

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА
АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

ГУСАРОВ
Володимир Миколайович

**Проблеми організації роботи
міської (районної) прокуратури**

Спеціальність: 12.00.10 - **судоустрій, прокурорський
нагляд, адвокатура.**

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 1995

Дисертацією є рукопис.

АВ 33.159

Робота виконана на кафедрі організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України ім. В. Стефаника

47.96/99
43.163



Науковий керівник: заслужений діяч науки і техніки України, академік Академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор Ю.М. ГРОШЕВОЙ

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор В.В. ДОЛЕЖАН, державний радник юстиції 3-го класу, кандидат юридичних наук П.В. ШУМСЬКИЙ

Провідна організація - юридичний інститут Одеського державного університету ім. І.І. Мечникова

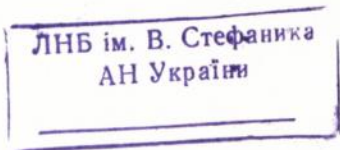
Захист дисертації відбудеться « 31 » листопада 1995 р. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 068.25.03 в Національній академії України. (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

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

Автореферат розісланий « 29 » вересня 1995 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої Ради, кандидат юридичних наук, доцент

І.Є.МАРОЧКІН



ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження.

За умов зростання злочинності, падіння державної та громадської дисципліни, що пов'язується з об'єктивними та суб'єктивними труднощами перехідного періоду, який переживається нашим суспільством, однією з актуальних задач державної розбудови в Україні є зміцнення правоохоронної системи, важливу ланку якої утворюють органи прокуратури. Згідно з Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України "Про основи організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" прокуратура зберігається як багатофункціональний орган, що поєднує функції нагляду за дотриманням чинних законів країни та карного переслідування осіб, котрі вчинили злочин. Головними задачами прокуратури України є встановлення верховенства закону, зміцнювання правопорядку, захист прав і законних інтересів громадян та окремої особистості.

Прокуратура України у відповідності до Закону України "Про прокуратуру" становить єдину централізовану систему органів, що їх сполучено спільними задачами, функціями, основними принципами організації та діяльності. Прокураторська система України очолюється Генеральним прокурором України і складається з кількох ланок, які створені та функціонують за адміністративно-територіальним і предметно-функціональним принципами. Найчисленнішою ланкою даної системи є міські та міжрайонні прокуратури, які в сукупності "покривають" усю територію України, і внаслідок цього законність і правопорядок у країні багато в чому залежать від належної організації їхньої діяльності.

Ступінь наукової розробленості проблем. Питання організації роботи в органах прокуратури з тих або інших аспектів розглядалися багатьма вченими-юристами. В різні часи вони були предметом дослідження Бакаєва Д.М., Берензона О.Д., Грошевого Ю.М., Давиденка Л.М., Долежана В.В., Звірбуля В.К., Зозулинського О.Б., Каркача П.М., Клівера І.Я., Кравчука В.В., Кожевникова Г.К., Коробейникова Б.В., Марочкіна М.Е., Михайленко О.Р., Михайлова В.Т., Мурашина Г.О., Мичка М.І., Полянського Ю.Е., Руденка М.В., Рябцева В.П., Сапункова В.Й., Суботіна Е.А., Тарнаєва М.М., Шинда В.І., Шость Н.В., Шумського П.В., Ястребова В.Б. та інших

авторів, що засвідчує їхнє теоретичне та практичне значення. Разом із тим слід зазначити, що роботи багатьох названих авторів було написано порівняно давно, і внаслідок цього вони не враховують характеру змін, що відбулися в діяльності органів прокуратури. Питання організації роботи міської, районної прокуратури в світлі вимог, що випливають із Закону України "Про прокуратуру", комплексному дослідженню взагалі не піддавалися. В Україні дана робота є першим монографічним дослідженням проблем організації роботи міської, районної прокуратури.

Метою дослідження є комплекс вивчення проблем організації роботи міської, районної прокуратури з виконанням функцій, котрі покладено на неї Законом України "Про прокуратуру", виявлення невикористаних резервів і недоліків, розробка на цій основі рекомендацій з удосконалення організаційних основ прокурорської діяльності. Пропонуються, таким чином, заходи з підвищення ефективності діяльності міських, районних прокуратур на основі використання організаційного фактору.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є діяльність органів прокуратури по реалізації їх функцій, передбачених ст.5 Закону України "Про прокуратуру", прикази та ін. нормативні акти Генерального прокурора України, завдання вищестоячих органів прокуратури, плани роботи, рішення колегій, оперативних нарад та інше.

Методологічною основою дослідження та його теоретичним підґрунтям є положення діалектико-матеріалістичного аналізу пізнання соціальних явищ та його конкретизація - системно-структурний підхід, а також частково наукові методи: статистичний, порівняльно-правовий, конкретних соціологічних досліджень.

Нормативну базу дослідження склали Конституція України, Конституційний договір між Верховною радою України та Президентом України "Про основи організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України", Закон України "Про прокуратуру", кримінально-процесуальне та Цивільно-процесуальне законодавство, закони та інші правові акти з питань зміцнення законності та правопорядку в Україні.

