

**Тогобіцька-Громова А. А.,**  
головний науковий співробітник відділу науково-методичного забезпечення  
організації роботи в органах прокуратури  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України

## УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE PROSECUTOR'S OFFICES: THE ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECT

У статті здійснено аналіз поглядів на природу управлінських рішень в органах прокуратури, види, повноваження керівників різних рівнів щодо прийняття управлінських рішень, які документи належать до організаційно-розпорядчих та підстави для прийняття.

**Ключові слова:** органи прокуратури, управлінське рішення, організаційно-розпорядчі акти, Генеральний прокурор, наказ, регламент.

В статті здійснено аналіз поглядів на природу управлінських рішень в органах прокуратури, їх види, повноваження керівників різних рівнів для прийняття управлінських рішень, які документи належать до організаційно-розпорядчих та підстави для прийняття.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, управленческое решение, организационно-распорядительные акты, Генеральный прокурор, приказ, регламент.

The article analyzes the views on the nature of management decisions in the prosecution authorities, their types, the powers of managers at various levels to make management decisions, which documents belong to organizational and administrative documents and the reasons for their adoption.

**Key words:** prosecutors, management decision, organizational and administrative acts, Prosecutor General of Ukraine, order, standing order.

**Постановка проблеми.** Умовою реалізації функцій і завдань прокуратури є перманентний процес удосконалення методів і форм управлінської діяльності, основна мета якої – забезпечити злагоджену і ефективну роботу колективу прокуратури як єдиної системи та спрямувати зусилля працівників на виконання поставлених перед ними завдань. Керівниками у процесі управлінської діяльності в органах прокуратури використовуються різні форми і методи, ключове місце серед яких займають управлінські рішення.

**Стан наукових досліджень.** Адміністративно-правові аспекти прийняття управлінських рішень в органах прокуратури України ставали предметом наукового пошуку таких науковців, як О.М. Бандурка, М.М. Бурбика, М.І. Мичко, Є.М. Попович, В.В. Сухонос, О.Ф. Смірнов, В.В. Шуба, М.П. Якимчук та багатьох інших.

**Метою статті** є аналіз поглядів на природу управлінських рішень в органах прокуратури, функції та форми, повноваження керівників щодо прийняття управлінських рішень.

Реалізація цілей, функцій та принципів управління в органах прокуратури здійснюється шляхом застосування різних методів.

Особливістю методів управління в органах прокуратури є те, що вони застосовуються в процесах управління за дорученням держави, тобто офіційно, а також у визначеному порядку, мають об'єктивну організаційну форму, тактичний та стратегічний характер впливу, здатність формувати і забезпечува-

ти реалізацію впливів; володіють способом впливу (одноосібним, колегіальним, колективним), часовою характеристикою, знаходять безпосереднє вираження здебільшого в субординаційних відносинах і тільки у зв'язку зі здійсненням цілеспрямованого впливу на керовані елементи системи прокуратури [1].

У будь-якій системі управління, зокрема у системі органів прокуратури, розробляється і приймається величезна кількість рішень, що стосуються як роботи у сфері управління в цілому, так і питань, що виникають під час здійснення прокурорського нагляду. Тобто весь процес управління складається з безупинного ланцюга рішень та реалізації. Управлінське рішення – це програма дій, виражена у формі розпорядження (директиви), що містить постановку цілей, визначає трудові і матеріальні ресурси, шляхи і засоби досягнення цих цілей, а також форми організувальної діяльності суб'єктів і об'єктів управління в реалізації рішення [1, с. 306].

Серед організаційно-правових форм діяльності прокуратури можна виділити:

1) прийняття або видання правових актів, які необхідні для вирішення завдань, що стоять перед органами прокуратури;

2) вчинення інших юридично значущих дій, наприклад, укладання цивільно-правових договорів [2, с. 244].

