

УДК 342.9

**Н. О. Рибалка**

## **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ**

*Визначено основні елементи системи управління органами прокуратури в Україні. На підставі аналізу законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів визначено керівний вплив, який здійснюють суб'єкти управління на органи прокуратури. Встановлено зворотні зв'язки, які виникають під час здійснення управління органами прокуратури в Україні.*

Актуальність дослідження системи управління органами прокуратури в Україні визначається тим, що лише на основі такого дослідження можливе вироблення концептуальних засад демократизації інституту прокуратури та внесення пропозицій щодо налагодження нового комплексу відносин як у системі його органів, так і поза її межами, зокрема державно-управлінських. Конституція України закріпила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. З метою утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й захисту фізичних та юридичних осіб від неправомірних посягань в Україні функціонують органи прокуратури. У цьому контексті варто зазначити, що забезпечення законності щодо організації та діяльності органів державного управління, розвитку державності та правової системи невід'ємне від удосконалення діяльності прокуратури, яка повинна реалізуватися в пріоритетних напрямках забезпечення реальної охорони прав і свобод людини та громадянина [2, с. 82; 3, с. 3]. Можна із упевненістю стверджувати, що від того, наскільки ефективно здійснює свою діяльність прокуратура України, настільки ефективно державою виконуються конституційні положення. Ефективна діяльність прокуратури, безсумнівно, залежить від того, як здійснюється управління її органами.

Варто зазначити, що проблемні питання, пов'язані зі здійсненням управління органами прокуратури України, висвітлювались у працях таких вчених, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, П. В. Журавльов, І. І. Коваленко, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. П. Коренєв, О. М. Музичук, Ю. М. Старілов та ін. Незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених питанням організації і діяльності органів прокуратури, проблемні питання, що виникають у зв'язку зі здійсненням управління органами прокуратури в Україні, розглядалися фрагментарно, у контексті загальних проблем права, визначенню системи управління органами прокуратури України увага майже не приділялась. З огляду на вищезазначене метою даної статті є аналіз

сучасної системи управління органами прокуратури в Україні та її складових, визначення проблемних питань, що виникають у зв'язку зі здійсненням такої діяльності та запропонування шляхів їх вирішення.

Під системою розуміють план, порядок розташування частин цілого, хід чого-небудь у послідовному, пов'язаному порядку [4, с. 741]; порядок, зумовлений правильним планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь [5, с. 1320]. У свою чергу, управління – це функція організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури та впорядкування відповідно до закономірностей функціонування [6, с. 218; 7, с. 922], або специфічний вид державної діяльності – виконавча діяльність, функціонування якої пов'язане з формуванням особливої правової галузі – адміністративного права [8, с. 8]. Система управління – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети [9, с. 12].

На думку автора, система управління органами прокуратури в Україні – це діяльність, яка здійснюється Генеральною прокуратурою України з метою виконання функцій держави шляхом владного впливу на суспільні відносини та процеси в органах прокуратури.

Основними компонентами управлінської системи є:

- суб'єкт управління, тобто джерело керівного впливу, той, хто здійснює управління, виконує функції керівництва та впливу на об'єкт з метою приведення його в новий, бажаний для суб'єкта стан;
- об'єкт управління, тобто те, на що спрямовано вплив суб'єкта;
- керівний вплив, тобто комплекс цілеспрямованих та організованих команд, засобів, прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в його стані;
- зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керівного впливу і зміни в об'єкті [10, с. 88–89].

Якщо вести мову про такий складовий елемент системи управління органами прокуратури України, як суб'єкт управління, то перш за все необхідно зазначити, що відповідно до ст. 122 Конституції України прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України [1]. Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України очолює Генеральну прокуратуру України й має першого заступника та заступників [11]. Отже, Генеральна прокуратура України на чолі з Генеральним прокурором України, здійснюючи керівний вплив на інші органи, які входять до системи органів прокуратури України, завжди буде виступати суб'єктом управління органами прокуратури. У цьому контексті варто зазначити, що окрім Генеральної прокуратури України, систему органів прокуратури становлять: прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні,

міжрайонні, районні в містах. Окрім цього, у разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних і міжрайонних прокуратур [11]. У такому разі по відношенню до Генеральної прокуратури України вищенаведені органи прокуратури є такою складовою системи управління органами прокуратури України, як об'єкт управління.

Керівний вплив Генеральної прокуратури України (суб'єкта управління) на інші органи прокуратури (об'єкти управління) відображений у повноваженнях Генерального прокурора України щодо керівництва органами прокуратури. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України:

1) спрямовує роботу органів прокуратури та здійснює контроль за їх діяльністю;

2) призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України;

3) затверджує структуру та штатну чисельність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання;

4) призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим;

5) призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів;

б) відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, за винятком осіб, призначення яких передбачено цим Законом;

7) відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції;

8) присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Вносить подання Президенту України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів [11].

