

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ

На правах рукопису

Мичко Микола Іванович

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ АППАРАТУ
ОБЛАСНОЇ ПРОКУРАТУРИ

12.00.11 — Судуострій, прокурорський
нагляд, адвокатура.

А в т о р е ф е р а т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків ·1995 рік

Ав

ЛНБ України ім. В. Стефаніка



00778265 (Z)

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України

Науковий керівник — доктор юридичних наук, професор Давиденко Л. М.

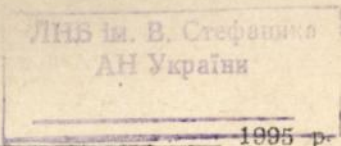
Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор Долежан В. В.
кандидат юридичних наук, доцент Кожевніков Г. К.

Провідна організація — Київський національний університет ім. Т. Г. Шевченка,

Захист відбудеться « _____ » _____ 1995 р. в _____ годин на засіданні спеціалізованої Ради К 068.25.03 в Національній юридичній академії України (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії України (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).



Автореферат розісланий « _____ » _____ 1995 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої Ради кандидат юридичних наук, доцент

Марочкін І. Є.

Та обставина, що питання організації праці та управління в органах прокуратури були предметом дослідження багатьох вчених і практиків, є свідченням їх актуальності на всіх етапах будівництва та діяльності органів прокуратури. Разом з тим слід відмітити, що у роботах згаданих та інших авторів розглядалися питання організації роботи міських та районних прокуратур. Питання управління в органах прокуратури не лідирували значно рідше. Не буде перебільшенням, якщо сказати, що це дослідження є першим не тільки в Україні, але й в усьому СНД.

Метою дослідження є комплексне вивчення проблем організації праці апарату обласної прокуратури по здійсненню зовнішніх функцій прокуратури та його діяльності по управлінню підпорядкованими прокуратурами, розкриття невикористованих резервів та недоліків, розробка на цій основі відповідних рекомендацій теоретичного та практичного характеру. Пропонуються, таким чином, заходи по вдосконаленню діяльності органів прокуратури, від чіткого функціонування яких значною мірою залежить ефективність функціонування усієї прокурорської системи.

Методологічною основою дослідження та його теоретичним фундаментом є положення діалектико-матеріалістичного методу пізнання суспільних явищ і його конкретизація - системно-структурний підхід, а також частково-наукові методи: статистичний, порівняно-правовий, конкретних соціологічних досліджень.

Юридичну базу дослідження становили Конституція (Основний Закон) України, Закон України "Про прокуратуру", закони та постанови Верховної Ради України з питань зміцнення законності і правопорядку, Укази Президента України, накази Генерального прокурора України та інші правові акти.

Емпіричну базу дослідження становлять: дані виборкового вивчення організації роботи Генеральної прокуратури України, прокуратур ряду областей України (Донецької, Дніпропетровської, Волинської, Луганської, Одеської, Полтавської, Харківської та ін.), міських та районних прокуратур; матеріали перевірок роботи обласних, міських і районних прокуратур; плани роботи органів прокуратури, завдання вищестоящих прокуратур, накази, вказівки, положення та інші документи організаційно-управлінського характеру; узагальнення прокурорської практики та інші аналітичні матеріали; особистий досвід багаторічної роботи у якості помічника та заступника прокурора міста, прокурора міста, начальника відділу обласної прокуратури, першого заступника прокурора області.

Наукова новизність дослідження. У дисертації вперше в Україні та інших країнах СНД на монографічному рівні досліджуються питання організації роботи апарату обласної прокуратури по здійсненню нагляду та інших зовнішніх функцій прокуратури, а також управління міськими, районними та іншими підпорядкованими прокуратурами.

Новизність дисертаційного дослідження є у наступних положеннях:

- вперше здійснена спроба сформулювати визначення "організації роботи прокуратури" у вузькому та поширеному розумінні. Вузьке розуміння цього поняття дає змогу упорядкувати прокурорську працю з метою підвищення її ефективності за допомогою оптимального розподілу обов'язків, науково

обгрунтованого планування роботи, створення у трудових колективах організаційного порядку і належних умов праці. Визначення "Організація роботи прокуратури" у широкому розумінні охоплюються також заходи щодо удосконалення прокурорської системи та її органів, заходи вищестоячих прокурорів і органів прокуратури по управлінню підпорядкованими прокуратурами з метою підвищення ефективності їх діяльності по здійсненню нагляду за додержанням законів та інших функцій, покладених на них Законом України "Про прокуратуру".

