



## ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРАВООЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Г. РЫБАЛКО,

ст.преподаватель кафедры правосудия Харьковского национального университета имени В. Н. Каразина, соискатель Национального университета «Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

### SUMMARY

In this paper the questions of the organization of the public prosecutor for the implementation of human rights activities. Analyzes the current legislation in terms of the allocation of certain elements, which together form the essence of the organization of human rights activities in the work of the prosecutor identified the qualities that should have prosecutors in carrying out human rights work.

**Keywords:** prosecutors, advocacy, public prosecutor's supervision, the rights and freedoms of man and citizen, the performance criteria of human rights activities.

### АННОТАЦИЯ

В статье исследованы вопросы организации работы прокуратуры Украины по осуществлению правозащитной деятельности. Анализируется действующее законодательство с точки зрения выделения определенных элементов, которые в совокупности составляют сущность организации правозащитной деятельности в работе прокурора, определены качества, которые должны иметь прокурорские работники при осуществлении правозащитной деятельности.

**Ключевые слова:** прокуратура, правозащитная деятельность, прокурорский надзор, права и свободы человека и гражданина, критерии эффективности правозащитной деятельности.

**Постановка проблемы.** Сфера правозащитной деятельности прокуратуры характеризуется неопределенностью на законодательном и подзаконном уровнях, которую иллюстрирует последовательное внедрение в законодательное поле соответствующих терминов и их отмены, которые имели место соответственно в 2004 и 2010 годах на конституционном уровне и в 2011 и 2012 годах - на уровне ведомственных актов Генерального прокурора Украины.

**Актуальность темы.** На сегодняшний день в украинском обществе обострились дискуссии относительно роли и места прокуратуры среди органов государственной власти и ее функциональной направленности. Учитывая это, а также то, что в условиях, когда механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине на протяжении последних десятилетий находится на стадии становления, а усилия отдельных органов государственной власти в этом направлении оказываются неэффективными, предметная направленность деятельности прокуратуры на обеспечение прав и свобод человека требует выделения правозащитной деятельности как самостоятельного направления работы

органов прокуратуры Украины. Это позволит, с одной стороны, повысить общее состояние защищенности прав и свобод человека в нашей стране, а с другой - определить перспективы для дальнейшего развития прокурорской деятельности в Украине.

**Цель данной статьи** – ввести критерии оценки эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и наметить пути повышения качества этой важной прокурорской деятельности.

**Изложение основного материала исследования.** Эффективность осуществления правозащитной деятельности прокуратуры базируется на должной организации ее работы в этом направлении. В толковом словаре это понятие определяется как организованность, планомерное, продуманное устройство чего-либо, внутренняя дисциплина [1].

Организация работы – это целенаправленная деятельность, т.е. она преследует определенную цель. Как замечает Н. К. Якимчук, организация и управления в органах прокуратуры направлены на создание условий для реализации поставленных перед ней задач [2]. То есть, указанный процесс направлен на эффективное

выполнение задач и функций прокуратуры.

Итак, основываясь на этих положениях организацию правозащитной деятельности прокуратуры мы можем определить как комплекс управленческих мероприятий, направленных на оптимизацию осуществления прокурорской деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина и интересов государства, а также повышение ее эффективности.

Во всех источниках организация работы определяется как комплекс или система мер, предусматривающий ее внутреннюю дифференциацию и необходимость выделения определенных элементов, которые в совокупности составляют ее сущность. Несмотря на тот факт, что, согласно п. 14 ст. 92 и ст. 123 Конституции Украины, организация и деятельность прокуратуры определяются законом, Закон Украины «О прокуратуре» не содержит определения таких элементов. Среди нормативных источников, которые позволяют выделить их, можно указать приказ Генерального прокурора Украины № 1 гн «Об организации работы и управления в органах прокуратуры» от 26.12.2011 [3]. Согласно п. 6 этого приказа, определение оптимальной структуры,



штатной численности и надлежащее распределение обязанностей между руководством и подчиненными работниками рассматриваются как важнейшие организационно-управленческие факторы. Кроме того, в Приказе № 1 гн уделяется внимание также планированию, аналитической работе, контролю выполнения и другим мерам организационного характера.

Систему мероприятий по организации правозащитной деятельности прокуратуры можно представить следующим образом: 1) кадровое обеспечение правозащитной деятельности, 2) информационно-аналитическое обеспечение правозащитной деятельности прокуратуры, 3) планирование работы по защите прав и свобод человека, интересов государства в органах прокуратуры, 4) работа по выполнению запланированных задач 5) учет и отчетность о проделанной работе; 6) контроль выполнения в органах прокуратуры и оценка эффективности правозащитной деятельности.

