

Сутність принципів планування діяльності органів прокуратури України

Відомо, що сучасна прокуратура є активним учасником впровадження правової політики держави, авторитетним органом, що сприяє боротьбі із злочинністю, зокрема з корупцією і порушеннями законності. Водночас окремі питання організації та діяльності органів прокуратури України викликають певний інтерес у юристів та практичних працівників різних відомств. Саме тому продовжуються суперечки як з приводу функцій і повноважень прокуратури, так і щодо її структурної системи й принципів управління.

Віктор Сухонос,
декан юридичного
факультету
ДВНЗ “Українська
академія банківської
справи Національного
банку України” (м. Суми),
доктор юридичних наук,
державний радник
юстиції 3 класу

Зрозуміло, що відповідно до завдань державно-правового будівництва удосконалення прокурорської системи буде здійснюватися, але це повинно робитися виключно з урахуванням реального стану законності в Україні і потреб суспільства, щоб швидке реформування прокуратури не призвело до негативних наслідків як вже було під час проведення судової реформи 1864 р., коли було здійснено першу спробу реформування прокуратури відповідно до “європейських стандартів”, а не “забаганок”, відірваних від реальної дійсності¹. При цьому перш за все слід досягти такого стану, щоб суспільство усвідомлювало, що слово “прокурор” – це живе нагадування закону, який необхідно виконувати.

Для того, щоб діяльність прокуратури була на належному рівні, потрібно планувати її роботу, керуючись певними принципами.

Планування в системі органів прокуратури може бути, на наш погляд, ефективним, якщо воно є науково обґрунтованим, відповідає певним умовам, а основою для його виконання є конкретні принципи і вимоги. Автором проаналізовано накази і вказівки Генерального прокурора України, положення і рекомендації, що складають зміст наукових і методичних розробок, а також деякі праці науковців², які присвячені проблематиці управління і планування в органах прокуратури. Це дозволяє нам сформулювати певні принципи планування і вимоги до нього. Характерно, що у науковій літературі немає єдиного погляду на зміст понять “принципи” і “вимоги”, які необхідно застосовувати під час планування діяльності в прокуратурах різного рівня, а також до зразків планових документів. Як правило, термін “принципи” використовується частіше ніж “вимоги”. Наприклад, у прокуратурі Російської Федерації видана “Настольная книга прокурора” за редакцією С. Герасимова, де автори розділу “Планування роботи прокуратури” зазначають, що “сформовані у плані заходи повинні базуватися на принципах економічності, стабільності, конкретності і реальності”³. На наш погляд, такий підхід до використання лише одного показника не відповідає

складній роботі з організації і здійснення планування діяльності у такому відповідальному органі як прокуратура.

Слід погодитися з М.К. Якимчуком, який стверджує, що принципи – це вихідні, основоположні правила, якими суб’єкт управління керується у своїй діяльності⁴. Тому ми вважаємо, що планування, яке є однією з важливих і самостійних функцій управління, також повинно базуватися на комплексі принципів, вихідних положень та основних правил, що йому притаманні. Від того, які принципи будуть закладені в основу планування і як вони реалізуються на практиці значною мірою залежить дієвість цього виду прокурорської діяльності і в цілому управління. Якщо взяти за основу принципи соціального управління, які формують своєрідну структуру організаційно-управлінської діяльності і мають об’єктивно-обов’язковий характер, то, як правило, їх не обирають, а виконують. Тому вважаємо, що до основних принципів планування в органах прокуратури слід віднести законність, безперервність, системність, ефективність і обов’язково науковість.

Принцип законності ми ставимо на перше місце тому, що організація і здійснення планування, а також мета, завдання і засоби повинні відповідати вимогам чинного законодавства і, безперечно, відомчим нормативно-правовим

актам Генеральної прокуратури України. Тому посадові особи системи органів прокуратури, які мають права здійснювати планування, повинні дотримуватися принципу законності. При цьому сам факт складання планів зазначеними посадовими особами є відображенням цього принципу.