Варто зазначити, що як головний суб'єкт управління в системі управління органами прокуратури Генеральний прокурор України відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України від 11 квітня 2012 р. № 34 «Про розподіл обов'язків між керівниками Генеральної прокуратури України» особисто здійснює загальне керівництво та питання стосовно:

- роботи колегії;
- співпраці з Адміністрацією Президента України, Кабінетом Міністрів України та Вищою радою юстиції;
- координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю;

- старших помічників Генерального прокурора України;
- Головного управління організаційного та правового забезпечення (крім управління правового та методичного забезпечення і відділу взаємодії з Верховною Радою України);
- Головного управління кадрового забезпечення;
- Вищої атестаційної комісії;
- першого відділу;
- прес-секретаря Генерального прокурора України, відділу зв'язків із засобами масової інформації та відділу інформаційного забезпечення Генеральної прокуратури України [12].

Разом із тим, орган прокуратури, який по відношенню до Генеральної прокуратури України є об'єктом управління, може виступати суб'єктом управління по відношенню до інших, нижчестоящих органів прокуратури. Наприклад, відповідно до ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних):

1) призначають на посади і звільняють працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України;

2) за погодженням з Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підлеглих їм прокуратур в межах затвердженої чисельності і фонду заробітної плати.

Прокурори міст із районним поділом здійснюють загальне керівництво підпорядкованими районними прокуратурами і контроль за їх діяльністю, вносять прокурору вищого рівня пропозиції про зміну штатної чисельності підпорядкованих прокуратур, присвоєння класних чинів працівникам цих прокуратур, їх заохочення та накладення на них стягнень [11].

З аналізу вищенаведених законодавчих положень видно, що особливістю управлінських відносин в органах прокуратури є субординація. При цьому під субординацією розуміють метод управління, за допомогою якого в системі виконавчої влади встановлюються відносини підпорядкованості, що виражають ієрархічну залежність між об'єктами і суб'єктами державного управління [13, с. 409].

Варто зазначити, що дорадчими органами, які розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховування звітів підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури, є відповідні колегії органів прокуратури. Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) утворюються колегії у складі прокурора (голова), його заступників, інших керівних працівників. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України. Усі рішення колегій доводяться до відома працівників органів прокуратури.

ри. У разі розбіжностей між прокурором і колегією він проводить в життя своє рішення, але зобов'язаний доповісти про це Генеральному прокурору України. Члени колегії можуть повідомити свою особисту думку Генеральному прокурору України, що може бути підставою для розгляду цих розбіжностей на колегії Генеральної прокуратури України [11].

Зворотні зв'язки в системі управління органами прокуратури України виражаються в тому, що органи прокуратури, які виступають як суб'єкти управління, повинні здійснювати постійний контроль за підпорядкованими об'єктами управління, у тому числі реагувати на допущені недоліки в їх роботі й вживати заходів щодо їх усунення. Так, наприклад, відповідно до Наказу Генеральної прокуратури України від 26 грудня 2011 р. № 1гн «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» зональні прокурори повинні здійснювати методичне керівництво роботою закріплених прокуратур на певному напрямі, оперативний контроль за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень; вивчати якість актів прокурорського реагування та інших документів, вживати заходів до усунення недоліків при їх підготовці, надавати фахову практичну допомогу працівникам закріплених прокуратур [14].

Отже, система управління органами прокуратури в Україні – це діяльність, яка здійснюється Генеральною прокуратурою України з метою виконання функцій держави шляхом владного впливу на суспільні відносини та процеси в органах прокуратури. Система управління органами прокуратури України складається із взаємообумовлених і взаємозалежних елементів: суб'єкта управління, об'єкта управління, керівного впливу й зворотних зв'язків. Одна з головних структурних особливостей управлінських відносин в органах прокуратури полягає у тому, що становище сторін цих відносин будується на засадах субординації.

**Список літератури:** 1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Х., 2011. – 189 с. 3. Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления : автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Бабаев Сергей Николаевич. – Воронеж, 2003. – 24 с. 4. Даль В. И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание / В. И. Даль. – М. : Эксмо, 2011. – 896 с. : ил. – (Рос. император. б-ка). 5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с. 6. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 6 : Т–Я / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2004. – 768 с. 7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с. 8. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с. 9. Цабрия Д. Д. Система управления (государственно-правовые

аспекты) / Д. Д. Цабрия. – М. : Юрид. лит. – 1990. – 175 с. **10.** Избаш К. С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Избаш Катерина Сергіївна. – Х., 2008. – 190 с. **11.** Про прокуратуру : закон України від 11 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **12.** Про розподіл обов'язків між керівниками Генеральної прокуратури України : наказ Ген. прокуратури України від 11 квіт. 2012 р. № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=175660](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=175660). **13.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. – Вид. 2-ге, доповн. та переробл. / В. Я. Малиновський – К. : Атіка, 2003. – 576 с. **14.** Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : наказ Ген. прокуратури України від 26 груд. 2011 р. № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=173120](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=173120).

*Надійшла до редколегії 26.12.2012*

*Определены основные элементы системы управления органами прокуратуры в Украине. На основании анализа законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов определено управляющее воздействие, осуществляемое субъектами управления на органы прокуратуры. Установлены обратные связи, которые возникают при осуществлении управления органами прокуратуры в Украине.*

*The basic elements of control system by the organs of office of public prosecutor in Ukraine are determined. On the basis of analysis of legislative and underlegislative normative-legal acts the managing influence, carried out the subjects of management on the organs of office of public prosecutor, is determined. Reverse connections which arise up during realization of management the organs of office of public prosecutor in Ukraine are established.*