Емпіричну базу дослідження складають накази та вказівки Генерального прокурора України, дані вибіркового вивчення організації роботи міських, районних та міжрайонних прокуратур у Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Одеській, Харківській та

інших областях, матеріали перевірок роботи міських, районних і міжрайонних прокуратур; плани роботи міських і районних прокуратур та інші документи організаційного призначення, завдання та вказівки вищих прокурорів, інформаційні листи про передовий досвід роботи та інші матеріали.

Теоретичну основу дослідження складають праці, роботи теоретиків права - Алексєєва С.С., Горшеньова В.М., Ковейчикова М.С., Цвіка та інших, вчених в галузі управління та організації роботи - В.В.Авер'янова І.Л., Бачило Д.М., Гвищиані А.Д., Крупчана та інших, вчених-процесуалістів - С.А.Альперта, Ю.М.Грошового, В.С.Зеленецького, М.М.Михеєнко, В.М.Савицького та інших, вчених в галузі прокурорського нагляду А.Д.Байкова, Ю.М.Грошового, Л.М.Давиденка, В.В.Долежана, В.К.Звирбуля, А.Б.Зозуленського, П.М.Каркача, І.Є.Марочкина, А.Р.Михайленко, Г.А.Мурашина, Ю.Б.Полянського, В.П.Рябцева, В.І.Шинда та інших.

Наукова новина дослідження. В дисертації вперше в Україні на сонографічному рівні досліджуються питання організації роботи міської, районної прокуратури з виконанням функцій, котрі покладено на органи прокуратури Законом України "Про прокуратуру".

Новизна дисертаційного дослідження полягає в наступних положеннях:

- висувається та аргументується теза, що міські та районні прокуратури є основною ланкою прокурорської системи України;

- на основі Закону України "Про прокуратуру", наказів і вказівок Генерального прокурора України визначено компетенцію міської, районної прокуратури, її місце і роль у системі правоохоронних органів міського, районного рівня. Зроблено висновок, що основними функціями міської, районної прокуратури є такі: загальний нагляд, нагляд за органами, що ведуть боротьбу із злочинністю; підтримка державного обвинувачення, участь у розгляді судом кримінальних і цивільних справ; функція попереднього розслідування; координація дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю;

- сформульовано тезу, що організація роботи міської, районної прокуратури є засобом підвищення ефективності прокурорської діяльності зі зміцненням законності та правопорядку, має статичний та динамічний боки. Організація роботи в статистиці - це комплекс заходів, що спрямовані на раціональний поділ праці, створення й підтримування організаційного ла-

ду, належних умов праці, здорової психологічної атмосфери в колективі. Динамічний бік утворює повсякденна процесуальна та непроцесуальна діяльність міськрайпрокурорів, вищих прокурорів, котра пов'язана з постановкою перед підлеглими задач і наданням конкретних завдань, контролем за їхнім виконанням, оцінкою проведеної роботи;

- зроблено висновок, що важливим напрямком підвищення ефективності діяльності міськрайпрокуратури є вдосконалення її організаційної структури, що під нею пропонується розуміти штатну кількість міськрайпрокуратури, характер відносин між робітниками даної прокуратури, поділ серед них функціональних обов'язків і повноважень;

- підтримується й додатково аргументується точка зору, згідно з якою важливим елементом організації роботи міськрайпрокуратури є створення належних умов праці для прокурорських робітників. Висувається теза, що поряд із традиційними заходами, такими як належне обладнання робочих місць, освітлення приміщень, забезпечення оргтехнікою тощо, важливим елементом належних умов праці прокурорських робітників є сприятливий психологічний клімат у трудовому колективі;

- показано значення та визначено основні засоби створення й підтримування організаційного ладу в міськрайпрокуратурі;

- підтримується ідея про доцільність нормування прокурорської праці на основі встановлення оптимальних норм витрат робочого часу на основні види роботи прокурорів;

- показано значення, основні форми та напрямки аналітичної роботи в міськрайпрокуратурі;

- розглянуто проблеми планування роботи міськрайпрокуратури;

- висловлено пропозиції з удосконалення контролю та поточної оцінки роботи міськрайпрокуратури;

- показано особливості та визначено основні шляхи вдосконалення організації роботи міськрайпрокуратури в межах основних її функцій: загального нагляду, нагляду за органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, діяльності прокурора з підтримки державного звинувачення в суді, координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Наукове і практичне значення полягає у тому, що отримані в процесі дослідження висновки та пропозиції можуть бути використані в процесі

прийняття законодавчих актів про прокуратуру, при розробці наказів Генерального прокурора України, для поліпшення організації роботи міських і районних прокуратур. Сформульовані в дисертації положення можуть бути використані також під час підготовки навчального курсу з прокурорського нагляду та розробки спецкурсу з організації праці в органах прокуратури.

Апробація роботи. Дисертацію виконано й обговорено на кафедрі організації судових і правоохоронних органів Національної юридичної академії України.

Основні положення й висновки відображено в опублікованих автором роботах, доповідалося на учбово-практичних семінарах в органах прокуратури Донецької та інших областей України, в ІПК Генеральної прокуратури України, було використано під час розробки методичних рекомендацій з проведення перевірок роботи в міськрайпрокуратурах.

Структура роботи відповідає логіці дослідження й складається зі вступу, трьох глав, додатку та переліку літератури, що її використано.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми, зазначаються цілі дисертаційної роботи, сформульовано основні положення, які виносяться на захист.