Другим принципом планування є безперервність, котра об'єктивно зумовлена змінами умов, за яких реалізує свої функції прокуратура і, як правило, у першу чергу проявляється удосконаленням суб'єктом управління вже накреслених планів для вирішення нових завдань.

Важливим принципом планування роботи в органах прокуратури є системність, яка тісно пов'язана з принципом безперервності. Системність визначає наступність і взаємозв'язок всіх видів планів, що складаються в конкретній прокуратурі, наприклад, районній, з планами вищестоящих прокуратур і з урахуванням стану законності в певному регіоні. Тому системність планування відображає комплексний підхід до вирішення назрілих проблем, наприклад, боротьби із корупцією. Автор не погоджується з деякими практичними працівниками, які відстоюють галузеві рамки планування⁵. Якщо планування проводити тільки в галузевих рамках, це буде на шкоду поставленим завданням, які мають міжгалузевий характер. До таких завдань, наприклад, можна віднести

координацію органами прокуратури діяльності правоохоронних органів з конкретних питань боротьби зі злочинністю і зміцнення законності. Відображення системного підходу до складання планів якісно проявляється у програмно-цільовому методі. Він передбачає послідовну науково обґрунтовану розробку прогнозів комплексних програм, планів, а тому практично завжди застосовується у перспективних планах прокуратури. Зазначений метод, на наш погляд, повинен базуватися на повному обліку і удосконаленні кінцевої та проміжної мети діяльності прокуратури, чітко пов'язаних з кадровими, матеріальними та іншими ресурсами. Системність тісно пов'язана з принципом безперервності планування, який визначає, що ця управлінська функція здійснюється постійно, усіма органами прокуратури і на усіх етапах її діяльності.

Організація і здійснення планування роботи в органах прокуратури для максимально повного досягнення поставленої мети і завдання впроваджується в життя з урахуванням принципу ефективності. Однак, якщо планування буде здійснюватися тільки з урахуванням трьох розглянутих принципів, то воно буде неповним, поверховим і не буде відповідати вимогам часу. Тому невід'ємною частиною планування повинен стати принцип науковості, який містить в собі всебічне і по можливості повне пізнання та врахування як загальних об'єктивних закономірностей і тенденцій

розвитку суспільства та держави, так і окремих визначень суспільного розвитку в Україні. Слід знати роль, місце і стан системи органів прокуратури в Україні та її найближчі перспективні завдання. Необхідно також враховувати зміни в законодавстві, просування держави до ринкової економіки, зростання злочинності і ускладнення її структури тощо.

Проте головне при плануванні слід мати на увазі, що корупція з року в рік поширюється. Відбувається зрощення криміналітету з владою і правоохоронними органами. Практика показала, що кримінальні структури направляють своїх представників до юридичних факультетів на навчання, а потім усіма способами добиваються направлення їх на роботу в правоохоронні органи, зокрема в прокуратуру. Так, уже через два місяці після прийняття на роботу в органи прокуратури випускника базового вузу Ф. стосовно нього була порушена кримінальна справа за вимагання хабара, за що його засуджено до 5 років позбавлення волі⁶. У подальшому такого допускати не можна.

Прокуратурам усіх рівнів необхідно проводити систематичний і комплексний аналіз стану злочинності і дотримання законності на піднаглядній території, давати належну оцінку отриманим результатам, особливу увагу приділяти причинам і умовам, що

сприяли зростанню злочинності та порушенням стану законності.

Зазначене дає можливість стверджувати, що плани органів прокуратури повинні бути не тільки науково обґрунтованими, а й відображати об'єктивні закономірності та тенденції розвитку суспільства і держави в цілому. На практиці особи, які складають плани, навіть і не підозрюють, що їх діяльність тісно пов'язана з науковим обґрунтуванням. Тому хотілося б звернути увагу практичних працівників органів прокуратури, що науковість планів досягається такими способами:

- отримання повної і достовірної інформації про систему управління, у тому числі про ресурсні можливості прокуратури і органу управління нею, а також ефективності впливу від виконання попереднього плану;

- об'єктивне і глибоке вивчення працездатності усіх працівників прокуратури за попередній період, що дозволяє зробити реальну оцінку можливості конкретної прокуратури вирішити покладені на неї завдання, визначити головні напрями прокурорської діяльності, на які слід звернути увагу;

- прогнозування стану законності, системне управління, яке здійснюється з урахуванням висновків, що були отримані при проведенні відповідних аналізів та узагальнень;

- використання досягнень науки і техніки, зокрема: комп'ютерних систем і технологій як під час

планування, так і при здійсненні окреслених заходів.

