

## ФОРМИ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано поняття та види форм управління в органах прокуратури України. Акцентовано на особливостях, що притаманні правовим формам управління, організаційним формам, матеріально-технічному забезпеченню реалізації управління в органах прокуратури.*

**Ключові слова:** органи прокуратури, управління, форма, форма державного управління, правові форми, організаційні форми.

### I. Вступ

Належне наукове вирішення проблем, пов'язаних із формами управління, набуває все більшого значення, оскільки ефективність управління в органах прокуратури зумовлюється не лише адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, а й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Недостатнє наукове розроблення категоріального апарату форм управління, удосконалення форм управлінської діяльності не може бути вирішено без ґрунтовного, всебічного дослідження форм управлінської діяльності в органах прокуратури, особливостей їх використання та правового регулювання.

Вищезазначеним і зумовлюється актуальність теми, посилюється значущість дослідження у зазначеній сфері і дією ново-введеного Кримінального процесуального кодексу України, оскільки є необхідність наукового обґрунтування шляхів реформування форм управління в органах прокуратури, а також удосконалення його організаційної структури і трансформації процесів та зв'язків у системі та відповідно до правової реформи.

В Україні проблематика теорії управління та адміністративного права дістала всебічне осмислення в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Є.В. Додіна, В.В. Ковальської, В.Ф. Опришка, І.М. Пахомова, О.П. Рябченко, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, В.В. Цветкова, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та ін. Вагомий внесок у розробку проблем державного управління зробили такі російські вчені, як В.Г. Атаманчук, І.Л. Бачило, Б.М. Лазарев, Б.П. Курашвілі, Г.І. Петров, Ю.О. Тихомиров, В.А. Юсупов та ін.

Проте проблемам правових форм управління в органах прокуратури науковцями не приділялося достатньої уваги. Багатьма ще й досі не враховується, що форми управління є цілком об'єктивною передумовою належного функціонування органів

прокуратури. Без цілеспрямованого дослідження цього явища неможливе розуміння справжніх потреб і можливостей раціоналізації та реформування органів прокуратури, ефективного виконання покладених на них завдань. Окремі питання організації та управління в органах прокуратури досліджували такі вчені та практики з питань прокурорського нагляду, як: В.В. Богуцький, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, М.В. Косюта, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, А.М. Мудров, Є.М. Попович, В.П. Рябцев, В.Я. Тацій, П.В. Шумський, В.Б. Ястребов.

### II. Постановка завдання

Метою статті є вироблення теоретико-методологічних засад удосконалення правових форм управлінської діяльності в органах прокуратури України і з їх урахуванням розроблення пропозицій щодо подальшого розвитку правового регулювання та практики правозастосування в органах прокуратури України.

### III. Результати

Необхідність удосконалення форм управління в органах прокуратури зумовлена реформуванням органів прокуратури й адаптацією вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, що вимагає впровадження принципово нових форм управління. Погоджуємося з точкою зору О.М. Бандурки, що орган управління може і має використовувати ту форму своєї діяльності, яка відповідає призначенню цього органу й завданням управління. Але загальна регламентація форм управлінської діяльності не створює перешкод для вільного вибору самим органом тієї форми, що в цій ситуації видається, на його думку, найбільш доцільною та ефективною [1, с. 307].

Переходячи безпосередньо до предмета нашого дослідження, проаналізуємо спочатку етимологію і визначення сутності поняття "форма". Великий тлумачний словник сучасної української мови фіксує термін "форма" як зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [2, с. 1328]. У філософській літературі "форму

діяльності” визначають як спосіб організації та існування процесу, явища [3, с. 237].

У науковій юридичній літературі “форма” водночас є способом існування, виразу, розвитку, перетворення змісту, його внутрішньою структурою та зовнішнім виразом, тобто під “формою” розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту. Таким чином, зміст виступає як сукупність елементів, процесів, зв’язків, відносин, що утворюють цей феномен, а форма – спосіб зовнішнього прояву, вираження змісту явища [4, с. 256].

Термін “форма” покладено в основу поняття “форма державного управління”. Проаналізуємо доктринальні визначення терміна “форма державного управління”, що допоможе дедуктивним методом дійти розуміння “форм управління в органах прокуратури”.

На думку професора О.М. Бандурки, форма державного управління – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто це та чи інша управлінська дія, що має зовнішній вияв [5, с. 132]. В.К. Колпаков вважає, що форма державного управління – зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [6, с. 185].

Так, Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, розглядаючи питання форми державного управління, зазначають, що це – зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), які використовуються у процесі державної виконавчої діяльності та спрямовані на реалізацію функцій управління [7, с. 91].

Г.В. Атаманчук дотримується підходу, згідно з яким, форми управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійно і типово фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх життєдіяльності [8, с. 171].

В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко зазначають, що під формою управлінської діяльності слід розуміти той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності, а під формою державного управління слід розуміти зовнішнє виражену дію – волевиявлення суб’єкта управління, здійснене в рамках режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [6, с. 199].

У результаті аналізу існуючих точок зору щодо визначення поняття “форма державного управління” можна зробити висновок, що на сьогодні у вітчизняній науці адміністративного права відсутня усталена позиція

щодо його розуміння. Аналіз наведених адміністративно-правових поглядів дає змогу дійти висновку, що форма управлінської діяльності це завжди зовнішній вияв певних дій, які утворюють своєрідне системне утворення, складові компоненти якого застосовуються у взаємодії один з одним, проте не є взаємозамінними. Форми управління залежать від компетенції суб’єкта управління, особливостей об’єкта управління, управлінської мети та конкретних управлінських завдань. Таким чином, форми управління в органах прокуратури передбачені нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність органів прокуратури, застосовуються лише в межах компетенції суб’єкта управління з урахуванням особливостей конкретного об’єкта управління; відповідають змісту і характеру управлінських питань; спрямовані на реалізацію управлінських завдань і поставленої мети.