В главі першій "Місце та роль міської, районної прокуратури в прокурорській системі України" на основі вивчення чинного законодавства, наукової літератури й прокурорської практики робиться висновок, що основною ланкою прокурорської системи є міські, районні та міжрайонні прокуратури. Цей висновок аргументовано низкою міркувань. По-перше, тим, що зазначені прокуратури є найчисленнішими органами прокурорської системи. На цей час на території України функціонують 118 міських прокуратур, 87 районних прокуратур у межах великих міст, 430 районних прокуратур у сільській місцевості, 53 міжрайонних прокуратури.¹ Зазначені прокуратури "покривають" усю територію України і в цьому сенсі є

¹ Далі всі перелічені прокуратури зватимуться, щоб було стисліше міськрайпрокуратурами.

підґрунтям усієї прокуратурської системи України. Другим аргументом є те, що міськрайпрокуратури за відносно нечисельного штату виконують основну роботу зі здійснення загального нагляду, нагляду за виконанням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, підтримки державного звинувачення в суді. Третьою обставиною, що визначає роль міськрайпрокуратур є максимальна наближеність їх до обслуговуваної ними території та населення, що на ній мешкає, внаслідок чого вони постійно знаходяться на "передньому краї" боротьби зі злочинністю та першими стають на захист прав і законних інтересів громадян.

Зазначене дозволяє сказати, що ефективність прокуратурської системи щодо утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку в Україні значною мірою визначається успішною роботою міськрайпрокуратур у реалізації покладених на них функцій.

За ознакою штатної кількості всі міськрайпрокуратури, що функціонують в Україні, класифікуються на три групи: прокуратури з невеликим штатом - до 4-х оперативних робітників; середні прокуратури - зі штатом від 5-ти до 8-ми оперативних робітників та великі прокуратури - зі штатом більш як 8 оперативних робітників. Відрізняючись між собою за кількістю оперативних робітників, вони мають спільні задачі й однакові повноваження, організовані та функціонують на основі спільних принципів. Все це дозволяє розглядати їх у сукупності як самостійний об'єкт дослідження.

В дисертації підкреслюється, що міськрайпрокуратури є складовою частиною прокуратурської системи, представниками центра на місцях. У зв'язку з цим важливе значення в аспекті, що розглядається, має питання про місце прокуратури в механізмові державної влади. Критично оцінюючи висловлювання, що існують з цього питання, В.І.Шишкіна, В.В.Долежана, А.І.Пінаєва, Л.М.Давиденка, В.В.Півненка та інших авторів, які намагаються пов'язати прокуратуру з якоюсь гілкою державної влади, дисертант відзначає, що під час вирішення цього питання слід виходити з того, що прокуратура є багатфункціональним державним органом, і внаслідок цього вона пов'язана з усіма гілками державної влади. Виходячи з цього дисертант робить висновок, що прокуратура займає проміжне місце в системі державної влади, конструктивно взаємодіючи з усіма її гілками.

Дисертант поділяє пропозицію Л.М.Давиденка, В.В.Долежана, М.І.Мичка та інших авторів трактувати поняття "компетенція прокуратури"

ри" в вузькому та широкому значеннях. Склад компетенції міськрайпрокуратури в вузькому значенні, за думкою автора дисертації, становлять повноваження прокурора з усіх галузей нагляду та в суді. В широкому значенні даним поняттям охоплюються: а) функції міськрайпрокуратури; б) повноваження міськрайпрокурора; в) територія, що обслуговується; г) піднаглядні об'єкти; д) напрямки прокурорського нагляду.

Практичне значення трактування, яке пропонується до поняття, що його розглянуто, полягає в тому, що воно дозволяє чітко визначити межі наглядової та іншої діяльності міськрайпрокуратури як за горизонталлю, так і за вертикаллю.

Аналізуючи чинне законодавство про прокуратуру, накази і вказівки Генерального прокурора України, прокурорську практику, автор дисертації сформулював основні функції міськрайпрокуратури: загальний нагляд; нагляд за органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю; попереднього розслідування злочинів; підтримування державного звинувачення, участь у суді першої інстанції. Крім того, міськрайпрокуратури координують дії правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, беруть участь у розробці заходів попередження злочинів та інших правопорушень, у роз'ясненні чинного законодавства.

В дисертації розглянуто також інші елементи, що складають зміст поняття "компетенція міськрайпрокуратури".

При розгляді загальнонаглядової функції прокуратури дисертант підкреслив безпідставність побоювань у тому, що загальний нагляд прокуратури ставить її над цивільними та іншими державними органами. Підвищення ефективності прокурорського нагляду становить не прокуратуру, а закон над державними органами, посадовими особами і громадянами, що й має бути в суспільстві, яке ставить на меті побудову правової держави.

На основі аналізу Закону України "Про прокуратуру", наказів Генерального прокурора України, прокурорської практики автором дисертації сформульовано основні напрямки загальнонаглядової роботи міськрайпрокуратури, зроблено спробу визначити її межі за горизонталлю та вертикаллю.

Аналізуючи функції нагляду за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, дисертант підкреслив, що для з'ясування ролі прокурора в цій галузі принципове значення має питання про те, чи здійснює він при цьому керівництво слідством. За думкою С.А.Альперта, Д.М.Бакаєва, Б.А.Вікторова та інших авторів, прокурор, що наглядає за слідством, здійснює лише функцію нагляду і ніякого процесуального керівництва не виконує й виконувати не може. Прихильники іншої точки зору - М.В.Жогін, В.М.Савицький, Г.І.Скаредов та інші - вважають, що прокурорський нагляд у цій галузі внаслідок її специфіки органічно включає в себе процесуальне (оперативне) керівництво слідством. Дисертант приєднується до прихильників другої точки зору і наводить додаткові аргументи.

