных лиц;

- сформулированы предложения о расширении гласности в работе различных звеньев органов прокуратуры;

- высказываются соображения о содержании и направлениях разработки методических рекомендаций по научной организации труда

прокуроров и внедрении компьютерной техники в прокурорскую практику, а также программ, обеспечивающих своевременность и полноту / предметность / взаимодействия между структурными подразделениями соответствующих прокуратур.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что ее выводы и предложения могут быть использованы в процессе совершенствования организационно-правовых форм коллегиальной деятельности при подготовке учебных и методических пособий, а также в учебном процессе юридических вузов и системы повышения квалификации прокуроров и следователей.

Прокурорский надзор должен быть прочной и надежной государственной гарантией против всякого произвола и беззакония, утверждая в обществе принцип социальной справедливости и законности.

Укрепление законности во многом зависит от наличия правовой базы деятельности прокуратуры, а также методических рекомендаций по повышению эффективности надзорной, управленческой и других функций.

В диссертации сформулированы положения, которые могут быть использованы в приказах, распоряжениях Генерального прокурора Украины, касающихся организации работы, а также положениях о структурных подразделениях аппарата Генеральной прокуратуры и областного уровня.

Основные положения диссертации и обоснованные в ней рекомендации направлены на повышение эффективности управления органами прокуратуры Украины. Сформулированные в ней предложения неоднократно докладывались на научно-практических конференциях и семинарах прокурорских работников. / Ужгород-1990г., Черновцы - 1991 г., Сумы - 1991 г., Чернигов - 1992 г., Луцк - 1992 г., Львов - 1992г./.

Результаты обобщений деятельности коллегии и планирования работы неоднократно обсуждались на оперативных совещаниях руководителей структурных подразделений центрального аппарата Генеральной прокуратуры Украины и легли в основу информационных писем, по вопросам совершенствования организации работы, которые направлялись всем областным и транспортным прокурорам. В ряде областных прокуратур подготовлены регламенты работы коллегий.

Теоретические выводы и научно-практические рекомендации, разработанные в диссертации, используются в системе повышения квалификации прокуроров, преподавании курса "Прокурорский надзор" и спецкурса "Организация работы в органах прокуратуры" в высших учебных заведениях Украины.

По теме диссертации опубликовано 7 статей.

Работа состоит из введения, трех глав объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во введении обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, характеризуется научная новизна, теоретическое и практическое значение содержащихся в работе основных положений.

В главе первой "Коллегиальность", как одна из основ управления прокуратурой и ее место в системе государственных органов Украины " раскрывается система принципов организации деятельности прокуратуры. Функциональное назначение в этой системе принципа коллегиальности и ее связь с иными принципами прокурорской деятельности.

Обсуждаются проблемы, связанные с выяснением места прокуратуры в системе разделения властей и ее функций в формировании правового государства. Совершенствование управления прокуратурой является одним из условий повышения эффективности реализации ее основных функций, закрепленных в ст.102 Конституции Украины и ст.5 Закона Украины "О прокуратуре".

В работе под коллегиальностью, как принципом управления прокурорской системой, понимается основанное на ст.18 Закона Украины "О прокуратуре" требование, согласно которому руководство прокурорской системой по выработке основных решений, касающихся практики и стратегии прокурорской деятельности осуществляется особыми структурами органов прокуратуры - коллегиями, члены которых наделены равными правами в принятии решений. Следовательно, коллегиальность в выработке решений, как элемент управленческой функции прокуратуры, является одним из условий последовательного осуществления принципа единоначалия.

Коллегиальность правомерно рассматривать в нескольких аспектах. Управленческий - состоит в том, что под его посредством достигается всесторонне, профессиональное обсуждение вопросов. Ускоряется процесс подготовки и принятия оптимальных решений. Упорядочивается управление системой прокурорских органов, обеспечивается достижение согласованной деятельности различных звеньев прокурорской системы, ее подразделений и должностных лиц.

Социально-психологический аспект заключается в том, что при коллегиальной выработке решений устраняется возможность негативного воздействия суггетивных форм воздействия и конформного поведения при формировании коллегиального решения.