- сформульовано тезу про те, що організація роботи прокуратури є різноманітно соціальною працею прокурорів та інших працівників прокуратури по удосконаленню прокурорської системи, діяльності органів прокуратури щодо утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку;

- підтримується та додатково аргументується точка зору, згідно якої в органах прокуратури відсутня організаційно-управлінська праця у "чистому" вигляді. На відміну від систем, у яких керівник та управлінська система самі не беруть участі безпосередньо у реалізації зовнішніх функцій системи, у прокурорській системі вищестоящі прокурори та органи не тільки організують роботу і керують підлеглими прокуратурами, але й безпосередньо здійснюють наглядові та інші зовнішні функції прокуратури;

- аналізується діяльність органів прокуратури як об'єкту впливу організаційно-управлінської праці. Відмічається багатогранний характер прокурорської діяльності, що обумовлено покладанням на прокуратуру цього ряду наглядових та інших ненаглядових функцій;

- по-новому сформульовані завдання прокурорів в загальному нагляді, нагляді за додержанням законів органами, які ведуть боротьбу із злочинністю, нагляді за додержанням законності в місцях застосування заходів примусового характеру, в кримінальному та цивільному судочинстві;

- на підставі аналізу функцій, які виконуються прокуратурою, розроблені їх класифікація, згідно з якою всі функції прокуратури розподіляються на основні та додаткові. До числа основних функцій належать: нагляд за виконанням законів та підтримання державного обвинувачення. Додаткових може бути декілька, однак покладення їх на прокуратуру можливе лише тоді, коли їх змістовна сторона відповідає характеру прокурорської діяльності, та коли додаткові функції відповідають досягненню мети основних функцій прокуратури;

- визначена компетенція прокуратури області. Зроблено висновок про те, що обласна прокуратура виступає в двох ролях: разом з іншими органами прокурорської системи вона здійснює конституціональні (зовнішні) функції прокурорської системи та одночасно виконує функції управління щодо підпорядкованих їй прокуратур;

- показано органічний зв'язок між функціями державного органу та його організаційною структурою. На підставі аналізу функціональних обов'язків обласних прокуратур та практики їх реалізації сформульовані конкретні пропозиції щодо удосконалення роботи апаратів обласних прокуратур;

- сформульовані та розкриті основні елементи організації праці в апараті обласної прокуратури. До них відносяться: раціональний розподіл праці

та розподіл обов'язків, утворення організаційного порядку та належних умов праці, планування роботи, організація взаємодії структурних підрозділів;

- зроблено висновок про те, що управління в органах прокуратури - це не тільки цілеспрямований, але й організуючий вплив вищестоячих органів прокуратури на нижчестоящі (підпорядковані) органи з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку;

- на відставі аналізу практики та відповідної літератури зроблено висновок про те, що основними функціями управління обласної прокуратури є: а) підготовка, прийняття та доведення до виконавців управлінських рішень (постановка управлінських завдань); б) контроль за їх виконанням; в) аналіз та оцінка зробленої роботи з позиції її ефективності;

- запропоновані заходи щодо удосконалення діяльності обласної прокуратури. Наведена додаткова аргументація на користь необхідності та практичної можливості виміру ефективності прокурорської діяльності.

Практичне значення дисертації полягає в тому, що одержані в процесі дослідження висновки та пропозиції можуть бути використані для поліпшення організації роботи обласних прокуратур щодо виконання зовнішніх функцій прокуратури та удосконалення їх діяльності по керуванню підпорядкованими прокуратурами. В дисертації сформульовані положення, які можуть знайти відображення у наказах Генерального прокурора України. Матеріали дисертації можуть бути також використані при підготовці навчального курсу по прокурорському нагляду та розробці спецкурсу по організації праці та управління в органах прокуратури.

Апробація праці. Дисертація виконана та обговорена на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України.

Основні положення та висновки відображені в надрукованих автором роботах, доповідались на учбово-практичних семінарах в прокуратурах Донецької, Дніпропетровської, Луганської та інших областей, в ІПК Генеральної прокуратури України, були використані при розробці регламенту роботи апарату Донецької обласної прокуратури та інших організаційно-управлінських документів.

Структура праці відповідає логіці дослідження та складається з вступу, трьох глав, закінчення, додатків і списку використаної літератури.