Розглядаючи задачі та повноваження прокурора, що бере участь у судовому розгляді кримінальних справ, дисертант відзначає, що з даного питання існує декілька точок зору. За думкою В.М.Баскова, О.Б.Зозулинського, В.Д.Фінька та інших, прокурор у суді здійснює нагляд за дотриманням законів усіма учасниками судового розгляду, сприяючи тим усебічному, цілісному та об'єктивному розглядові справ і постановці судових рішень, що спираються на закон. Підтримка в суді державного звинувачення розглядається зазначеними авторами як форма прокурорського нагляду. За думкою С.Р.Альперта, Ю.А.Костанова, інших авторів, прокурор у кримінальному суді першої інстанції виконує дві функції: наглядову та звинувачення. Прихильники третьої точки зору - Ю.А.Грошевой, І.В.Вернидуб, Ж.М.Сульженко та інші - вважають, що прокурор у суді першої інстанції підтримує лише державне звинувачення. Дисертант приєднується та додатково аргументує позицію Л.М.Давиденка, М.І.Мичка та інших, котрі вважають, що прокурор у кримінальному суді першої інстанції має дві функції: підтримує державне звинувачення і вживає передбачених законом заходів для усунення порушень закону, від кого б вони не виходили. Проте обов'язок прокурора з усунення порушень закону впливає не з функції нагляду, а з принципу поділу влади, що в зв'язку з ним прокуратура виступає по відношенню до суду як механізм, який стримує.

В главі другій "Організаційні основи діяльності міської (районної) прокуратури зі зміцнення законності та правопорядку" розкривається значення організації роботи міськрайпрокуратури та розглядаються основні напрямки її вдосконалення.

На основі аналізу наказу Генерального прокурора України №1 "Про організацію роботи органів прокуратури України", інших наказів і вказівок Генерального прокурора України, критичної оцінки робіт, у яких певною мірою розглядалися проблеми організації роботи прокуратури (Л.М.Давиденка, В.В.Долежана, П.М.Каркача, В.Т.Михайлова, В.І.Шинда, П.М.Шумського та інших) дисертант доходить до висновку, що поняття "організація роботи прокуратури" має статичний і динамічний боки. Статичний утворюють заходи, що спрямовані на раціональний поділ праці, створення й підтримування організаційного ладу, належних умов праці, здорової психологічної атмосфери тощо. Динамічний бік утворює повсякденна процесуальна й непроцесуальна діяльність міськрайпрокурора та вищих прокурорів, що пов'язана з постановкою перед підлеглими оперативних задач, наданням конкретних завдань, контролем за їхнім виконанням та оцінкою проведеної роботи. Організація роботи прокуратури не є самоцілью, а є засобом підвищення ефективності прокурорської діяльності.

Розглядаючи організаційну структуру міськрайпрокуратури, дисертант звертає увагу на те, що на відміну від апаратів вищих прокуратур, вони не мають структурних підрозділів. Тому під організаційною структурою міськрайпрокуратури пропонується розуміти штатну кількість прокуратури, характер відносин між її робітниками та форми розподілу серед них функціональних обов'язків. Солідаризуючись з думкою К.Ф.Скворцова, В.І.Шинда, В.Т.Михайлова та інших авторів у тому, що кількісний склад органів прокуратури має визначатися в першу чергу задачами, що стоять перед ними, та обсягом роботи, що необхідна для їхнього розв'язання, дисертант відзначає, що на практиці даної вимоги не дотримують. Зроблено висновок, що науково обгрунтоване визначення штатної кількості міськрайпрокуратур є найважливішим напрямком удосконалення організації роботи міських і районних прокуратур.

На основі вивчення умов праці робітників міських і районних прокуратур дисертантом зазначається, що в більшості прокуратур, які було обстежено, відсутня в необхідній кількості оргтехніка (друкарські машинки, диктофони, магнітофони тощо); багато прокуратур, особливо в сільській місцевості, не мають належних приміщень, а службові меблі залишають бажати на краще. Процес комп'ютеризації в огранах прокуратури йде вкрай повільно, а в багатьох міських і районних прокуратурах комп'ютерна техніка взагалі відсутня. Внаслідок цього робітники міськрайпрокуратур змушені багатько робочого часу витратити на одержання інформації, підбір

необхідної літератури та законодавчого матеріалу, складання документів тощо. Зроблено висновок, що усунення цих та багатьох інших недоліків у матеріально-технічному оснащенні прокурорської праці є суттєвим резервом підвищення ефективності роботи міськрайпрокуратур.

Необхідним компонентом належних умов праці в органах прокуратури є, за думкою дисертанта, сприятливий психологічний клімат, під яким розуміється емоційний настрій колектива, що відображує відносини, які склалися між його членами. Розглянуто фактори, що спроможні здійснювати негативний вплив на психологічну атмосферу в трудовому колективі міськрайпрокуратури, та пропонуються заходи з їх усунення або нейтралізації.