Коллегиальность служит средством и формой достижения согласованности действий различных звеньев прокурорской системы, ее подразделений и должностных лиц, которые действуют в рамках единоначалия. Диссертантом анализируются как преимущества, так и недостатки коллегиальности / значительно больше времени требуется на подготовку, выработку и принятие решений, достижение согласованности и единства, нивелировании персональной ответственности и другие/.

Поэтому в любой управленческой системе должно быть оптимальное соотношение коллегиальности и единоначалия. Оно имеет объективные предпосылки, заключающиеся в предоставлении руководителям различных звеньев такой полноты прав в принятии решений, которые необходимы для выполнения возложенных на них обязанностей и в установлении персональной ответственности.

На основании обобщения практики управленческих решений областных, транспортных, городских, районных и приравненных к ним прокуратур выявляются типичные ошибки, связанные с принятием подобного рода решений. На этой основе формируются научно-практические рекомендации, направленные на повышение профессионального уровня принимаемых решений, их правомерности, оптимальности и соответствия ситуациям, возникающим в практике прокурорского надзора и требующим своего разрешения путем принятия именно управленческого действия.

Организационное построение и функционирование органов прокуратуры на основе единоначалия, как правило совмещается с коллегиальностью. Главной отличительной чертой единоначалия является то, что реализация коллективно выработанных идей, мнений и направлений происходит путем издания соответствующего приказа, распоряжения еди-

нолично руководителя соответствующего звена прокурорской системы / ст.18 Закона Украины "О прокуратуре"/.

С понятием единоначалия тесно связано единоличное распорядительство, которое является его элементом. На основе обязательного соотношения единоначалия и коллегиальности построено управление прокуратурами всех уровней. Соблюдение правильного соотношения между коллегиальными и единоначальными методами работы - одна из важнейших задач управления органами прокуратуры, от решения которой во многом зависит эффективность и надзорной функции.

Под функцией прокуратуры понимается такая часть деятельности ее органов, которая характеризуется определенным предметом функционирования, направлена на решение соответствующей задачи. Осуществляется - с помощью присущей ей компетенции и призвана определить действия должностных лиц органов прокуратуры. Управление в системе прокуратуры, подчиняясь общим закономерностям управленческой деятельности, имеет также специфические черты, обусловленные функциональным назначением прокуратуры в системе разделения властей.

По мнению диссертанта существенной особенностью функции управления в прокуратуре является то, что здесь нет управления в "чистом виде" характерного для других систем. В ряде случаев функции надзора и управления сливаются и при определенных условиях прокурор, одновременно управляя подчиненными органами или должностными лицами, осуществляет надзорные функции. Соотношение функций прокуратуры исследовалось рядом ученых / А.Д.Берензоном, В.В.Долежаном, Л.М.Давиденко, В.В.Клочковым, М.Н.Маршуновым, В.Р.Мелкумовым, М.А.Шапкиным и другими/, которые исходят из того, что основной функцией прокуратуры есть надзорная. Автором раскрывается содер-

жание управленческой функции, приводятся ее особенности и характеристика. При этом выясняется ее соотношение с другими функциями прокуратуры / надзорной, предупредительной и т.д. / И акцентируется внимание на том, что для каждой функции, характерной особенностью является ее задача, т.е. совокупность правовых средств, при помощи которых реализуются соответствующие полномочия прокурора.

В работе анализируются особенности управленческих прокурорско-надзорных и управленческо-надзорных правоотношений, характерных для деятельности прокуратуры, как определенной системы. Соотношение в этих правоотношениях властных элементов подчеркивает их двухсторонний характер. В теории прокурорского надзора не уделялось должного внимания функции управления и управленческим правоотношениям, что в значительной степени объясняется недостаточно конкретной урегулированностью взаимоотношений между звеньями прокурорской системы и должностными лицами прокуратуры.

Обосновывается вывод, что в условиях правового государства Украины прокуратура должна быть наделенной государственной гарантией против всякого произвола и беззакония поэтому представляется не отвечающим реалиям сегодняшнего дня положение проекта Конституции Украины / ст.220/, которая не возлагает на прокуратуру обязанностей, связанных с защитой социальных и в первую очередь конституционных прав граждан.

