

# Совершенствование административно-правовой деятельности органов прокуратуры Украины

## *Improving the administrative and legal activities of the prosecutor's office of Ukraine*

В.А. Юсупов

### Ключевые слова:

прокуратура, научно-методическое обеспечение, кадровое обеспечение, нормативно-правовое обеспечение, информационное обеспечение, модернизация.

### Key words:

iprosecutor, scientific and methodological support, staffing, regulatory support, information provision, modernization.

**Постановка проблемы.** Общепризнанно, что обеспечение законности – важнейшая сфера практического функционирования правовой системы государства. Актуальность данной задачи, прежде всего, обусловлена необходимостью дальнейшего развития процесса построения в Украине правового государства. Одним из важнейших факторов в данном аспекте является совершенствование деятельности органов прокуратуры как важнейшего инструмента поддержания режима законности, охраны и защиты прав и свобод граждан<sup>1</sup>. Кроме того, постепенное развитие демократического и правового государства, гарантии реализации прав и свобод граждан непосредственно связаны с повышением качества и эффективности деятельности органов прокуратуры Украины, во время которой возникают, изменяются и прекращаются различные виды правоотношений, ведущее место среди которых принадлежит административно-правовым.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Вопрос направлений совершенствования административно-правовой деятельности органов прокуратуры Украины рассматривали такие ученые: А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко, С.В. Подкопаев, В.И. Басков, Г.П. Среда, Н.К. Якимчук, Б.В. Коробейников, В.В. Сухонос, В.М. Панов, В.И. Бабенко, В.Ф. Опрышко, Ф.П. Шульженко, С.И. Шимон и другие.

**Целью статьи** является определение направлений административно-правовой деятельности органов прокуратуры Украины, выведение путей их совершенствования и повышения эффективности деятельности.

**Изложение основного материала.** Считаю уместным систематизировать исследования данного вопроса и рассмотреть его по следующим направлениям:

- 1) модернизация нормативно-правового обеспечения органов прокуратуры;
- 2) совершенствование организационной структуры органов прокуратуры;
- 3) повышение эффективности управления кадрами в органах прокуратуры;
- 4) совершенствование системы информационного обеспечения органов прокуратуры;
- 5) совершенствование взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными органами;
- 6) повышение эффективности деятельности кадрового состава;
- 7) научно-методическое обеспечение деятельности органов прокуратуры;
- 8) улучшение материально-технического обеспечения органов прокуратуры.

1. Модернизация нормативно-правового обеспечения органов прокуратуры. Система органов прокуратуры является динамичной, она постоянно трансформируется и требует усовершенствования нормативно-правового обеспечения. Рассматривая деятельность органов прокуратуры, А.С. Курыс отмечает, что правовое обеспечение должно охватывать также и такие виды работы, как проведение правовой экспертизы, предоставление профессиональных экспертных заключений по вопросам законодательства,

<sup>1</sup> Бандурка А.М. Административный процесс : [учебник] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.

анализ практики его выполнения, ведение нормопроектных работ и т. п.<sup>2</sup>. Вместе с тем в качестве недостатка нормативно-правового обеспечения органов прокуратуры автор отмечает отсутствие надлежащих законодательных основ организации правовой работы в органах прокуратуры Украины.

Другой проблемой нормативно-правового обеспечения органов прокуратуры в системе органов государственной власти является противоречивый характер подзаконного регулирования со стороны высших органов государственной власти, в частности таких как Верховная Рада Украины и Президент Украины.

Считаем, что нормативно-правовое обеспечение органов прокуратуры должно совершенствоваться в следующих направлениях: 1) конкретизация правового статуса органов прокуратуры как многофункционального надзорного органа; 2) предвидение на уровне Основного Закона права законодательной инициативы для Генерального прокурора Украины; 3) четкая регламентация функций и полномочий органов прокуратуры; 4) приведение в соответствие действующему законодательству положений нормативно-правовых актов, определяющих деятельность органов прокуратуры; 5) повышение правовой и социальной защиты личного состава органов и членов их семей.