ЗМІСТ ПРАЦІ.

У вступі обґрунтовується актуальність теми, вказуються мета дисертаційної роботи, сформульовані основні положення, які виносяться на захист.

В главі першій "Теоретичні і правові основи організації та управління в органах прокуратури" на основі вивчення практики організації роботи органів прокуратури, наказів Генерального прокурора України з цих питань, співвідносного аналізу точок зору, висловлених в літературі окремими авторами

(В.І.Басковим, Л.М.Давиденком, С.С.Дзарасовим, В.К.Звірбулем, В.В.Кравчуком, В.Т.Михайловим, А.Ф.Смирновим, Н.Н.Тарнаєвим, В.І.Терещенком, В.І.Шиндом, П.В.Шумським та ін.) робиться висновок про те, що стосовно до органів прокуратури поняття "організація роботи" доцільно трактувати у вузькому та широкому розумінні.

Вузьким розумінням цього поняття є упорядкування прокурорської праці з метою підвищення його ефективності шляхом оптимального розподілу обов'язків між працівниками прокуратури, науково обгрунтованого планування роботи, контролю за виконанням, утворення організаційного порядку та належних умов праці.

Широке значення цього поняття поряд з викладеним охоплює також удосконалення прокурорської системи та її органів, заходи вищестоячих прокурорів та органів прокуратури по управлінню підпорядкованими прокуратурами з метою підвищення ефективності їх діяльності по виконанню покладених на них функцій.

В дисертації відмічається, що така трактовка "організації роботи прокуратури" відповідає назві та змістовній стороні основного наказу Генерального прокурора України про організацію роботи органів прокуратури України.*

Підкреслюється також, що у розглядаємому аспекті важливе значення має характеристика "організації роботи прокуратури" як виду соціальної діяльності. Розділ праці та розподіл обов'язків, планування, контроль виконання, оцінка виконаної роботи та т.і. здійснюються керівниками та іншими робітниками прокуратури, які мають надані права і обов'язки в цій специфічній сфері соціальної діяльності. На основі аналізу організаційно-управлінської праці в органах прокуратури, з урахуванням думок І.Я.Клівера, В.П.Рябцева, Н.И.Саложникова, А.Ф.Смирнова, Н.Н.Тарнаєва та ін. авторів в дисертації робиться висновок, що під організаційно-управлінською працею в органах прокуратури слід розуміти таку працю, яка становить позитивний вплив на зміцнення законності і правопорядку не безпосередньо, а через багатогранну діяльність органів прокуратури по утвердженню верховенства закону та зміцненню правопорядку. Особливістю організаційно-управлінської праці в органах прокуратури є те, що в прокурорській системі відсутнє "управління" в чистому вигляді на відміну від систем, у яких управляюча підсистема сама не приймає участі в реалізації зовнішніх функцій системи, в органах прокуратури кожний вищестоящий прокурор не тільки управляє підлеглими йому органами, але й безпосередньо здійснює наглядові та інші зовнішні функції прокурорської системи.

Відмічається, що діяльність органів прокуратури по зміцненню законності і правопорядку є об'єктом організаційно-управлінської праці. В свою чергу, по закону зворотного зв'язку прокурорська діяльність впливає на організаційно-управлінську працю, вимагаючи від неї відповідних організаційних форм та методів її використання, що обумовлює необхідність

* Див.: Про організацію роботи органів прокуратури України.

Наказ Генерального прокурора України N 1 від 04.01.95р.

теоретичного аналізу діяльності органів прокуратури.

Критично осмислюючи висловлені в літературі думки відносно характеру цієї діяльності (Ю.М.Грошевого, Л.А.Ніколаєвої, К.Ф.Скворцова, А.Д.Берензона, І.С.Марочкина, Г.А.Мурашина, В.В.Долежана, А.Б.Зотулинського, В.Н.Точиловського, Г.М.Яєвиського та ін.), автор дисертації робить висновок про те, що прокурорська діяльність, з одного боку, є єдиною щодо своєї кінцевої мети, завданням та іншим ознакам, а з другого, складається з ряду функцій, галузей та напрямків. Діючий Закон України "Про прокуратуру" покладає на органи прокуратури десять функцій, шість з яких є основними (п.п.1-6 ст.5 Закону) та чотири додаткових (участь у розробці органами державної влади заходів попередження злочинів та інших правопорушень, у роботі по вдосконаленню та роз'ясненню законодавства, координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю). Основні можуть бути класифіковані на функції наглядового та ненаглядового характеру. В дисертації по-новому формулюються завдання прокуратури у межах основних її функцій.