При этом автор исходит из того, что повышение роли суда в защите прав граждан не исключает прокурорского надзора в этой сфере. Представляется, что в условиях формирования правового государства, в центре внимания которого является защита прав человека и гражданина, к оценке деятельности прокуратуры необходимо подхо-

дить прежде всего с точки зрения охраны прав и законных интересов граждан.

При проведении в жизнь принципа разделения властей в его классическом виде на законодательную, исполнительную и судебную, прокурорский надзор по мнению автора, не может рассматриваться, как самостоятельный вид государственной власти. Поэтому целесообразно, чтобы прокуратура действовала от имени законодательной власти — Верховного Совета и обеспечивала верховенство закона во всех сферах жизни общества.

" В свободном государстве, — отмечал Ш.Монтескье, — законная власть имеет право и должна рассматривать, каким образом приводятся в исполнение изданные ею законы¹. В проекте новой Конституции Украины раздел о прокуратуре следовало бы поместить после разделов, регламентирующих правовое положение высших органов государственной власти, поскольку по мнению диссертанта должностные лица прокурорского надзора являются уполномоченными высшего органа государственной власти.

В диссертации обосновывается положение о том, что прокурорской системе присущ полифункциональный характер, основным содержанием которого есть упорядочение и налаживание эффективного функционирования системы органов прокуратуры.

Исходя из положений Закона Украины " О прокуратуре " диссертант рассматривает прокуратуру, как выполняющую специфические задачи, социальную систему, состоящую из взаимосвязанных элементов, обладающих устойчивой способностью сохранять свои качественные признаки, имеющую руководителя, реагирующую на управляющие воздей-

1. См.Монтескье Избранные произведения. М.Госполитиздат 1955,с.296.

ствия и сигнализирующую об их выполнении, то есть как определенную систему управления.

Прокуратура занимает особое место среди правовой системы. Уникальность ее правового положения в том, что она осуществляет надзор за точным исполнением законов без административного вмешательства в деятельность поднадзорных объектов, будучи независимой от каких-либо органов и должностных лиц. Надзорная деятельность прокуратуры распространяется на все объекты, кроме высших органов государственной власти, а предметом надзора является несоблюдение в юридическом значении требований закона.

Глава вторая - " Развитие коллегиальности в органах прокуратуры " посвящена проблемам создания в органах прокуратуры коллегий, межведомственных и оперативных совещаний. Диссертантом анализируется процесс формирования и деятельности коллегий в прокуратуре бывшего Союза СССР и прокуратурах союзных республик, созданных в 1959 г. Развивается положение, согласно которому создание коллегий способствовало более предметному обсуждению решений, принимаемых по наиболее важным вопросам практического осуществления прокурорского надзора за законностью, проверки исполнения приказов и распоряжений соответствующих прокуроров, подбора и расстановки прокурорско-следственных кадров, обсуждения проектов важнейших приказов и т.д.

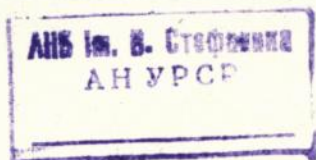
Дальнейшим развитием демократических начал в деятельности органов прокуратуры было создание в начале 1980 года коллегий в прокуратурах автономных республик и областей. Персональный состав коллегий всех уровней был практически идентичным. Руководители прокуратур назначались председателями коллегий, ее членами - их заместителями.

тели, фактически по должности, а также начальники ведущих структурных подразделений.

Диссертант предлагает ввести в состав коллегий всех уровней руководителей следственных подразделений, а также прокуроров областных центров в состав коллегий прокуратур областей, а г.Киева - в состав коллегии Генеральной прокуратуры Украины. Наличие соответствующего исследовательского материала подтверждает корректность этого предложения, т.к. объем работы в прокуратурах областных центров составляет 40-50% всей работы органов прокуратуры области.

В работе исследуется деятельность прокуратур областных центров, в особенности тех, где население составляет свыше I млн. человек. Обосновывается вывод о необходимости закрепления и создания в их составе коллегий. Целесообразно также в приказе Генерального прокурора Украины и в ст.16 Закона Украины "О прокуратуре" закрепить правовое положение этих прокуратур и дополнить указанную статью закона, что коллегии могут создаваться и в прокуратурах крупных городов.