Управлінське рішення в органах прокуратури – це підзаконний нормативний чи індивідуальний акт реалізації повноважень прокурора, який має директивний, організаційний, державно-владний

і творчий характер, визначений тип, прийнятий у визначеному порядку, має певне зовнішнє вираження (форму) та відповідне оформлення, за допомогою якого розв'язується те чи інше управлінське питання, вирішення якого спрямоване на реалізацію конституційних функцій прокуратури [1]. На думку О.Ф. Смирнова, управлінське рішення в органах прокуратури – це прийнятий у встановленому порядку і визначеній формі акт реалізації владно-розпорядницьких повноважень прокурора індивідуальної чи загальної властивості, спрямований на вдосконалення системи управління прокуратурою з метою забезпечення оптимальних умов спільної комбінованої діяльності [7, с. 243].

Загалом, будь-яке прокурорське управлінське рішення – це як прийнятий у належному порядку правовий акт із виконання владно-розпорядчих повноважень певного рівня прокурора особистого або загального зразка, спрямованого на удосконалення управлінської системи прокуратури. Треба розуміти, що головною відмінністю управлінських рішень прокурора від рішень іншої спрямованості є забезпечення оптимальних умов сумісної діяльності працівників прокуратури незалежно від її рівня. Виникає запитання стосовно того, які функції мають виконувати управлінські рішення, щоб досягти певної мети. Якщо об'єднати наукову і практичну діяльність щодо цього, то можемо констатувати, що вони мають виконувати не менше чотирьох основних функцій, зокрема спрямовальну (яка вказує на ціль і ставить завдання, наприклад, ознайомлення з планом роботи на день, тиждень, місяць, вивчення наказу Генерального прокурора тощо); забезпечувальну (визначає шляхи, сили, засоби і матеріальні засоби, щоб управлінська система функціонувала у визначеному напрямі, наприклад, посадова інструкція, наказ про розподіл обов'язків тощо); координувальну (установлює порядок погодження, тобто сумісна праця стала носити цілеспрямований характер, наприклад, рішення координаційної наради, у тому числі різних відомств); стимулювальну (визначає такі умови, щоб співробітники під час виконання завдань могли себе реалізувати повністю, розкривши свої індивідуальні якості) [6, с. 53].

На ефективність управлінської діяльності в органах прокуратури України впливають проблеми, пов'язані з: 1) наявністю необхідної і достатньої інформації для прийняття управлінських рішень; 2) системним методичним забезпеченням прийняття рішень; 3) виконанням управлінських рішень. При цьому всі означені проблеми знаходяться у тісному взаємозв'язку: якщо інформації для прийняття рішення було недостатньо, то не може йтися про системне методичне забезпечення прийняття цього рішення, а за відсутності останнього неминуче виникне проблема з його виконанням. Вирішення цих проблем в органах прокуратури України відбувається шляхом установлення чітких та жорстких вимог до всіх стадій прийняття рішень з одночасним використанням засобів надання практичної допомоги підпорядкованим органам і працівникам, а також

системного підходу до прийняття управлінських рішень [8, с. 17].