Согласно п. 1 приказа Генерального прокурора Украины № 2 гн от 15.12.2011 «Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины», обеспечение правильного подбора, расстановки, профессиональной подготовки и воспитания кадров рассматривается как эффективное средство успешного выполнения возложенных на органы прокуратуры задач по утверждению верховенства права, укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, общественных и государственных интересов [4]. Итак, Генеральным прокурором Украины признается и провозглашается неразрывную связь кадрового обеспечения и эффективного осуществления правозащитной деятельности прокуратуры.

Как предусматривает п. 10 приказа ГПУ № 1 гн, работа городских (кроме городов с районным делением), районных, межрайонных и других приравненных к ним прокуратур должно организовываться по отраслевому и предметным принципам. Эти принципы предусматривают распределение обязанностей между работниками по направлениям прокурорской деятель-

ности с учетом определенных законом функций прокуратуры. За каждым работником закрепляется круг вопросов, объединенных одной темой [5].

Распределение функциональных обязанностей между работниками осуществляется руководителем прокуратуры на основании приказа о распределении служебных обязанностей. Изучение таких приказов прокуратур районного уровня показывает, что к правозащитной деятельности могут быть отнесены такие направления: обеспечение надзора за соблюдением и применением законов о защите конституционных прав и свобод граждан (как правило, возлагается на одного-двух оперативных работников), обеспечение надзора за соблюдением и применением законов в деятельности контролирующих и правоохранительных органов (три-четыре работника), обеспечение надзора в сфере бюджетных отношений (один-два сотрудника), обеспечение надзора за соблюдением законов об административных правонарушениях (три-четыре работника), защита прав граждан или интересов государства при исполнении судебных решений (два-три работника, как правило, те, на кого возлагается осуществление представительства в соответствующих закрепленных темах), надзор за соблюдением законов в сфере охраны окружающей среды: атмосферного воздуха, земель, водных объектов, леса, недр, природно-заповедного фонда, животного мира, а также надзор за соблюдением санитарного и ветеринарного законодательства, об отходах, экологическую безопасность и т.д. (один работник), надзор за соблюдением законов о правах несовершеннолетних (один работник).

Согласно п. 8.2 приказа ГПУ № 1, при осуществлении распределения обязанностей между работниками должны учитываться теоретическая подготовка, практический опыт, индивидуальные наклонности и способности работников. К сожалению, ведомственные акты не уточняют перечень качеств, необходимых для прокурорских работников, осуществляющих правозащитную деятельность. Исключение из этого составляют предусмо-

тренные п. 3.1 приказа ГПУ № 16 гн от 01.11.12 «Об организации деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод детей» требования, согласно которым непосредственное выполнение обязанностей по защите прав и свобод детей должно поручаться опытным работникам, которые имеют стаж работы в органах прокуратуры, как правило, не менее 3 лет. В прокуратурах районного уровня по возможности на этих прокуроров не следует возлагать исполнение обязанностей по другим направлениям прокурорской деятельности.

Осуществление правозащитной деятельности по сравнению с другими направлениями прокурорско-следственной работы имеет ряд особенностей, которые требуют от прокурорских работников, задействованных на направлении ее осуществления, особой подготовки и наличия деловых и моральных качеств. Ориентировочный перечень этих качеств позволяет составить ст. 2 Дисциплинарного устава органов, согласно которой работники прокуратуры должны иметь высокие моральные качества, быть принципиальными и непримиримыми к нарушениям законов, совмещать выполнение своих профессиональных обязанностей с гражданским мужеством, справедливостью и неподкупностью. Они должны лично строго соблюдать требования закона, проявлять инициативу в работе, повышать ее качество и эффективность и способствовать своей деятельностью утверждению верховенства закона, обеспечению демократии, формированию правосознания граждан, уважения к законам, нормам и правилам общественной жизни [6]. Однако приведенные в этом акте положения имеют общий характер и не учитывают в полной мере специфику правозащитной деятельности.

Более четкое представление о соответствующих качествах позволяет получить Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры от 28.11.2012 г. [7]. В частности, согласно ст. 6 «Уважение прав и свобод человека и гражданина» при исполнении служебных обязанностей работник прокуратуры должен уважать



права и свободы человека и гражданина согласно отечественных и международных правовых норм, осознавая, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность определяются в Украине наивысшей социальной ценностью. Работник прокуратуры должен относиться к гражданам справедливо, внимательно, доброжелательно и беспристрастно по общечеловеческим принципам морали. Кроме того, в отношениях с гражданами прокурорский работник следовать принципу толерантности, т.е. толерантно и с уважением относиться к расовой, национальной принадлежности, языку, традициям и обычаям других лиц, а также к их политическим и религиозным убеждениям, если они не направлены на разжигание расовой, национальной, политической и религиозной вражды (ч. 4 ст. 7 Кодекса), а также принципов равенства всех перед законом, не допускать никаких проявлений дискриминации (ч. 1 ст. 8 Кодекса). В общем, работник прокуратуры должен стремиться к достижению справедливого баланса между правами и свободами человека и общими интересами общества (ч. 2 ст. 9 Кодекса), а также своей самоотверженностью, беспристрастностью, добросовестным исполнением служебных обязанностей способствовать повышению авторитета прокуратуры и укреплению доверия граждан к нее (ч. 3 ст. 10 Кодекса).