2. Совершенствование организационной структуры органов прокуратуры. По мнению С.В. Подкопаева, организация эффективной прокуратуры зависит от ряда факторов: во-первых, от условий, в которых она происходит, и принципов, на которых базируется; во-вторых, от содержания и согласованности работы субъектов ее организации; в-третьих, от правильного (методологически) построения структуры Закона Украины «О прокуратуре»; в-четвертых, от правильно построенной организационной структуры прокурорской системы и аппаратов прокуратур<sup>3</sup>.

На конституционном и законодательном уровнях прокуратура определяется как единая централизованная система органов (ст. 121 Конституции Украины, ст. 5, ч. 1 ст. 6 Закона Украины «О прокуратуре»). Исходя из содержания данного Закона, под системой органов прокуратуры Украины понимается единая централизованная совокупность прокуратур различных уровней и специализаций, связанных, прежде всего, своей деятельностью, а под структурой – внутреннее строение конкретных прокуратур (рабочих аппаратов органов).

Учитывая указанные выше положения, по нашему мнению, организационная структура органов прокуратуры должна выглядеть следующим образом: Генеральная прокуратура Украины, региональные прокуратуры, местные. При этом существование специализированных прокуратур (военной, транспортной) очевидно, кроме природоохранной прокуратуры, полномочия которой могут выполняться как местными, так и региональными прокуратурами.

3. Повышение эффективности управления кадрами в органах прокуратуры. Необходимость совершенствования управления в органах прокуратуры обусловлена реформированием органов прокуратуры и адаптацией отечественного законодательства к международным стандартам, что требует внедрения принципиально новых форм, методов и способов управления<sup>4</sup>.

Согласны с мнением Н.М. Стецюк<sup>5</sup>, что нужно выделить следующие направления развития процесса управления кадрами в органах прокуратуры:

- улучшение социального обеспечения персонала органов прокуратуры для мотивирования результативности работы с прокурорско-следственными работниками;
- четкое определение целей в процессе планирования и решения задач по персоналу;
- надлежащая организация процесса управления персоналом органов прокуратуры в пространстве и времени, а также установление лиц, которые должны выполнять каждое конкретное задание;
- обеспечение линейности управленческих связей подчинения прокурорских работников высшему руководству органов прокуратуры, что охватывает контроль в целом всех аспектов их деятельности,

<sup>2</sup> Курись А.С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення / А.С. Курись // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 443–448.

<sup>3</sup> Подкопаев С.В. Організація прокуратури України / С.В. Подкопаєв // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 447–458.

<sup>4</sup> Рибалка Н.О. Форми управління в органах прокуратури України / Н.О. Рибалка // Держава та регіони. Серія «Право». – 2013. – № 2. – С. 53–57.

<sup>5</sup> Стецюк Н.М. Розвиток процесу управління персоналом (на прикладі митної служби України) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Н.М. Стецюк. – К., 2007. – 18 с.

- а также фиксирование фактически закрепленных конечных его результатов;
- достижение согласованности действий и установление гармоничных связей между руководителями органов и подразделений прокуратуры на основе рациональности, четкого взаимодействия, оперативности, надежности и соблюдения нормативно закрепленных прав и обязанностей.

Таким образом, под управлением кадрами в органах прокуратуры следует понимать осуществляемую в конкретных организационных и правовых формах деятельность уполномоченных субъектов, реализующих кадровую функцию путем отбора, приема, расстановки и оценки работников органов прокуратуры для решения ими задач, возложенных на органы прокуратуры Конституцией Украины, законами Украины и отраслевыми приказами Генерального прокурора Украины.

4. Совершенствование системы информационного обеспечения органов прокуратуры. Данному вопросу отведен п. 5 ст. 6 Закона Украины «О прокуратуре»: «... органы прокуратуры действуют гласно, информируют государственные органы власти, общественность о состоянии законности и мерах по ее укреплению»<sup>6</sup>. Детализация данного положения раскрыта в Законе Украины «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации», согласно которому средства массовой информации Украины имеют право освещать все аспекты деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Украины. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны предоставлять средствам массовой информации полную информацию о своей деятельности через соответствующие информационные службы органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивать журналистам доступ к ней, кроме случаев, предусмотренных Законом Украины «О государственной тайне», не оказывать какого-либо давления и не вмешиваться в их производственный процесс (ч. 1 ст. 2)<sup>7</sup>.