М.К. Якимчук здійснює класифікацію актів управління в органах прокуратури на основі таких ознак: а) суб'єкт здійснення управлінського впливу (за кожним суб'єктом управління в органах прокуратури та його компетенцією); б) юридичні властивості керувального впливу на зміст акта (нормативні та індивідуальні); в) форма (найменування) здійснення керувального впливу (наказ, розпорядження, вказівка, інструкція, рішення, завдання, доручення, листи); г) термін дії (оперативні, середньострокові та довгострокові); д) характер розпоряджень і ступінь обов'язковості (директивні, рекомендаційні); е) мета використання (галузеві, позагалузеві (організаційні)); є) спосіб фіксації; ж) ступінь пріоритетності проблеми, що спонукала прийняття (стратегічні і тактичні). Дисертант доводить, що слід на законодавчому рівні закріпити положення, керуючись якими, прокурори обласного рівня та прокурори міст із районним поділом здійснюють: 1) прийняття управлінських рішень певної форми, змісту та назви; 2) керівництво нижчими прокуратурами. Так, слід на законодавчому рівні закріпити те, що накази Генерального прокурора України нормативно-правового характеру перед підписанням мають проходити обговорення на Колегії Генеральної прокуратури України. Призначення листів Генерального прокурора України – організація поточного виконання законів, а також його наказів. Зважаючи на це, необхідно в Законі України «Про прокуратуру» передбачити їх як форми правових актів управління Генерального прокурора України, а також такі, як завдання, доручення, уніфікувати зміст [1, с. 19]. Сьогодні в умовах швидкого економічного розвитку України управлінські рішення органів прокуратури суттєво ускладнюються, тому що одразу виникає декілька різнохарактерних проблем, які потрібно вирішувати. Зазначені проблеми, як правило, виникають тоді, коли організація роботи органів прокуратури не відповідає завданням, що виникли під час реформування правовідносин у державі. Тому прокуророві приходится шукати вихід під час ухвалення управлінських рішень, за допомогою яких він намагається вирішити суперечки, що виникли, чим виконати поставлені Конституцією перед прокуратурою завдання [6, с. 55–56].

Згідно зі статтею 17 Закону України «Про прокуратуру» [9] Генеральний прокурор має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання всіма прокурорами.

Керівник регіональної прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної регіональної прокуратури та керівниками місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під

територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури. Керівник місцевої прокуратури має право видавати письмові накази адміністративного характеру, що є обов'язковими до виконання його першим заступником, заступниками, керівниками та заступниками керівників підрозділів, прокурорами відповідної місцевої прокуратури.

Накази адміністративного характеру, а також вказівки, що прямо стосуються реалізації прокурором функцій прокуратури, які видаються в письмовій формі, є обов'язковими до виконання відповідним прокурором.

Із питань організації та діяльності органів прокуратури (незалежно від рівня в прокурорській системі) Генеральний прокурор України видає галузеві накази. У них конкретизуються завдання, покладені на прокуратуру, визначаються сфери правових відносин, пріоритетні під час виконання функцій прокуратури в цьому напрямі. Розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання покладених на них функцій здійснюються відповідно до наказів Генерального прокурора.

Наказом Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [5] передбачено, що важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур визначати регламентами. Регламент Генеральної прокуратури України брати за основу щодо організації діяльності регіональних прокуратур. Регламенти мають розроблятися підрозділам організаційного забезпечення з урахуванням пропозицій інших самостійних структурних підрозділів та затверджуються наказами Генерального прокурора та керівниками регіональних прокуратур. У регламентах установлювати основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

Важливі процедурні питання організації та порядку роботи Генеральної прокуратури України і регіональних прокуратур визначаються регламентами. Регламент Генеральної прокуратури України є основою щодо організації діяльності регіональних прокуратур (п. 11 Інструкції). Порядок роботи місцевих прокуратур та взаємодії структурних підрозділів визначаються наказами керівників цих прокуратур (п. 11.3 Інструкції) [5].

Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, яка затверджена Наказом Генерального прокурора України від 24.02.2016 № 103 [3], визначено, що підставами для прийняття організаційно-розпорядчих документів є:

– забезпечення додержання положень Конституції та законів України, постанов Верховної Ради

України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів;

– здійснення розпорядчої діяльності з метою виконання прокуратурою покладених на неї завдань і функцій;

– потреба у правовому регулюванні діяльності.

Керівники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур організовують свою роботу з урахуванням планів роботи, рішень нарад, інших організаційно-розпорядчих документів та управлінських актів (п. 12.4) [5].

До організаційно-розпорядчих документів в органах прокуратури належить Регламент прокуратури та регламенти регіональних прокуратур, правила внутрішнього службового розпорядку, положення про департаменти, управління, відділи, інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України та ін.