Аналізуючи завдання та повноваження прокурора в суді, автор дисертації полемізує з В.Д.Фінько, В.І.Сапунковим та іншими авторами, які розглядають участь прокурора в суді як продовження його наглядової діяльності. На думку дисертанта, діяльність прокурора в суді не носить наглядового характеру, а його обов'язок своєчасно приймати заходи щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили (ст.25 Закону), впливає не з функції нагляду, а з характеру взаємовідношень прокуратури та суду. Згідно з принципом розподілу влади, суд та прокуратура функціонують, з одного боку, у режимі взаємної підтримки та згодження дій, а з другого - виступають по відношенню один до одного у якості противаги.

В дисертації розглядається проблема компетенції обласної прокуратури. Відштовхуючись від визначень цього поняття, зроблених К.Ф.Скворцовим, В.П.Рябцевим, В.В.Долежаном та іншими авторами, дисертант доходить висновку, що компетенцію прокуратури необхідно розглядати у вузькому та широкому значенні. У вузькому - це функції та повноваження. В широкому значенні поняттям "компетенція прокуратури" охоплюються: функції прокуратури, повноваження прокурорів, вказівки на характер нормативних актів, за виконанням яких здійснюється нагляд, перелік піднаглядових об'єктів та предмет нагляду.

На основі аналізу прокурорської практики, наказів та вказівок Генерального прокурора України дисертант відмічає, що обласна прокуратура виступає у двох ролях: з одного боку, вона здійснює нагляд та інші конституціональні (зовнішні) функції прокуратури, а з іншого, виконує функції управління по відношенню до міських, районних та інших підпорядкованих їй прокуратур.

В дисертації здійснена спроба розмежувати компетенції обласної прокуратури та Генеральної прокуратури (вертикальне розмежування) і обласної прокуратури та прирівняних до неї транспортних та військових прокуратур (горизонтальне розмежування). Підкреслюється, що завдання та компетенції обласної прокуратури визначають організаційну структуру її апарата.

В главі другій "Проблеми організації роботи апарату прокуратури області по здійсненню зовнішніх функцій прокуратури" розглядаються основні елементи організації роботи апарату. На основі критичного аналізу праць, в яких у тій чи іншій мірі розглядався цей аспект досліджуваної проблеми (А.М.Рекунцова, Н.Н.Тарнасава, А.В.Роціна, Н.Н.Вікуліна, І.Я.Клівера, А.Ф.Смирнова, П.В.Шумського, К.Д.Гудковича та ін.), дисертант доходить до висновку, що організація роботи апарату обласної прокуратури передбачає: раціональне розділення праці та чіткий розподіл обов'язків, утворення організаційного порядку та належних умов праці, планування роботи, організацію взаємодії структурних підрозділів апарату. Згадані елементи організації роботи апарату щільно пов'язані та, внаслідок цього, на практиці накладаються одне на інше. Але на теоретичному рівні роздільний їх розгляд не тільки не випускається, але й доцільний.

Прислухаючись до висловлених в літературі думки, що розподіл праці є основою її кооперації (В.І.Шинд, В.Т.Михайлов, Г.І.Черкасов, В.П.Ткаченко та ін.), автор дисертації підкреслює, що в органах прокуратури внаслідок особливостей побудовання та функціонування прокурорської системи ця проблема має особливе значення та вирішується різними засобами. На основі вивчення практики та відповідної літератури дисертант відмічає, що раціональний розподіл праці в апараті обласної прокуратури передбачає чітке розмежування компетенції між структурними підрозділами та оптимальний розподіл обов'язків між керівниками прокуратури, помічниками прокурора області, прокурорами управлінь та відділів. Перша частина цього завдання вирішується за допомогою розробки і затвердження положень про управління та відділи апарату, друга частина - шляхом видання наказів про розподіл обов'язків між конкретними робітниками апарату прокуратури. Відмічається також, що в основу розподілу праці в апараті обласної прокуратури покладено галузевий, предметний та територіальний принципи.