Исходя из практики организации работы в органах прокуратуры, можно выделить следующие виды информации, которые классифицируются в зависимости от источников и путей ее поступления:

- а) сведения, поступающие от граждан в виде письменных и устных заявлений (сообщений) о фактах нарушений законодательства;
- б) сообщения средств массовой информации (прессы, радио, телевидения, интернет-изданий) о фактах таких правонарушений;
- в) данные, которые накапливаются в прокуратуре в процессе осуществления надзора за соблюдением и применением законов и на других направлениях прокурорской деятельности.

5. Совершенствование взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными органами. Согласно ч. 1 ст. 10 Закона Украины «О прокуратуре», Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов службы безопасности, органов налоговой милиции, органов таможенной службы, Военной службы правопорядка в Вооруженных Силах Украины и других правоохранительных органов<sup>8</sup>. В основе такого взаимодействия находятся объективные данные о состоянии и динамике преступности в конкретной сфере жизнедеятельности<sup>9</sup>. Однако, анализируя положения указанной статьи, можно сделать вывод, что использование координационных мер возможно только в контексте противодействия преступности при взаимодействии исключительно с правоохранительными органами.

Проанализировав указанные выше нормативно-правовые акты, можно сделать вывод, что взаимодействие органов прокуратуры с другими правоохранительными органами будет более эффективным при реализации следующих мероприятий:

- четкое определение границ компетенции каждого из субъектов взаимодействия;
- неукоснительное соблюдение принципа законности;

<sup>6</sup> Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

<sup>7</sup> Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

<sup>8</sup> Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

<sup>9</sup> Бурбика М.М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності / М.М. Бурбика // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 88–92.

- взаимодействие должно носить динамичный и целенаправленный характер;
- наделение прокурора статусом процессуального руководителя;
- предоставление полной независимости субъектам взаимодействия в использовании правомерных средств и методов;
- обеспечение ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за вынесенное и согласованное решение.

6. Повышение эффективности деятельности кадрового состава. Коренные изменения социально-экономической и политической ситуации в стране, существенное снижение уровня законности и правопорядка, увеличение числа лиц, обращающихся за защитой своих прав и свобод в органы прокуратуры обуславливают повышенные требования к профессиональным и нравственным качествам прокурорских работников. При этом кризисные явления в обществе вызвали проблемы, связанные с подбором, подготовкой и воспитанием личного состава органов прокуратуры, привели к увеличению оттока перспективных сотрудников в другие государственные и коммерческие структуры, к снижению уровня профессионализма, росту количества нарушений законности сотрудниками органов прокуратуры<sup>10</sup>. Эти и другие негативные явления выдвигают на первый план вопросы совершенствования кадрового обеспечения органов прокуратуры Украины. Поэтому к основным направлениям кадрового обеспечения органов прокуратуры следует отнести следующие:

- 1) привлечение персонала к участию в семинарах и конференциях, которые проводятся следственно-оперативными работниками со стажем работы в правоохранительной сфере не менее 7 лет;
  - 2) постоянная ротация личного состава в пределах определенного ведомства (не менее 1 раза в 3 года);
  - 3) проведение социально-психологических тренингов с личным составом;
  - 4) систематизация методических рекомендаций или концепций по профессиональной подготовке персонала;
  - 5) совершенствование учебных планов, рабочих и тематических программ по профессиональной подготовке персонала;
  - 6) повышение уровня финансирования учебно-методической работы;
  - 7) проведение опросов личного состава с учетом его пожеланий по профессиональной подготовке;
  - 8) обеспечение надлежащего уровня обмена опытом с работниками других правоохранительных органов.
7. Научно-методическое обеспечение деятельности органов прокуратуры. Данное направление деятельности способствует соблюдению принципа законности в работе самой прокуратуры и гармонизации ее деятельности с существующей системой государственного управления и актуальными потребностями общественного развития.