Прокуратура, до якої надходять організаційно-розпорядчі документи від прокуратур вищого рівня, доводить їх до відома прокуратур нижчого рівня. Копії таких документів можуть надсилатися із супровідними листами. Документи, що видаються на підставі організаційно-розпорядчих документів прокуратури вищого рівня, мають містити посилання на них із зазначенням назв цих документів, дат, номерів і заголовків [3].

У регламентах установлюються основні засади, порядок і методи управлінської діяльності, зокрема з питань розподілу повноважень між керівниками різного рівня, роботи структурних підрозділів та взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи.

Проекти галузевих наказів, інструкцій, положень, розпоряджень, указівок Генерального прокурора України, зміни та доповнення до них готуються структурними підрозділами відповідно до напрямів прокурорсько-слідчої діяльності за погодженням із заступниками Генерального прокурора України і Головним управлінням організаційного та правового забезпечення. Оформлення здійснюється у порядку, встановленому Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України (п. 1.8) [10].

Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень у межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України. Накази Генерального прокурора нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, публікуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Наприклад, це Наказ ГПУ від 13.04.2017 № 111 «Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури Украї-

ни» [4], зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 травня 2017 р. за № 623/30491. Публікація: Офіційний вісник України від 16.06.2017. 2017 р., № 47, стор. 125, стаття 1471, код акта 86203/2017. Усі накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України з додержанням вимог режиму таємності. Накази Генерального прокурора, що є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування. У наказах регулюються окремі аспекти внутрішньо організаційних відносин, порядок діяльності органів прокуратури, встановлюються критерії розмежування повноважень із різних питань. Накази (як вид управлінських рішень) не можуть суперечити вимогам закону, крім того, плани, регламенти, положення, статuti затверджуються документами управлінського характеру – наказами.

**Висновки.** Прийняття управлінських рішень та інших організаційно-розпорядчих актів в органах прокуратури здійснюється різними суб'єктами та у різних формах:

1) Генеральний прокурор України: накази, розпорядження, інструкції, вказівки, завдання, доручення, рішення, листи;

2) заступники Генерального прокурора України: накази з кадрових питань, розпорядження, вказівки, рішення, завдання;

3) керівники структурних підрозділів: завдання, доручення, листи, рішення, рекомендації, зауваження, пропозиції;

4) прокурори регіональних прокуратур: накази, вказівки, рішення, завдання, клопотання, рекомендації;

5) прокурори місцевих прокуратур: накази, рішення, вказівки;

6) Науково-методична рада Генеральної прокуратури: рішення, доручення (секретареві та членам ради), методичні рекомендації, інші документи методичного спрямування (рекомендації, пам'ятки, які спрямовані на удосконалення організації роботи, формування єдиної практики з певної тематики та окремих проблемних питань прокурорської діяльності);

7) кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів: рішення;

8) Рада прокурорів: рішення.

Отже, управлінські рішення в органах прокуратури можуть прийматись одноосібно та колегіального, бути індивідуальними та загальними, прийматись у різних формах, стосуватись усієї системи прокуратури, окремого підрозділу, регіональної та місцевої прокуратури.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2002. 470 арк.
2. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку: Монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2008. 448 с.
3. Інструкція з діловодства в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України 24.02.2016 № 103. [http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/Instruktsiya\\_z\\_dilovodstva\\_nakaz\\_103\\_24.02.2016.pdf](http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/Instruktsiya_z_dilovodstva_nakaz_103_24.02.2016.pdf).
4. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 № 111. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17> (дата звернення 20.10.2018).
5. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.01.2017 року № 15. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/1nordoc.shtml> (дата звернення 20.10.2018).
6. Сухонос В.В. Кадри органів прокуратури: питання теорії і практики: монографія / Суми : Університетська книга, 2012. 159 с.
7. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. Москва: Криминологическая Ассоциация, 1997. 264 с.
8. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: дис. ... д-ра юрид. наук. Спец. 12.00.07. Харків: ХНУВС, 2010. 387 с.
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. №1697-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471 (дата звернення 03.12.2018).
10. Регламент Генеральної прокуратури України: Наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/reggp.html?id=8912>.