Итак, на основании этих качеств должен осуществляться отбор и расстановка прокурорских кадров, предназначенных для осуществления правозащитной деятельности, и распределение служебных обязанностей между ними. С целью усовершенствования данной работы целесообразно расширять в органах прокуратуры практику психологического тестирования, которое бы выражало индивидуальные склонности человека и его отношение к гражданам, их прав и интересов, которые она призвана защищать средствами правозащитной деятельности. При наличии фактов бездушного, пренебрежительного отношения к гражданам, даже при отсутствии в нем состава дисциплинарного или иного

наказуемого проступка, целесообразно ставить вопрос о переводе такого работника на другое направление прокурорской деятельности, не связанного с правозащитным.

Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры был положительно оценен Чрезвычайным и Полномочным Послом США в Украине Джоном Ф. Теффтом во время его встречи с Генеральным прокурором Украины Виктором Пшонкой, которая состоялась 16 января 2013 года [8].

Информационно-аналитическое обеспечение правозащитной деятельности прокуратуры является следующим важным элементом организации этой работы. Оно характеризует процесс работы с информацией в органах прокуратуры Украины, а именно: ее сбор, накопление, обработка, хранение и использование в практической деятельности с целью эффективного выполнения возложенных на прокуратуру задач и реализации функций [9].

Планирование работы по защите прав и свобод человека, интересов государства в органах прокуратуры является одним из центральных элементов в организации правозащитной деятельности. Генеральным прокурором Украины планирование рассматривается как действенное средство повышения эффективности прокурорско-следственной работы (п. 11 Приказа № 1 гн). Сущность планирования как управленческой функции заключается в определении целей развития системы управления (отдельных ее составляющих) на предстоящий период, направлений, задач, наиболее эффективных методов и средств их реализации, сроков выполнения определенных целей, ресурсов, необходимых для их достижения, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления [10]. Планирование правозащитной деятельности должно соответствовать общим принципам планирования работы в органах прокуратуры. Указанные требования определяются ведомственными приказами Генерального прокурора Украины, а также формулируются в научной и учебно-методической юридической

литературе. В частности, согласно п. 11.2 Приказа ГПУ № 1 гн, прокуроры должны обеспечивать целенаправленность, конкретность и реальность планов, их соответствие требованиям времени и потребностям практической деятельности. В юридической литературе выделяются следующие принципы планирования работы в органах прокуратуры, как: конкретность, оптимальная достаточность, стабильность, целеустремленность, реальность и т.д..

Эффективность работы прокуроров по осуществлению правозащитной деятельности, полнота и качество выполнения запланированных задач могут быть оценены с помощью учета и отчетности о проделанной работе.

Данный вопрос в органах прокуратуры регламентируются приказом ГПУ № 15 гн от 25.09.2012 «Об организации работы по вопросам статистики, ведение Единого реестра досудебных расследований и надзора за учетом уголовных правонарушений» [11], Инструкцией по делопроизводству в органах прокуратуры Украины от 16.01.2013 [12] и др.. Согласно приказа ГПУ № 15 гн, от прокуроров требуется принимать исчерпывающие меры по повышению уровня работы по вопросам статистики и обеспечивать: своевременность и объективность внесения сведений о результатах надзорной и следственной работы в определенных форм первичного учета, отчетности, Единой системы статистики и анализа работы органов прокуратуры Украины; достоверность отражения в Едином реестре досудебных расследований сведений по уголовным преступлениям, лиц, их совершивших, и принятых в ходе досудебного расследования решений прокурорами и следователями органов прокуратуры, совершенствование форм и методов надзора за соблюдением нормативных актов по вопросам учета уголовных правонарушений, ведения Единого реестра досудебных расследований и формирования отчетности правоохранительными органами; функционирования компьютерного программного комплекса «Единая система статистики и анализа работы органов прокуратуры Украины» и внедрение в работу



современных информационных технологий, средств электронной связи.