Целесообразно в приказе Генерального прокурора Украины определить также правовое положение руководителей таких прокуратур. В этом приказе, в частности предусмотреть формы руководства со стороны этих прокуроров районными прокуратурами. В настоящее время они практически лишены каких-либо властных полномочий по отношению к оперативным работникам районных прокуратур областных центров. Полагаем целесообразным их наделить полномочиями по продлению сроков предварительного расследования уголовных дел и содержания под стражей обвиняемых.



Коллегией Генеральной прокуратуры должна быть разработана новая концепция организации деятельности органов прокуратуры по управлению подчиненными органами, а также приоритетные направления деятельности всех органов прокуратуры.

Анализ работы коллегий следует сосредоточить на главных определяющих участках прокурорской деятельности, повышать эффективность прокурорского надзора, а также больше внимания уделять гласности и профилактической роли коллегий. Заслушивать на их заседаниях отчеты нижестоящих прокуроров и начальников структурных подразделений соответствующих аппаратов по выполнению приказов Генерального прокурора Украины. Привлекать к участию в их работе руководителей министерств, ведомств, контролирующих и других государственных и общественных органов.

Соискатель полагает, что в работе коллегиальных органов прокуратуры могут принимать участие представители других ведомств, что позволит выработать единую политику борьбы с правонарушениями, сконцентрировать внимание на решающих участках, которые присущи каждому органу. К сожалению, Закон Украины "О прокуратуре" не возлагает на прокуроров координационной функции по вопросам борьбы с правонарушениями, хотя на практике сложилась достаточно четкая система взаимодействия между правоохранительными органами по соблюдению законности.

Анализ высказанных в литературе точек зрения по поводу координационной деятельности прокуроров / Л.М.Давыденко, В.В.Долежан, В.П.Пивненко, Е.Н.Малченюк, М.Н.Мурашин, Н.С.Панкратов, Г.С.Тарновский, Г.М.Ясинский/ приводит к выводу, что координация выступает в качестве одной из форм совместной деятельности всех правоохрани-



тельных органов, каждый из которых решает возложенные на него задачи присущими ему методами и средствами. Представляется в этой связи необходимым определить регламент работы межведомственных совещаний, в котором предусмотреть их функции. В регламенте следует определить создание рабочих групп для совместной подготовки и проведения таких совещаний, составления соответствующих протоколов и главное выработки совместных рекомендаций, направленных на повышение эффективности совместной деятельности правоохранительных органов по соблюдению законности.

Автор считает целесообразным также создание постоянно действующего координационного Совета в составе ответственных работников, всех участников совместной деятельности. Этот орган мог бы прогнозировать совместное рассмотрение конкретных проблем исходя из состояния преступности и правонарушений за определенный период / месяц, квартал, полугодие, год./.

В диссертации анализируется и деятельность оперативных совещаний во всех звеньях органов прокуратуры и делается вывод о том, что целесообразно разработать и утвердить приказом Генерального прокурора Украины Положение об их работе в котором, в частности определить примерный круг вопросов, рассматриваемых оперативными совещаниями. Следует также установить обязательную процедуру их обсуждения. Должно быть протокольно записано объяснение должного лица, отчет которого был предметом обсуждения. Необходимо предусмотреть возможные санкции результатов такого рассмотрения, механизм их реализации и контроль исполнения принятых решений.

В диссертации подчеркивается, что успешно проведению оперативных совещаний и коллегиальной выработке рекомендаций по усовершенствованию

шенствованию всей прокурорско-следственной деятельности должно способствовать правильное планирование их проведения. Именно выбор правильных направлений осуществления надзора будет реальным вкладом в укрепление законности на соответствующей территории.

Проблема организации взаимодействия органов прокуратуры с местными Советами народных депутатов изучалась многими учеными и практическими работниками / Д.С.Беседой, В.Н.Григоренко, Л.М.Давиденко, В.В.Долежаны, И.Д.Заплотинским, Л.Э.Изосимовым, В.П.Пивненко и другими/, которые считают, что местные Советы, являются теми звеньями государственного механизма, которые должны быть наиболее заинтересованными в обеспечении режима законности. Эти выводы подкреплены и соответствующими нормативными актами.