На практиці мають місце випадки, коли планується більше заходів, ніж працівники певної прокуратури можуть виконати. Тому, на наш погляд, під час планування обов'язково потрібно враховувати:

- умови, в яких здійснює свою роботу прокуратура;

- соціально-економічне і демографічне середовище її функціонування;

- стан злочинності, її якісні і кількісні характеристики;

- стан законності і правопорядку на піднаглядній території.

Якщо дотримуватися зазначених параметрів, то план прокуратури буде відображати:

- криміногенні фактори, що впливають на криміногенну ситуацію;

- тенденції розвитку злочинності і її різновидів; ефективність діяльності самої прокуратури, наявність необхідної штатної кількості працівників та їх ділова кваліфікація, комп'ютерна та інша техніка тощо.

Зазначене необхідне для оцінки можливостей прокуратури певного рівня і на цій підставі визначення головних завдань на передбачений планом період, а також накреслення найбільш дійових заходів щодо виконання поставлених завдань.

Автор вважає, що науковість планування органічно пов'язана з прогнозуванням, і погоджується з авторським колективом методичного посібника “Роль прокурора в

організації попередження злочинності в районі, місті”, що лише науково обґрунтоване прогнозування дозволяє враховувати під час планування не тільки аналітичну інформацію минулого періоду, але й прогностичну інформацію майбутнього, що у свою чергу дає можливість своєчасно впливати на очікувані зміни⁷.

Необхідно мати на увазі, що плани органів прокуратури та організація планування є різновидом управлінського рішення, а тому повинні відповідати певним вимогам. Насамперед вони повинні бути актуальними, тобто своєчасними, і передбачати найважливіші в конкретний період заходи. Інакше кажучи заходи повинні спрямовуватися на вирішення суттєвих питань, які необхідно негайно вирішувати, тому що від них залежить стан законності та правопорядку у певному регіоні.

На практиці складання плану діяльності, наприклад, обласної прокуратури, залежить від плану Генеральної прокуратури України, деякі пункти якого автоматично переносяться до плану діяльності прокуратур областей. Автор не проти такого підходу, але тільки щодо тих пунктів, які стосуються прокуратури конкретної області. Складений план буде актуальним лише тоді, коли при його розробці враховувалися висновки комплексного аналізу стану законності і правопорядку на піднаглядній території за минулий період і завдання, що були поставлені Генеральною прокуратурою України.

Автор працював в органах прокуратури на різних посадах майже 30 років і може стверджувати, що практична цінність плану залежить від того, наскільки своєчасно у ньому поставлені питання, що потребують негайного вирішення, зокрема боротьби з організованою злочинністю, корупцією, захистом прав і законних інтересів громадян, громадських і державних структур, а головне – зміцнення законності та правопорядку.

Сьогодні Президент України ставить перед прокуратурою складні завдання, вирішення яких вимагає погодження зусиль різних структур правоохоронної системи. Тому плани органів прокуратури повинні мати комплексний характер, сприяти вирішенню поставлених завдань у тісному взаємозв'язку. І це не просто вимога, адже комплексність передбачає поєднання зусиль працівників прокуратури різного рівня, об'єднання діяльності прокуратур по горизонталі, наприклад, надання завдань декільком районним прокуратурам, і по вертикалі, а також забезпечує погодження заходів щодо боротьби зі злочинністю і зміцнення законності, що здійснюють органи влади і управління.

Вищезазначене дає можливість зробити деякі висновки.