Розглядається значення та засоби забезпечення організаційного порядку. При цьому автор виходить з того, що організаційний порядок означає визначений стереотип поведінки та дій робітників у крапцю розумінні цього слова, коли кожен член трудового колективу знає, що він повинен робити, у якій послідовності, які питання він може вирішувати самостійно, а які обов'язково повинен узгоджувати з керівником та т.і. Організаційний порядок є засобом упорядкування роботи, підвищення ефективності колективної праці. У роботі розглядаються форми та засоби утворення та підтримання організаційного порядку в апараті обласної прокуратури, показується значення Регламенту роботи у вирішенні цього завдання.

Автор дисертації розподіляє думку вчених та практиків, які розглядають планування як важливий засіб організації роботи прокуратури на всіх її рівнях (В.І.Звірбуля, А.М.Рекунцова, А.В.Роціна, В.І.Шинда та ін.)⁹ Підсумовуючи висловлені по цьому питанню погляди, дисертант підкреслює, що планування дозволяє забезпечити ефективне використання людей, ритмічність та підпорядкованість трудового процесу; зосередити зусилля робітників прокуратури на вирішенні пріоритетних завдань; оординовувати діяльність прокуратури з іншими правоохоронними органами та структурних підрозділів

між собою в самій прокурорській системі; забезпечити необхідні умови для здійснення кожної ролі та самоконтролю за виконанням.

На основі вивчення практики планування в органах прокуратури дисертант робить висновок, що в апараті обласної прокуратури доцільно використовувати перспективне, поточне та короткострокове планування роботи. Кожен з названих видів планування має самостійне організуюче значення, та разом з тим усі плани роботи, які складаються в апараті, щільно пов'язані і в своїй сукупності становлять єдину програму діяльності обласної прокуратури по зміцненню законності та правопорядку.

Відомоється також точка зору щодо необхідності складання планів роботи структурних підрозділів апарату прокуратури, а також планів особистої роботи прокурорів відділів та управлінь. Аргументується це тим, що планування в органах прокуратури є дієвим засобом організації та самоорганізації роботи, основою цілеспрямованої їх діяльності по всіх напрямках.

Відмічається важливість аналітичної та прогностичної роботи для розвитку планування роботи обласної прокуратури, обґрунтовується необхідність утворення в апараті спеціального аналітичного підрозділу.

Підтримується та розвивається точка зору авторів (Д.М.Бакаєва, Л.М.Давиденка, Т.Л.Маркетова, В.П.Рябієва, В.П.Півнієнко та ін.) про необхідність покращення зовнішньої та внутрішньої взаємодії прокуратури. Під зовнішньою розуміється взаємодія прокуратури з іншими правоохоронними органами. Під внутрішньою маються на увазі узгоджені та спільні дії структурних підрозділів прокуратури.

Відмічається, що необхідність взаємодії структур прокуратури обумовлена, з одного боку, спільністю їх кінцевої мети та завдань, а з другого боку, відносною самостійністю їх діяльності, різницею форм та засобів роботи по зміцненню законності та правопорядку. Взаємодія управлінь та відділів обласної прокуратури сприяє кращому використанню можливостей кожного структурного підрозділу, усуненню дублювання та паралелізму в їх роботі, підвищує ефективність діяльності всього апарату.

Розглядаються форми взаємодії управлінь та відділів обласної прокуратури, пропонуються шляхи та заходи щодо удосконалення взаємодії структурних підрозділів апарату.

Глава третя - "Діяльність обласної прокуратури по управлінню підпорядкованими прокуратурами", присвячена управлінській діяльності апарату обласної прокуратури.

З урахування наявних в науковій літературі визначень "управління" в соціальній і державно-правовій сфері (В.Г.Афанасьєва, Д.І.Давиденка, Г.Х.Попова, Г.І.Петрова, Г.А.Туманова, Г.Х.Шаяхазарова, Н.І.Сапожнікова, В.П.Рябієва, Л.М.Давиденка та ін.) автор дисертації визначає управління в органах прокуратури як вольовий організуючий вплив вищестоячих органів прокуратури на нижчестоящі (підлеглі) органи з метою підвищення ефективності їх діяльності по утвердженню верховенства закону та зміцненню правопорядку, здійсненню функцій, покладених на них Законом України "Про прокуратуру".

Полемізуючи з питань кількості та характеру управлінських функцій в органах прокуратури з Н.І.Сапожниковим та В.П.Рябисви дисертант висловлює думку про те, що вищестоячі органи прокуратури мають поширені обов'язки по управлінню підпорядкованими прокуратурами. Однак основними функціями управління є: а) підготовка, прийняття та доведення до підпорядкованих прокуратур управлінських рішень; б) контроль за виконанням та оцінка ефективності проведеної роботи.