Значне місце в дисертації посідає питання створення й підтримування організаційного ладу. При цьому автор виходить із того, що організаційний лад - це є такий режим праці, коли кожен робітник добре знає свої службові обов'язки та права, неухильно виконує правила трудового розпорядку, чітко працює механізм взаємозаміни та взаємної підтримки тощо. Організаційний лад є засобом упорядкування роботи, підвищення ефективності колективної праці.

Поміж багатьох факторів, що впливають на організаційний лад у трудовому колективі, автор дисертації з урахуванням умов праці прокурорських робітників визначає й розглядає раціональний поділ праці, нормування прокурорської праці, зміцнення трудової та виконавської дисципліни.

Основним засобом поділу праці в міськрайпрокуратурі є розподілення обов'язків між співробітниками прокуратури, здійснюване на основі галузевого та предметного принципів. В дисертації сформульовано основні принципи розподілу обов'язків у міськрайпрокуратурах, розглянуто можливі варіанти практичного вирішення даної проблеми з урахуванням штатної кількості прокуратури, фахової підготовленості її робітників та інших умов.

Підкреслюється, що нормування прокурорської праці, будучи важливим елементом організаційного ладу, виходить за межі даної проблеми, оскільки має більш широке практичне значення. Воно є необхідним для розрахунку штатної кількості органів прокуратури, рівномірного розподілу навантаження серед робітників прокуратури, планування та поточної оцінки роботи. Нормування прокурорської праці є дієвим засобом заощадження робочого часу прокурорів.

Всупереч усталеній думці, що помилково склалася в багатьох прокурорських працівників, начебто прокурорська праця внаслідок її творчого начала не піддається нормуванню, дисертант на основі вивчення відповідної літератури й характеру прокурорської праці доходить до висновку, що дана проблема має своє теоретичне і практичне розв'язання в органах прокуратури. Висловлюється думка, що проблема нормування прокурорської праці зводиться до встановлення оптимальних норм витрат робочого часу на основні види прокурорської праці. Розглянуто засоби розв'язання даної задачі на практичному рівні.

Під час розгляду питань зміцнення трудової та виконавської дисципліни визначається, що розв'язання даної проблеми в органах прокуратури забезпечується, головним чином, добором, розміщенням і вихованням кадрів, що впливає з вимоги Закону України "Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України". Поряд із цим важливе значення в аспекті, що його розглянуто, мають Дисциплінарний статут прокуратури України, а також повсякденна робота прокурора з підтримування трудової та виконавської дисципліни в очолюваній ним прокуратурі. Розглянуто форми й методи цієї роботи міськрайпрокурора.

На основі вивчення прокурорської практики, наказів і вказівок Генерального прокурора України, критичного осмислення робіт О.Д.Берензона, Л.М.Давиденка, М.І.Демиденка, В.В.Долежана, П.М.Каркача, М.П.Косоплечева, М.Є.Марочкіна, О.М.Рекункова, А.В.Рошина, К.Ф.Скворцова, О.Ф.Смирнова, В.П.Півненка, В.І.Шинда та інших зроблено висновок, що серед складових організації роботи органів прокуратури одними з головних чинників є інформаційне забезпечення й планування.

Обґрунтовано необхідність накопичення й постійного зберігання в міськрайпрокуратурі даних про правопорушення незлочинного характеру, зареєстровані злочини та осіб, що брали участь у їхньому скоєнні, відомостей, що характеризують діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, інформації про чинне законодавство, передову практику органів прокуратури, наукову, методичну та іншу літературу з питань боротьби зі злочинністю, зміцнення законності та правопорядку. Розглянуто форми й методи збирання та зберігання зазначеної інформації, проблеми уніфікації даної роботи в органах прокуратури, використання в цій справі ЕОМ.

Критично оцінюючи стан аналітичної роботи в міських і районних прокуратурах, автор дисертації доходить до висновку, що вона не може бути визнана як задовільна. В зв'язку з цим висловлюються пропозиції з її вдосконалення. До найважливіших напрямків аналітичної роботи міськрайпрокуратури дисертант відносить такі: вивчення злочинності та її причин у місті, районі, стану законності та правопорядку на окремих об'єктах; аналіз роботи прокуратури із заявами та скаргами громадян і організацій, практика нагляду за дотриманням законів про права неповнолітніх; робота прокуратури зі загального нагляду; практика нагляду за дотриманням законів під час провадження дізнання та попереднього слідства; діяльність прокурора в кримінальному судочинстві.

Відзначається, що аналітична робота носить обслуговуючий характер. Вона має за свою мету виявлення в роботі прокуратури недоліків, невикористаних резервів, передового досвіду тощо, розробку на цій основі заходів з удосконалення прокурорської діяльності. Зазначено, що результати аналітичної роботи використовуються також під час складання планів роботи.

Розкривається значення планування роботи міськрайпрокуратури. Підкреслюється, що планування є універсальним інструментом організації праці й управління, бо воно дозволяє забезпечити ефективне використання людей, ритмічність і впорядкованість трудового процесу; зосередити зусилля робітників на розв'язанні пріоритетних задач; скоординувати роботу структурних підрозділів і окремих робітників усередині одного органу (внутрішня координація) та забезпечити взаємодію різних органів (зовнішня координація); забезпечити необхідні зусилля для здійснювання контролю та самоконтролю.