По результатам правозащитной деятельности на отдельных направлениях составляются отчеты, которые, в соответствии с п. 1.5 следует ГПУ № 15 гн, принадлежит отправлять в прокуратуру высшего уровня в электронном и бумажном виде за личной подписью, в порядке и в сроки, определенные соответствующими приказами и инструкциями. Однако анализ ведомственных актов ГПУ в сфере правозащитной деятельности прокуратуры не позволяет установить четкие сроки представления соответствующей отчетности. В сводном отчете сведения о работе прокурора по форме № 2 показателя правозащитной деятельности по обеспечению прав и свобод граждан и интересов государства подаются в разделе 1. Они распределяются по отраслям законодательства: (1) о конституционных правах и свободах граждан, о: ксенофобии, миграции и беженцев; труда; здравоохранения; социальной защиты льготных категорий граждан; охраны прав детей, (2) в области экономических отношений: о государственной и коммунальной собственности; в агропромышленном комплексе, о кредитно-финансовой деятельности, о налогообложении, о бюджетной системе и др., (3) в области охраны окружающей среды, (4) о земельных правоотношениях (5) при выполнении решений судов и других органов, (6) по результатам проверок ЗУ «Об обращении граждан», (7) по результатам проверок ЗУ «О доступе к публичной информации», (8) по результатам рассмотрения обращений.

Итоговым элементом организации правозащитной деятельности прокуратуры выступает контроль выполнения. Как отмечается в научной юридической литературе, функция контроля состоит в установлении соответствия процесса функционирования объекта управления принятым управленческим решениям. Осуществление контроля предусматривает как обязательный завершающий элемент предоставления оценки правозащитной деятельности подконтрольных объектов с целью повышения ее эффективности.

Определение эффективности правозащитной деятельности требует выработки четких критериев, по состоянию соблюдения которых и должна оцениваться прокурорская деятельность в этом направлении.

Такие критерии формулируются в отраслевых приказах Генерального прокурора Украины. Так, согласно п. 20 Приказа № 3 уровень прокурорского надзора за соблюдением и применением законов подчиненными прокуратурами необходимо оценивать исходя из состояния законности, своевременности и полноты реагирования на нарушение закона, фактического восстановления прав и свобод граждан и интересов государства, реального возмещения средств и нанесенного ущерба, привлечения виновных к ответственности, прежде всего должностных лиц органов государственной власти и контроля.

**Выводы.** Эффективность осуществления правозащитной деятельности прокуратуры базируется на должной организации ее работы в этом направлении, которое можно определить как комплекс управленческих мероприятий, направленных на оптимизацию осуществления прокурорской деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина и интересов государства, а также повышение ее эффективности.

Система мероприятий по организации правозащитной деятельности прокуратуры можно представить следующим образом: 1) кадровое обеспечение правозащитной деятельности, 2) информационно-аналитическое обеспечение правозащитной деятельности прокуратуры, 3) планирование работы по защите прав и свобод человека, интересов государства в органах прокуратуры, 4) работа по выполнению запланированных задач 5) учет и отчетность о проделанной работе; 6) контроль выполнения и оценка эффективности правозащитной деятельности.

#### Использованная литература

1. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. *Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений.* Российская АН.; Российский фонд куль-

туры - 3-е изд., Стереотипное. М.: АЗЪ, 1995, 928 с., с. 449.

2. Якимчук Н. К. *Проблемы управления в органах прокуратуры Украины: теория и практика:* [монография]. Н. К. Якимчук. М.: Ин-т государства и права НАН Украины, 2001, 440 с., с. 107.

3. *Об организации работы и управления в органах прокуратуры Украины* [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Украины № 1 гн от 26.12.2011г. Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). Заголовок с экрана.

4. *Об организации работы с кадрами в органах прокуратуры Украины* [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Украины № 2гн от 15.12.2011 г. Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). Заголовок с экрана.

5. Лапкин А. В. *Основы прокурорской деятельности в схемах.* Х.: Право, 2013, с. 61.

6. *Дисциплинарный устав прокуратуры Украины:* утв. постановлением Верхов. Рады Украины от 06.11.1991. В: / Ведомости Верховной Рады Украины, 1992, № 4, ст. 15.

7. *Кодекс профессиональной этики и поведения работников прокуратуры* [Электронный ресурс]: утв. приказом Генерального прокурора Украины № 123 от 28.11.2012 г. Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992). Заголовок с экрана.

8. [Электронный ресурс]: Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=115088](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=115088) Заголовок с экрана.

9. Лапкин А.В. *Основы прокурорской деятельности в схемах.* Х.: Право, 2013, с. 60.

10. *Административное право:* учебник. Ю. П. Битяк (рук. авт. Кол.), В. Н. Гарашук, В. Богущкий и др.: Под общ. ред. Ю.П. Битяк, В.Н. Гарашука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010, 624 с., с. 131.

11. *Об организации работы по вопросам статистики, ведение Единого реестра досудебных расследований и надзора за учетом уголовных правонарушений* [Электронный ресурс]: приказ Генерального прокурора Украины № 15 от 25.09.2012. Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). Заголовок с экрана.

12. *Инструкция по делопроизводству в органах прокуратуры Украины* [Электронный ресурс]: утв. приказом Генерального прокурора Украины № 3 от 16.01.2013 г. Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). Заголовок с экрана.