Так, в Законе Украины о внесении изменений к Закону Украины "О местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении" от 27.03.1992 г. / ст.40 / указывается, что Советы способствуют органам суда, прокуратуры, юстиции, внутренних дел и безопасности и адвокатуры в их работе.

Координирует работу органов, созданных для содействия охраны общественного порядка.

Аналогичные требования содержатся и в " Положении о местной государственной администрации" / Указ Президента Украины от 24 июля 1992 г. № 394 /92, которая в вопросах обеспечения законности прав и свобод граждан направляет работу соответствующих органов по охране общественного порядка, борьбе с преступностью.

К сожалению в настоящее время отмечается такое негативное явление

как отход местных Советов народных депутатов и представителей президента от вопросов борьбы с преступностью, правонарушениями и соблюдением законности. Несмотря на постоянный рост преступных проявлений в Украине Советы по сути уклоняются от координации и взаимодействия с другими государственными органами и общественными формированиями.

Диссертант полагает, что все правоохранительные органы должны дать свои предложения об улучшении профилактики совершения преступлений высшему законодательному органу Украины — Верховному Совету, с тем чтобы издать специальный закон или утвердить программу по улучшению взаимодействия всех государственных и общественных органов, направленную на усиление борьбы с преступностью.

По мнению автора, в Законах о местных Советах народных депутатов и Положениях о представителях президента в областях и районах взаимодействие с прокуратурой должно быть возведено в ранг одного из основных направлений организации и деятельности. Автор считает, что требование о взаимодействии с Советами народных депутатов и администрациями президента на местах должно быть изложено и в Законе Украины "О прокуратуре", обязав прокуроров всех уровней добиться коренного улучшения деятельности по соблюдению законности на основе более активного взаимодействия с Советами народных депутатов, государственными и общественными организациями, трудовыми коллективами, другими правоохранительными органами.

Диссертант предпринял попытку рассмотреть содержание таких основополагающих принципов организации работы, как независимость прокурорской власти, в условиях формирования правового государства Украины. Автор полагает, что принципы прокурорского надзора представляют собой систему нормативно закрепленных требований, определяющих существо организации и деятельности прокуратуры, ее функциональное назначение в системе разделения властей.

Безусловно, в основе принципов организации деятельности прокуратуры лежат определенные взгляды общества на роль и место прокуратуры в системе иных государственных органов. Здесь важно подчеркнуть полноту нормативного выражения содержания каждого принципа организации и деятельности прокуратуры.

Систему принципов организации деятельности прокуратуры, закрепленную в ст.6 Закона Украины "О прокуратуре", диссертант считает незавершенной и полагает, что в этом Законе должны получить свое нормативное закрепление и такие принципы организации деятельности прокуратуры как:

- взаимодействие прокуратуры с местными Советами и правоохранительными органами;
- невмешательство в хозяйственную деятельность поднадзорных объектов.

Анализ ст.7 Закона Украины "О прокуратуре", позволяет сформулировать ряд дополнительных гарантий, обеспечивающих независимость прокуроров. В частности закон о прокуратуре должен содержать прямой запрет обсуждать в средствах массовой информации ход проводимых прокурорских проверок, расследуемых и рассматриваемых судами уголовных и гражданских дел вплоть до вынесения по ним

окончательных решений соответственно следователем, прокурором и судом. Следует также предусмотреть ответственность пикетирующих, оказывающих давление на прокурора или суд при рассмотрении конкретного дела.

В главе третьей " Коллегиальность в работе прокуратуры " освещаются проблемы связанные с планированием, разработкой новой структуры органов прокуратуры и кадровые вопросы. Сложность и масштабность задач, возложенных на органы прокуратуры, требуют совершенствования методологии и методики планирования их работы. В диссертации делается вывод, что план это программа деятельности прокуратуры на определенный период времени. Он должен быть строго индивидуализирован. В нем с учетом общих задач, решаемых органом прокуратуры на основе глубокого анализа местных условий, определяются те мероприятия, осуществление которых в определенный период времени является наиболее актуальными. По мнению диссертанта, знание фактического состояния законности – исходный момент для разработки и осуществления плановых мероприятий. Таким образом, понятие " план " можно определить как сгусток мысли, а контроль исполнения – эффективная ее материализация. Иными словами, план – это разработанная для исполнения в определенной последовательности система мероприятий, объединенных общей целью борьбы с нарушениями законности. Конструктивностью планирования является раскрытие сути работы, вытекающей из установок и приказов Генерального прокурора Украины по всем направлениям прокурорско-следственной деятельности. Поэтому следует планировать приоритетные целевые направления с обязательным акцентом на конечный результат. Плановые мероприятия, рождаясь из практики, непосредственно воздействуют на нее, повышают уровень всей работы.