Зауважуючи, що в органах прокуратури застосовується перспективне, поточне та короткотермінове планування, автор дисертації присудується до думки вчених і практиків, котрі вважають, що основним є поточне планування (В.І.Звірбуль, В.Т.Михайлов, М.І.Мичко, О.М.Рекунков, А.В.Рошин, В.І.Шинд та інші). При цьому дисертант відзначає, що на рівні міських, районних прокуратур поточні плани мають складатися не на 6 місяців, як це передбачається наказом Генерального прокурора України для прокуратур обласного рівня, а на 3 місяці. Така думка аргументується тим, що в містах і районах кримінальна ситуація є динамічною, і внаслідок

цього план роботи, який складено на строк більший за три місяці, не узгоджується з потребами практики.

На основі аналізу поточних планів з боку їхнього змісту дисертантом виявляються типові недоліки планування роботи міськрайпрокуратур, сформульовано пропозиції з їх усунення. Підкреслено, що поточний план роботи міськрайпрокуратури має включати до себе конкретні заходи з усіх напрямків прокурорської діяльності, що в своїй сукупності повинні бути спрямовані на розв'язання найбільш важливих задач боротьби зі злочинністю і зміцненням законності та що їх актуальність визначається, з одного боку, вимогами Генерального прокурора України, які викладено в його наказах та інших документах, а з іншого боку, - результатами аналітичної роботи. Плани мають бути напруженими, тобто складатися з таким розрахунком, щоб навантаження, що його планується стосовно кожного робітника, було максимально високим, і до того ж воно повинне бути реальним, тобто ґрунтуватися на точному розрахунку сил, засобів і часу.

Значної уваги приділяється питанню про співвідношення планів міськрайпрокуратур із планами роботи обласних прокуратур. Відзначається, що багато заходів, що містяться в планах обласних прокуратур, є по суті управлінськими командами для міських і районних прокуратур, що взагалі відповідає основним принципам організації та діяльності органів прокуратури. Разом із тим на практиці дане питання має додаткову проблему, суть якої полягає в тому, що нерідко в планах роботи обласних прокуратур заходів-завдань так багато, що міські та районні прокуратури практично позбавлені можливості за власним баченням планувати свою роботу. Щоб цього не відбувалося, пропонується низка заходів організаційного характеру. Одним із них передбачається встановлення для вищих прокуратур жорсткого "ліміту" щодо кількості спрямовуваних до підлеглих прокуратур завдань. За думкою дисертанта кількість заходів за ініціативою "згори" не повинна перевищувати 35% від загальної кількості заходів, що реалізуються міськрайпрокуратурою протягом одного кварталу. Перевищення "ліміту" слід розглядати як серйозний недолік у організації роботи вищих прокуратур.

Підтримано й розвинуто точку зору авторів (М.І.Сапожнікова, В.П.Рябцева, В.Ф.Журка, В.Б.Ястребова та інших), що розглядають контроль за використанням як одну з основних функцій управління в системі органів прокуратури. Відзначається, що на рівні міської, районної ланки контроль

за виконанням забезпечується, з одного боку, обласною прокуратурою, а з іншого - прокурором, що очолює дану прокуратуру. Головною метою контролю, що його здійснює міськрайпрокурор, є вчасне і якісне виконання підлеглими робітниками покладених на них обов'язків, а також разових доручень і завдань. Розглянуто основні методи контролю, висловлюються пропозиції щодо їхнього вдосконалення. Підкреслено, що контроль прокурора має бути постійним і носити запобіжний характер. Разом із тим він не повинен зводитися до дріб'язкової опіки та сковувати ініціативу підлеглих.

Розглянуто значення поточної оцінки роботи співробітників райпрокуратури. Відзначається, що на відміну від контролю, предметом якого є строки та якість виконання конкретних завдань і доручень, поточна оцінка має своїм предметом діяльність робітника в цілому з тим, щоб заохотити робітників, котрі досягли високих показників роботи, і піддати критиці тих робітників, у діяльності яких існують недоліки. Поточна оцінка є дійовим засобом управлінського впливу прокурора на підлеглих йому робітників із метою посилення персональної відповідальності за доручену справу.

В третій главі "Проблеми організації роботи міської, районної прокуратури з окремих напрямків прокурорської діяльності" розглянуто особливості організації роботи міськрайпрокуратури з реалізації основних її функцій.

На основі аналізу наказу Генерального прокурора України "Про організацію роботи органів прокуратури зі здійснення загального нагляду" та інших наказів Генерального прокурора України, що присвячені проблемам загального нагляду, а також робіт О.Д.Берензона, В.В.Долежана, П.М.Каркача, Б.В.Коробейникова, І.Є.Марочкина, Ю.Є.Полянського, Е.А.Суботина, Є.Б.Черв'якової та інших авторів, де розглядаються різні аспекти загальнонаглядової роботи, дисертант відзначає, що організація роботи міськрайпрокуратури зі загального нагляду може бути визначена як сукупність заходів і дій прокурора з упорядкування, доведення до належного співвідношення всіх елементів загальнонаглядової роботи з метою досягнення максимально можливого результату з виявлення та усунення порушень закону.

Визначено межі й основні напрямки загального нагляду міськрайпрокуратури, розглянуто співвідношення понять "організація загального нагляду" і "тактика загальнонаглядової роботи", приводи і підстави загальнонаглядових перевірок, форми взаємодії загальнонаглядо-

вої роботи з іншими напрямками діяльності міськрайпрокуратури зі зміцнення законності та правопорядку.