Поруч з основними в дисертації виділяються додаткові функції управління в органах прокуратури: викриття та впровадження в практику підпорядкованих прокуратур передових методів праці та позитивного досвіду роботи; підвищення кваліфікації робітників підпорядкованих прокуратур; стимулювання праці підлеглих робітників; коригування управлінських рішень та регулювання системи управління.

Розглядається система управління в обласній прокуратурі. На думку дисертанта, це поняття слід розглядати у вузькому та широкому значенні. В широкому значенні під системою управління розуміється весь апарат обласної прокуратури. У вузькому значенні її становлять: керівники прокуратури області (прокурор області, перший заступник та заступники прокурора області), колегія прокуратури, організаційно-контрольний підрозділ, відділ кадрів та інші підрозділи, діяльність яких у більшій своїй частині носить організаційно-управлінський характер (підрозділи статистики, систематизації діючого законодавства, канцелярії та ін.)

В дисертації відмічається, що на рівні обласної прокуратури найбільший обсяг управлінських повноважень має прокурор області, права якого у цій сфері діяльності походять від повноважень Генерального прокурора України. Управлінські повноваження заступників прокурора області походять від повноважень прокурора області, та в кожному окремому випадку їх обсяг визначається прокурором області згідно з принципом делегування повноважень нижчестоячим керівникам.

Розглядаються роль та характер діяльності колегії обласної прокуратури, організаційно-контрольного підрозділу, відділу кадрів та інших управлінських структур апарату, вносяться пропозиції щодо удосконалення їх діяльності.

В дисертації відмічається, що важливе значення у розглядасьому аспекті має аналіз управлінських відношень, які складаються між апаратом обласної прокуратури та міськими, районними і іншими підпорядкованими прокуратурами. Прислухаючись до думки В.В.Долежана та інших авторів, що ці відношення не однорідні по своєму характеру, дисертант розділяє їх на три групи. Першу групу становлять управлінські відношення, які не пов'язані з наглядом та іншою діяльністю прокуратури по змищенню законності та правопорядку (прийом на роботу відповідних категорій працівників, атестація, накладення стягнень, застосування заходів заохочення та ін.) Другу становлять управлінські відношення, які пов'язані з діяльністю по реалізаціїзовнішніх функцій прокуратури, однак управлінські елементи у цих відношеннях домінують

(наприклад, розпорядження вищестоячого прокурора про поліпшення організації прийому громадян, підвищення рівня роботи прокуратури по ділеводству та ін.) Третю групу становлять управлінські відношення, у яких домінуєть наглядові та інші елементи, присутні у наглядові та інші діяльності прокуратури по зміцненню законності та правопорядку (направлення прокуратурам завдань по проведенню загальнонаглядових перевірок, доручення про перевірку конкретної скарги та ін.).

Підкреслюється, що класифікація управлінських відношень в органах прокуратури по ступеню їх зв'язку з наглядовою та іншими видами діяльності щодо виконання зовнішніх функцій прокуратури, з одного боку, повніше розкриває характер зв'язку між суб'єктом та об'єктом управління, а з другого боку, має значення для структурування апарату обласної прокуратури.

Дисертант присудується до позиції вчених, які розглядають управлінські рішення як соціальний акт та юридично значущий документ, який містить цілі, завдання та засоби їх досягнення. Управлінське рішення приймається в межах визначеної системи, спрямоване на розвиток цієї системи та вирішення завдань, які стоять перед нею. (В.Г.Афанасьєв, І.Л.Бачило, А.Г.Маміконов, С.Л.Опнер, Г.А.Туманов, І.П.Шадрін та ін)

Відмічається, що управлінське рішення в органах прокуратури має форму наказів, вказівок, завдань, інструкцій, положень, оглядових та інформаційних листів та ін.

Робиться висновок, що управлінські рішення в органах прокуратури відрізняються не тільки по назві документів, у яких вони знаходять своє відображення, але й по ступеню їх обов'язковості для тих осіб та органів, яким вони адресовані. По цій ознаці всі управлінські рішення, які виходять з апарату обласної прокуратури, розподіляються на : рішення-команди (накази, вказівки, завдання та ін.) та рішення - рекомендації (інформаційні листи про передовий досвід, оглядові листи та ін.)