По мнению В.И. Бабенко, совершенствованию методического обеспечения может способствовать следующее: 1) подготовка методических рекомендаций на основе кооперации ряда областных и приравненных к ним прокуратур; 2) проведение занятий в форме семинаров по обмену опытом работы; 3) направление задач нижестоящим прокурорам на отработку конкретных методических вопросов, по которым они испытывают трудности; 4) подготовка слушателями, обучающимися в институтах повышения квалификации Национальной академии прокуратуры Украины, выпускных работ (рефератов) по соответствующим вопросам с последующей их переработкой в методические рекомендации; 5) стажировка в областных и приравненных к ним прокуратурах с подготовкой итоговой методической разработки<sup>11</sup>. Мы согласны с этим мнением относительно направлений совершенствования методического обеспечения деятельности органов прокуратуры. Целесообразно брать его за основу при выработке подходов и путей по совершенствованию как организационной, так и кадровой работы.

8. Улучшение материально-технического обеспечения органов прокуратуры. В Законе Украины «О прокуратуре» материально-техническому обеспечению органов прокуратуры отведена ст. 52, согласно которой материально-техническими средствами органы прокуратуры обеспечиваются за счет Государственного бюджета Украины в централизованном порядке, определяемом Президентом Украины<sup>12</sup>. Проанализировав данный Закон и подзаконные акты, регулирующие исследуемый вопрос, приходим к

<sup>10</sup> Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.К. Якимчук. – Чернівці, 2002. – 470 с.

<sup>11</sup> Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля : дис. ... канд. юрид. наук / В.І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 238 с.

<sup>12</sup> Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

выводу, что под материально-техническим обеспечением органов прокуратуры следует понимать систему социально-экономических мероприятий, возникающих между органами прокуратуры, органами власти, предприятиями, организациями и физическими лицами с целью обеспечения и реализации материальных потребностей.

### Аннотация

В статье рассматриваются направления совершенствования административно-правовой деятельности органов прокуратуры Украины. Осуществляется анализ нормативно-правового обеспечения органов и предусматривается возможность его модернизации. Исследуются вопросы организационной структуры органов прокуратуры, управления кадрами в органах прокуратуры, системы информационного обеспечения органов прокуратуры, взаимодействия органов прокуратуры с другими правоохранительными органами, кадрового состава, научно-методического обеспечения деятельности органов прокуратуры, материально-технического обеспечения органов прокуратуры, предлагаются пути их усовершенствования и повышения эффективности деятельности.

### Summary

The article discusses ways of improving the administrative and legal activities of the Prosecutor's Office of Ukraine. It analyzes the regulatory framework of organs and the possibility of its modernization. The problems of the organizational structure of the prosecutor's office, human resources management within the prosecution service, the system of information support of the prosecution, the interaction of prosecutors with other law enforcement personnel, scientific and methodological support of the prosecution, the logistics of the prosecution, suggests ways of improving them and improve business performance.

### Использованная литература:

1. Бандурка А.М. Административный процесс : [учебник] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 353с.
2. Курись А.С. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності прокуратури України: проблеми та шляхи удосконалення / А.С. Курись // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 443–448.
3. Подкопаев С.В. Організація прокуратури України / С.В. Подкопаев // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 447–458.
4. Рибалка Н.О. Форми управління в органах прокуратури України / Н.О. Рибалка // Держава та регіони. Серія «Право». – 2013. – № 2. – С. 53–57.
5. Стецюк Н.М. Розвиток процесу управління персоналом (на прикладі митної служби України) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Н.М. Стецюк. – К., 2007. – 18 с.
6. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
7. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
8. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
9. Бурбика М.М. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими правоохоронними та контролюючими органами під час координаційної діяльності / М.М. Бурбика // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 88–92.
10. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.К. Якимчук. – Чернівці, 2002. – 470 с.
11. Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля : дис. ... канд. юрид. наук / В.І. Бабенко. – Одеса, 2004. – 238 с.
12. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

**В.А. Юсупов,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедри правоведення  
Криворожского экономического института  
Киевского национального университета имени Вадима Гетмана*