Відзначається, що при розподіленні загальнонаглядової роботи в міськрайпрокуратурі слід мати на увазі, що повноваження помічників міськрайпрокурора в загальному нагляді є обмежені. Тому в загальнонаглядовій роботі поруч із помічником прокурора, що його закріплено наказом про розподілення обов'язків за цією ділянкою, фактично бере участь прокурор або його заступник, які Законом України "Про прокуратуру" наділені загальнонаглядовими повноваженнями в повному обсязі, й це має бути відображене в наказі про розподілення обов'язків.

Важлива роль у організації загальнонаглядової роботи міськрайпрокуратури відводиться оцінці її ефективності. Відзначається, що на практиці оцінка ефективності ускладнюється тим, що дана проблема не має задовільного вирішення в теорії. Не претендуючи на остаточне її розв'язання, дисертант висловлює з цього питання свої міркування.

Ефективною пропонується вважати лише таку загальнонаглядову роботу, в результаті якої вчасно і в повному обсязі виявляються порушення законів і вживається належних заходів з їхнього усунення. Щоб даний теоретичний висновок перевести до практичної площини, необхідна система показників, що характеризують: а) вчасність виявлення порушень законів; б) повноту виявлення правопорушень; в) дієвість заходів з їхнього усунення. Висловлюються пропозиції до наповнення даних понять конкретним змістом.

З урахуванням вимог наказу Генерального прокурора України "Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю" і критичного аналізу робіт А.М.Балашова, Д.М.Бакаєва, М.В.Жогіна, В.С.Зеленецького, А.Р.Михайленка, А.І.Михайлова, В.М.Савицького, М.С.Трубіна, В.М.Хотинця, Г.М.Ясинського та інших авторів, які розглядали проблеми прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю, в дисертації визначено задачі, пропозиції та основні напрямки наглядової діяльності міськрайпрокуратури на цій ділянці. Зазначається, що особливості організації цієї роботи обумовлено, по-перше, тим, що дана діяльність прокурорів є постійною, тобто здійснюється практично щодня; по-друге, прокурорський нагляд в цій галузі детально врегульовано чинним законодавством і наказами Генерального прокурора України. Внаслідок цього

непотрібним є планування перевірок законності порушення кримінальних справ, затримування підозрюваних, припинення попереднього слідства тощо, оскільки дії прокурора з цих питань визначено Законом України "Про прокуратуру", Кримінально-процесуальним кодексом, наказами Генерального прокурора України.

Показано значення аналітичної роботи в цій галузі прокурорського нагляду, сформульовано питання, з яких періодично доцільно аналізувати діяльність міськрайпрокуратури з нагляду за дотриманням законів органами, що ведуть боротьбу зі злочинністю.

Розглянуто специфіку розподілення обов'язків між робітниками міськрайпрокуратури в даній галузі нагляду. Висловлюється думка, що нагляд за дотриманням законів під час розслідування злочинів, що були скоєні неповнолітніми або за їхньої участі, повинен здійснювати особисто прокурор або досвідчений помічник прокурора, за яким за наказом про розподілення обов'язків закріплено нагляд за дотриманням законів про права неповнолітніх. Конструктивно полемізуючи з О.З.Білецьким, В.С.Зеленецьким, О.Б.Зозулинським, Б.Н.Ковріжних, Г.К.Кожевниковим, Т.Б.Вільчик та одночасно солідаризуючись з низки питань із зазначеними авторами, дисертант викладає конкретні пропозиції з удосконалення організації нагляду за законністю й обґрунтованістю приймання, обліку та розв'язання заяв та повідомлень про такі, що готуються, або про здійснені злочини; за дотриманням законів у діяльності міліції з профілактики злочинів; законністю оперативно-розшукувальної діяльності у справах, що їх було припинено.

Сформульовано загальні підходи до оцінки ефективності діяльності міськрайпрокуратури з нагляду за дотриманням законів під час провадження дізнання та попереднього слідства.

При розгляді особливостей організації роботи міськрайпрокуратури з підтримки звинувачення в суді, внесення касаційних подань на вироки суду підкреслюється організаційна залежність даної роботи прокуратури від діяльності суду з розгляду карних справ, її спрямованість на виконання вимог закону про всебічний, цілісний та об'єктивний розгляд справ і постановку судових рішень, що спираються на закон.

На основі аналізу наказу Генерального прокурора України "Про організацію діяльності прокурорів у кримінальним судочинстві", з урахуванням думок, викладених у роботах С.А.Альперта, В.І.Баскова, О.Д.Бойкова,

Ю.М.Грошевого, О.Б.Зозулинського, В.П.Коржа, О.Р.Михайленка, М.М.Міхеєнка, Н.В.Сібілевої, В.Д.Фінька та інших авторів у дисертації зроблено висновок, що хоч ділянку роботи міськрайпрокуратури, котра розглядається, закріплено наказом про розподілення обов'язків за одним чи кількома помічниками прокурора, **беруть участь** у підтримці звинувачення в суді всі прокурорські робітники, **незалежно** від посади, яку обіймають, і ділянки роботи, що її за ними **закріплено**, а організовується ця робота міськрайпрокурором за активної участі помічника по суду. Такий підхід до організації, з одного боку, диктується необхідністю забезпечити участь прокурора в суді зі справ обов'язкової категорії, а з іншого боку, надає можливість кожному прокуророві вдосконалювати свій фаховий рівень в ролі державного звинувача. Підкреслюється, що належна робота прокуратури на даній ділянці є необхідною умовою того, щоб кожний прокурор приходив до суду з максимальним ступенем готовності до виконання своїх функціональних обов'язків.