Критично аналізується практика надання завдань нижчестоячим прокуратурам. Розділяючи позицію тих, хто вважає, що діяльність міських та районних прокуратур не може будуватися тільки на завданнях "згори" (В.С.Бобкова, М.К.Демиленко, А.Н.Жуков, А.Ф.Ремієв, Т.І.Смирнов та ін.), автор дисертації аргументує тезу що практика надання завдань заснована на принципі централізації прокурорської системи та в цілому є плідотворною. Разом з тим у деяких випадках вона дає побічний наслідок негативної якості. Трапляється це тоді, коли на місця надсилаються позапланові завдання у кількості, що перевищує реальні можливості підпорядкованих прокуратур. Звідси робиться висновок, що завдання, які виходять з обласної прокуратури, повинні бути, як правило, плановими, та не перевищувати у кількісному відношенні розумних меж. Завдання вищестоящої прокуратури не повинні позбавляти підлегли органи можливості планувати та провадити заходи за власною ініціативою.

У роботі докладно досліджуються питання, пов'язані з роллю та організацією контролю в органах прокуратури. Контроль, як найважливіша функція управління, визначається дисертантом як узагальнена діяльність структурних підрозділів апарату по проведенню перевірок у підлеглих прокуратурах, здійсненню інших заходів з метою забезпечення своєчасного та

якого виконання вимог Закону України "Про прокуратуру", наказів, вказівок, завдань Генерального прокурора та прокурора області, інших управлінських актів, які видаються в органах прокуратури, викриті недоліки у роботі нижчестоящих прокуратур та їх виправлення, зміцнення виконавчої дисципліни, створення у колективах підпорядкованих прокуратур атмосфери трудового напруження та персональної відповідальності.

Відмічається, що контроль в органах прокуратури часто помилково отождествляється з перевіркою. Перевірки - важливі, але не єдині заходи контролю. У діяльності апарату обласної прокуратури по здійсненню контролю за роботою підлеглих прокуратур поруч з перевітками доцільно використовувати також статистичні звіти нижчестоящих прокуратур, вивчення копій документів прокурорського реагування, які надходять від них, заслуговування усних звітів міськраї прокурорів про проведену роботу та інші форми.

Підкреслюється, що предметом контролю є повнота, якість та строки виконання наказів і вказівок Генерального прокурора України, завдань та інших управлінських документів, які виходять як з обласної прокуратури, так і з Генеральної прокуратури України. Контроль обласної прокуратури повинен бути всеохопним, тобто охоплювати усі напрями діяльності підпорядкованих прокуратур, своєчасним та систематичним. Запізнілий та епізодичний контроль дорівнює його відсутності.

У дисертації відмічається, що у апараті обласної прокуратури функція контролю у тому чи іншому ступені реалізується усіма структурними підрозділами. Однак основна роль у цій справі належить організаційно-контрольному підрозділу, для якого ця функція є головною, що повинно знайти своє відображення у положенні про цей підрозділ. На відміну від інших підрозділів, для яких функція контролю зливається з наглядовою чи іншою прокурорською діяльністю та здійснюється лише у межах того чи іншого напрямку, організаційно-контрольний підрозділ здійснює контроль за роботою нижчестоящих прокуратур в цілому та про цьому ніякої нагль дової та іншої прокурорської діяльності не виконує. Організаційно-контрольний підрозділ координує роботу інших відділів та управлінь по здійсненню контролю за виконанням підлеглими прокуратурами наказів, завдань та інших управлінських актів, які надходять до міськрайпрокуратур з вищестоящих прокуратур.

В дисертаційній праці сформульовані конкретні пропозиції по удосконаленню контролю в органах прокуратури.

Розглядаються питання оцінки ефективності прокурорської роботи. З урахуванням думок К.Ф.Скворцова, В.Т.Михайлова, А.П.Сафорова, В.І.Шинда та інших авторів робиться висновок, що поняття ефективності є єдиним для всіх напрямків діяльності прокуратури та може бути визначене як ступінь досягнення прокурором цілей, які поставлені в законі та інших нормативних актах, з урахуванням витрат робочого часу, матеріальних та інших ресурсів.

Підкреслюється, що проблема ефективності переслідує кінцевому рахунку два управлінських завдання: а) викриття позитивного досвіду в праці прокуратури - для його закріплення та розповсюдження та б) викриття недоліків, з'ясування їх причин, щоб у подальшому підвищити якість праці.