Правильно складений план має ще декілька ознак, які можна віднести до чисто наукових і висвітлювати кожну окремо. Так, актуальність і комплексність вже

описані, хоча вони тісно пов'язані із стабільністю, яка передбачає виключення невиконаних пунктів. Водночас при виникненні формажорних обставин можливе внесення нових пунктів або поправок. Отже стабільність планів не виключає, а навпаки передбачає їх наступність, тобто відповідність, погодження з раніше прийнятими і не скасованими планами. До наступної ознаки належить наступництво, яке дозволяє комплекс заходів перетворити у послідовні етапи досягнення мети. Крім того, ця ознака є одним з найбільш суттєвих показників безперервності здійснення планування як управлінської функції. Плани діяльності прокуратури повинні бути обґрунтованими, враховувати реальні можливості виконання, передбачити, як вже зазначалося, оптимальну кількість питань, виходячи з обставин, що склалася з питань боротьби зі злочинністю та зміцнення законності.

Обґрунтованість буде однією з ознак плану, складання якого без наявності резерву, як свідчить практика, інколи призводить до невиконання запланованих заходів. наприклад, захворіло декілька прокурорських працівників. Тому до наступної ознаки плану слід віднести наявність резерву. Слід мати на увазі, що план повинен бути реальним, до нього не потрібно включати заходи, які неможливо виконати. Реальність – це слідуєча ознака. Така ознака як ефективність передбачає, що план повинен бути досить інтенсивним,

містити заходи, що вимагають для його виконання значних затрат часу, а також матеріальних і трудових ресурсів. Водночас план повинен бути конкретним. Ця ознака передбачає, що завдання в плані чітко сформульовані, визначені управлінські, а при необхідності і наглядові заходи, строки виконання і виконавці.

Така ознака як цілеспрямованість підкреслює, що плани роботи повинні відповідати стану законності в регіоні. Вона передбачає організаційне забезпечення дій усіх органів прокуратури для досягнення поставленої мети щодо зміцнення законності і правопорядку, покращення управління органами прокуратури, а також підвищення кваліфікації та професійної майстерності їх працівників.

Важливу вимогу успішного виконання плану відображає така ознака як своєчасність його розроблення. Досвід показує, що для досягнення поставленої мети, зазначеної в плані, обов'язково необхідно провести певну підготовку, що може бути забезпечено лише при своєчасному складанні плану і доведенні його до виконавців.

У результаті слід зазначити, що плани діяльності органів прокуратури будь-якого рівня можуть бути ідеально відпрацьованими, але якщо вони не відобразатимуть реального стану злочинності і порушень законності, то їх наслідки не досягнуть запланованої мети.

- ¹ Див.: Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Медведько Олександр Іванович ; Одес. нац. юридична акад. – О., 2010. – С. 1.
- ² Див.: Смирнов А. Ф. Организационно-управленческие факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.11 / Смирнов Александр Федорович. – М., 1998. – С. 219-301; М. К. Якимчук Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика : монографія / М. К. Якимчук ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – С. 65-70; Мичко М. І. Про основні принципи організації прокуратури / М. І. Мичко // Право України. – 2000. – № 12. – С. 74-77.
- ³ Див.: Настольная книга прокурора / Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре Рос. Федерации ; под ред. С. И. Герасимова. – М. : Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка : Щит-М, 2002 – С. 73.
- ⁴ Див.: Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України : теорія і практика : монографія / М. К. Якимчук ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2001. – С. 74.
- ⁵ Див.: Яхонтов В. Я. Социальное планирование в сфере предупреждения преступности / В. Я. Яхонтов // Советское государство и право. – 1976. – № 3. – С. 83-90.
- ⁶ Див.: Остапчук В. Щодо проблем добору кадрів для органів прокуратури / В. Остапчук // Вісник прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 11.
- ⁷ Див.: Косоплечев Н. П. Роль прокурора в организации предупреждения преступности в районе, городе : метод. пособие / Н. П. Косоплечев, Э. Н. Левакова, Е. Н. Сидоренко ; ВНИИ пробл. укрепления законности и правопорядка. – М. : ВНИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1990. – С. 12-20.

Сухонос, В.В. Суть принципів планування діяльності прокуратури України [Текст] / В.В. Сухонос // Вісник прокуратури. - 2010. - № 10. - С. 92-97.