В этом и заключается смысл планирования. Продуманный план мероприятий является важным инструментом, при помощи которого повышается уровень прокурорско-следственной деятельности. В отличие от многих иных социальных систем, в органах прокуратуры планирование осуществляется с меньшей степенью определенности конечных результатов ее деятельности. Это связано с тем, что на укрепление законности оказывают влияние многообразные факторы, которые нередко проявляются за пределами непосредственных воздействий прокуратуры. Поэтому и планируются обычно сами действия / провести проверки /, а не их последствия / внести представление, протест и т.п./, а не конечные результаты / сократить правонарушения / и т.п./, хотя вся деятельность прокуратуры направлена на укрепление законности.

В диссертации обосновывается положение о том, что планирование должно проводиться снизу. Получая предложения горрайпрокуроров и контролирующих органов, областная прокуратура определяет приоритетные направления прокурорско-следственной деятельности и включает их в план работы. Этому предшествует коллегиальное обсуждение плановых мероприятий в горрайпрокуратуре, в структурных подразделениях заместителями прокурора области и лишь после этого проект плана выносится на заседание коллегии.

Диссертантом обосновывается суждение, в соответствии с которым следует изменить и поднять организующую роль планирования в деятельности областных, городских и районных прокуратур. При этом не допускать заорганизованности работы, исключить разработку множества планов с большим количеством мероприятий.

В работе подробно исследованы вопросы, связанные с разработкой новой структуры органов прокуратуры Украины.

Практика работы органов прокуратуры свидетельствует, что в утвержденную структуру Генеральной прокуратуры Украины следует вносить изменения.

Актуальной есть проблема реорганизации общенадзорных подразделений. Вряд ли было оправданным, на наш взгляд, искусственное их дробление: по защите социальных прав граждан, в сфере экономики, и деятельности исполнительных и распорядительных органов власти, в экологической сфере и за соблюдением законности об административных правонарушениях.

Во-первых такие структуры были созданы только в Генеральной прокуратуре и на областном уровне. А ведь главных звеньев—городских и районных прокуратур эти изменения не коснулись. Кроме этого в последнем опубликованном проекте новой Конституции Украины прокуратура защищает только интересы государства. Лишение прокуратуры общенадзорных функций, ставит под сомнение деятельность транспортных, экологических прокуратур, а также прокуратур по надзору за соблюдением уголовно-исполнительного законодательства.

В диссертации обосновывается вывод, что указанные прокуратуры зачастую дублируют друг друга. Между ними трудно разграничить полномочия. Автором предложены оптимальные варианты, позволяющие своевременно и на высоком профессиональном уровне решать предусмотренные Законом о прокуратуре задачи. Прокуроры должны отойти от так называемого "тотального надзора". Вмешательство прокуроров в хозяйственную деятельность и подмена органов ведомственного управления недопустимы.

Реорганизация следственного аппарата и дальнейшие изменения всей структуры прокурорских органов, на наш взгляд должна проводиться в условиях коллегиальности, открытости и широкой гласности. Вопрос о реорганизации следственного аппарата изучался и диссертан-

том. Представляется обоснованным некоторая его централизация, однако полностью лишить следствия органы прокуратуры вряд ли целесообразно. Целый ряд должностных преступлений, в том числе совершаемых и работниками правоохранительных органов должны расследоваться следователями прокуратуры. Развитие рыночных отношений, на наш взгляд, будет способствовать созданию специальных подразделений милиции, а также следственного аппарата, который может работать в структуре налоговой инстанции и т.п.

Автор приходит к выводу о необходимости реорганизации следствия только после проведения судебной реформы.