У закінченні, яким завершується дисертація, підведені підсумки дослідження, визначені основні напрямки удосконалення праці апарату обласної прокуратури.

Основні положення дисертації опубліковані у працях:

1. Прокурорський нагляд в Україні. Навчальний посібник (Під редакцією проф.Грошевого І.М., доц.Марочкіна І.С. - Харків - Українська держава юридична академія - 1994 р. - 116 с. - мова укр.).

2. Організація прокурорського нагляду за додержанням законодавства про друковані засоби масової інформації (Право України - 1994 - N 11-12 - арк.10-13, мова укр. - М.Мичко, О.Черв'якова).

3. Зразки документів прокуратури по загальному нагляду (Методичні рекомендації - Автори: Марочкін І.Е., Карнач П.М., Мичко М.І. та ін. - ІПК Генеральної прокуратури України - Харків - 1995 - арк.71 - мова укр.).

4. Організація роботи апарату обласної прокуратури - Національна юридична академія України - прийнято до друку.

5. Управління діяльністю обласної прокуратури. Проблеми розвитку юридичної науки і практики в умовах формування правової системи України - Харків - 1995 - с.145-149.

Mykola Myshko, "The organisation work problems of Regional Office of Public Prosecutor bodies".

The thesis represents a manuscript. It is submitted for scientific degree-candidate of juridical sciences on speciality 12.00.11 - judicial system; Directorate of Public Prosecutions; profession of barrister. National Juridical Academy of Ukraine, Kharkov, 1995.

The manuscript contains the organisation work questions research of Regional Office of Public Prosecutor bodies on supervision fulfilment and other external function of Office of Public Prosecutor, and also other subordinate Offices of Public Prosecutor administration. This research is made at the monographic level.

For the first time there is made an attempt to formulate the definition "Office of Public Prosecutor work organisation".

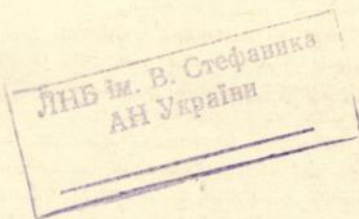
The thesis is substantiated, that Office of Public Prosecutor work organisation is a variety of social work of Public Prosecutors and other workers of Office of Public Prosecutor on improvement of Public Prosecutors's system; on perfection of Office of Public Prosecutor bodies activity, directing on statute leadership confirmation and law and order consolidation.

Public Prosecutors tasks on general supervision, on status observing supervision by bodies, fighting with criminality, on supervision for legality in places of measures of compulsion character application, in criminal and civil legal proceedings are formulated in a new way. The interaction forms of administrations and departments of Regional Office of Public Prosecutor are examined, the ways and measures on improvement of interaction of bodies structural subdivisions are offered. The concrete suggestions on control perfection in Office of Public Prosecutor bodies are stated.

Николай Мычко "Проблемы организации работы аппарата областной прокуратуры".

Диссертация представляет собой рукопись. Представлена на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 - судостроительство; прокурорский надзор; адвокатура. Национальная юридическая академия Украины, Харьков, 1995.

Рукопись содержит исследование на монографическом уровне вопросов организации работы аппарата областной прокуратуры по осуществлению надзора и иных внешних функций прокуратуры, а также управления городскими, районными и другими подчиненными прокуратурами. Впервые предпринята попытка сформулировать определение "организация работы прокуратуры". Обосновывается тезис, что организация работы прокуратуры есть разновидность социального труда прокуроров и других работников прокуратуры по совершенствованию прокурорской системы, деятельности органов прокуратуры по утверждению верховенства закона и укреплению правопорядка. По-новому сформулированы задачи прокуроров в общем надзоре, надзоре за соблюдением законов органами, ведущими борьбу с преступностью, надзоре за соблюдением законности в местах применения мер принудительного характера, в уголовном и гражданском процессе. Рассматриваются формы взаимодействия управлений и отделов областной прокуратуры, предлагаются пути и меры по совершенствованию взаимодействия структурных подразделений аппарата. Высказаны конкретные предложения по совершенствованию контроля в органах прокуратуры.



Відповід. за вип. Сибільова М. В.
Підп. до друку 24.05.95 г. Формат 1/16
Папір оф. Друк високий. Ум.-друк. арк. 1,0
Обл.звид. арк. 1.1 Тир. 100. Зам. 1794

Ясинуватська міська друкарня
343870 м. Ясинувата, вул. Октябрська, 164.

AB 32.665

AB 32.665