Досліджено роль помічника прокурора по суду в організації роботи прокуратури на даному напрямку в цілому, під час підготовки і проведення виїзних сесій суду, в підготовці громадських звинувачів тощо.

Підтримується думка Н.В.Шость та інших авторів про те, що справи про злочини неповнолітніх внаслідок психологічних особливостей осіб неповнолітнього віку на виїзні засідання суду мають виноситися вкрай рідко. Більш того, в ряді випадків справи про злочини неповнолітніх або за їх участі доцільно розглядати в закритому засіданні суду. Свою думку з цього питання прокурор повинен виразити під час затвердження обвинувального висновку.

Відзначено, що в тісному зв'язку з підтримкою звинувачення в суді знаходиться робота по внесенню касаційних подань на вироки, ухвали та постанови суду, що не набули законної сили, та висловлено конкретні пропозиції з удосконалення цієї роботи. Розглянуто форми участі міськрайпрокурорів у опротестуванні рішень суду, що набули законної сили.

Показано значення аналітичної роботи для підвищення ефективності ролі прокурора в кримінальному суді першої інстанції, висловлено конкретні пропозиції щодо її вдосконалення.

З урахуванням вимог наказу Генерального прокурора України сформульовано в загальному вигляді критерії і показники ефективності роботи міськрайпрокуратури на даній ділянці.

Всебічному аналізу піддано практику міськрайпрокурорів з координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Підкреслюється, що хоч дана робота прокурора складає одну з додаткових функцій прокуратури, на сучасному етапі вона має важливе значення для об'єднання зусиль правоохоронних органів і підвищення на цій основі ефективності їхніх дій у боротьбі зі злочинністю. З урахуванням раніше висловлених міркувань з цього питання (В.І.Звірбуля, Т.Л.Маркелова, В.В.Найdboнова, Л.М.Давиденка тощо) та на основі аналізу існуючої практики дисертантом висловлено низку конкретних пропозицій, що є спрямовані на вдосконалення організуючої ролі прокурора в координації дій правоохоронних органів. При цьому підкреслюється, що організуюча роль прокурора не зменшує значення в цій справі керівників інших правоохоронних органів, а навпаки, передбачає їхню ініціативу. Координація не повинна призводити до зміщення компетенції, підміни одного органу іншим, обмежувати самостійність правоохоронних органів.

Основні положення дисертації опубліковані в роботах:

1. Организация работы городской (районной) прокуратуры (Проблемы развития юридической науки и практики в условиях формирования правовой системы Украины. Харьков, 1995, с.119-120).

2. Контролюючі органи і прокурорський нагляд (Право України - 1995 р. 1, с.17-18)

3. Работа следователя и прокурора по предупреждению преступной деятельности в процессе расследования преступлений данной категории (3 кн.: Деятельность районной (городской) прокуратуры по предупреждению преступной бесхозяйственности в промышленности и строительстве: Учеб. пособие. Харьков, 1983 г., с.88-100).

4. Тактика допроса свидетеля по делам о нарушении правил безопасности горных работ в шахтах (Криминалистика и судебная экспертиза. - Вып.№13 - Киев, 1976 г. с. 23-27 - в соавторстве).

5. Практика применения научных рекомендаций и криминалистической техники при расследовании преступлений (Вопросы предварительного следствия. вып. III. Донецк, 1973г., с.21-28).

6. Возбуждение уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст.117ч.II УК УССР (Вопросы предварительного следствия, вып. II - Донецк, 1972 г., с. 27-31.

Vladimir Gussarov "Problems of organisation of the functioning of the municipal (district) office of public prosecutions".

The thesis research is devoted to organisatiijn's problems of the functioning of the municipal (district) office of public prosecutions of Ukraine.

This research considers the distribution of duties, plannind, control of execution and efficag of prosecutor functioning etc.

The problems of specifia character of organisation of the functioning of the municipal (district) office of public prosecutions on deneral supervision, on maintenance of law during the inguest and preliminary intertigation, on maintenance of public accnsation in court take an important place.

Владимир Гусаров "Проблемы организации работы городской (районной) прокуратуры".

Диссертационное исследование посвящено проблемам организации работы городских (районных) прокуратур Украины.

В работе рассматриваются вопросы распределения обязанностей, планирования, контроля за исполнением, эффективности прокурорской деятельности и другие.

Значительное место занимают вопросы, связанные со спецификой организации работы городской (районной) прокуратуры по общему надзору, надзору за соблюдением законов при производстве дознания и предварительного следствия, поддержанию государственного обвинения в суде.

Відповідальний за випуск Л.М.Давиденко

Підписано до друку 26.09.95.

Формат 60x84 Папір друкарський Друк офсетний

Ум. Друк.ар. 1.0

Обл. вид.арк 1.1 Тир. 100

Друкарня ТОВ «Колір», 343400, м.Артемівськ,
вул.Кірова, 42

444086

AB 33.139

AB 33.139