В Законе Украины " О прокуратуре " не регламентирован вопрос надзора за исполнением законов о несовершеннолетних. В данном случае действует общие принципы его осуществления. Исходя из этого следует, на наш взгляд, переместить акценты на законность деятельности контролирующих органов, остро реагировать на любые факты нарушающие права несовершеннолетних. По мнению диссертанта необходимо усовершенствовать организацию работы и других структурных подразделений, именно за счет разработки программы и компьютеризации работы основных направлений их деятельности. Реализация проведенных диссертантом исследований позволяет сократить общее количество отделов почти в два раза, что значительно может улучшить управление всей прокурорской системой.

В диссертации развивается положение о том, что важнейшими условиями успешного выполнения постановленных Законом Украины " О прокуратуре " задач есть правильный подбор и расстановка кадров. По мнению диссертанта, главным при выдвижении кадров должна быть коллегиальность. Пожалуй, коллеги по службе лучше всех знают дел-

вые качества выдвижаемых. Несмотря на централизацию прокурорской системы, нужно смелее идти на избрание руководителей прокуратур трудовыми коллективами. Такой порядок целесообразно ввести и при назначении руководителей структурных подразделений.

Аттестацию прокурорско-следственных работников, нужно использовать как способ проверки деловых качеств. Порядок ее проведения следует регламентировать соответствующими нормативными актами с дальнейшим развитием коллегиальности, определением сроков и процедуры аттестации, критериев оценки аттестуемого, решений принимаемых по результатам аттестации. Предлагается расширить участие трудовых коллективов в подготовке и рассмотрении аттестаций, а также рассмотреть вопрос о целесообразности создания аттестационных комиссий в прокуратурах крупных городов с районным делением. Автор считает, что введение этого института, как раз расширит коллегиальность в работе с кадрами и на эту категорию работников.

Исследованием в области проблем работы с кадрами установлено, что этот опыт изучается преимущественно в правовом аспекте. Заинтересованность в профессиональном росте прокурорско-следственных работников, на наш взгляд, следует поставить в прямую зависимость от результатов использования полученных знаний на практике. При аттестации прокуроров и следователей рассматривать рост профессиональной компетенции, как важнейший критерий соответствия их занимаемой должности.

Расстановку кадров в органах прокуратуры необходимо осуществлять на основе демократии и гласности. Представляется, что прием на работу, выдвижение и перемещение должны проводиться на собраниях трудовых коллективов, где ранее работал выдвижаемый и где

ему предстоит работать. Целесообразно также предусмотреть гарантии против необъективного подхода к рекомендуемым кандидатам. Необходимо шире практиковать конкурсную систему перестановки кадров во всех звеньях органов прокуратуры. Принцип демократизации в практике выдвижения кадров следует рассматривать как важное средство улучшения всей прокурорско-следственной деятельности.

В заключении работы сформулированы концептуальные положения по совершенствованию коллегиальных и единоличных форм управления, которые будут использоваться для упорядочения деятельности самой прокурорской системы, служат средством достижения организационной цели по согласованности действий органов, подразделений и должностных лиц прокуратуры.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих печатных работах:

1. Улучшать организацию разрешения жалоб - обязанность каждого прокурора / в соавторстве / Радянське право. 1989. № 4, с.26-29/.
2. Повышать уровень организации работы / Радянське право. 1989, № 5, с.19-22/.
3. В координации усилий - залог успешной правоохранительной работы. / Радянське право. 1990, № 6, с.43-45 /.
4. Нужны новые подходы к разрешению жалоб / в соавторстве/ / Соцзаконось. 1990, № 8, с.14-15/.
5. Разрешение трудовых споров, что возникают в связи с изменениями и прекращением трудового договора / в соавторстве/. Радянське право, 1990, № 8, с.36-40/.
6. Как организован прокурорский надзор в Закарпатской области. / Радянське право. 1990, № 12, с.23-25/.
7. Опыт надзорной деятельности прокуратур за соблюдением законодательства. / Радянське право. 1991, № 1, с.43-45/.

Сдано в производство 26.10.92. Формат 60x84/16.
Бум. писч. №1. Офс. печ. Физ. печ. л. 1. Тираж 100.

263010 г. Луцк, пр. Воли, 27.
Волынская областная типография.

468880

AB 26.111

AB 26.111