Розкрити значення форм управління в органах прокуратури стає ще більш актуальним, якщо розглядати визначене питання через призму класифікації форм.

В юридичній літературі висловлюються і протилежні думки щодо визначення форм управління як певної частини діяльності виконавчо-розпорядчого органу (В.М. Манохін) чи акцентування на прояві дій, пов’язаних із процесом управління (І.І. Євтіхєв), при їх класифікації зосереджувалась увага не на управлінських діях, а на їх результаті. Наприклад, не на процесі прийняття нормативного акту (дія), а на самих нормативних актах (результат певних дій). Хоча, на думку автора, мова має йти про процес видання актів, бо лише під час такого процесу відбувається свій зовнішній вираз діяльності того чи іншого органу управління [9].

При класифікації форм управлінської діяльності проблеми виникали не лише з найменуваннями, а й з переліком конкретних форм. Не завжди чітко дотримувався критерій класифікації. Класифікуючи форми управління за таким критерієм, як характер (значення наслідків), які виникають у результаті використання форм, розрізняють правові й організаційні форми. Як правило, в кожному із названих видів форм виділяють менші різновиди за різними підставами (залежно від їх характеру та змісту [10], за ступенем правової регламентації процесу їх використання [11]).

О.П. Рябченко вважає, що форми державного управління можуть бути: структурні, процесуальні, правові та неправові, у вигляді видання актів управління, суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних дій, регулятивних форм [12, с. 64].

Д.Н. Бахрах розрізняє зовнішні та внутрішні форми державного управління. Внут-

рішня форма складається з функціональної структури управління, процесуальної форми та субстанціональної структури державного управління. Зовнішня форма державного управління представлена організаційною формою (системою органів державного управління), правовою формою (системою адміністративно-правових норм) та актами (зовнішніми проявами управлінського впливу) [13, с. 21–27].

Г.В. Атаманчук пропонує відносити до форм державного управління правові форми, організаційні та організаційно-правові форми [14, с. 244]. Уповноважений суб'єкт управління в органах прокуратури з метою реалізації своїх функцій, форм управління, які відповідають компетенції органу прокуратури і завданням управління.

Разом з тим, суб'єкти управління в органах прокуратури використовують різні форми управлінської діяльності, які обираються залежно від конкретної ситуації, що склалася. Раціональне використання форм у їх взаємозв'язку, обґрунтований вибір основних серед них, уміле поєднання, а при можливості пошук нових, забезпечує досягнення запланованих результатів [15, с. 147].

Таким чином, форми управління органами прокуратури зумовлені їх специфічними завданнями і функціями, а тому характеризуються власним змістом і мають власні сутнісні ознаки. Враховуючи наведені думки науковців та специфіку діяльності органів прокуратури України, базовим критерієм для класифікації форм управління слід обрати особливості наслідків, які виникають у результаті використання певної форми та ступеня правової регламентації процесу її застосування. Формами управління в органах прокуратури є правові й організаційні.

Форми управління в органах прокуратури зумовлені нормативно-правовими актами, за допомогою яких держава регламентує діяльність суб'єктів управління і тому кожна форма управління прямо чи опосередковано врегульована нормами, чи має правовий зміст. З цього приводу Б.М. Габрічидзе та О.Г. Чернявський зазначають, що організаційні форми державного управління (здійснення організаційних дій та матеріально-технічних дій тощо) є правовими формами, мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці. Правовий зміст так чи інакше є в будь-якій з форм державного управління, незалежно від належності до правових чи організаційних форм [16, с. 231–232].

Правові форми управління в органах прокуратури, визначаються Конституцією України, Законом України “Про прокурату-

ру”, Кримінальним процесуальним кодексом України та рядом інших законодавчих і підзаконних актів, наприклад наказом Генеральної прокуратури “Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України” від 26.12.2011 р. № 1гн, що спричиняють виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом та об'єктом управління. Правові форми управління в органах прокуратури, як результат реалізації компетенції уповноваженого суб'єкта управління, максимально врегульовані нормами правових актів і спричиняють прями юридичні наслідки, а саме встановлюють, змінюють або відмінюють конкретні правовідносини, створюють або вносять зміни до правового статусу органів прокуратури, визначають компетенцію підконтрольних об'єктів управління.

Суб'єкти управління в органах прокуратури видають на підставі закону та для його виконання нормативні акти управління, у яких конкретизуються правила поведінки органів прокуратури, необхідні для реалізації управлінських завдань. Наслідки правових форм управління в органах прокуратури (встановлення правових норм або виникнення конкретних правовідносин) відбуваються при виданні актів управління, здійсненні нормотворчої діяльності в органах прокуратури. У переважній більшості випадків, до правових форм управління зараховують: видання нормативних актів управління, видання індивідуальних актів управління, здійснення інших юридично значущих дій.

Г.В. Атаманчук вказує на особливе місце організаційних форм у системі управління і констатує той факт, що в державних органах переважна більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття за допомогою встановлених організаційних форм, і порушення таких організаційних форм робить безсилим відповідний правовий акт [14, с. 244].

У підсумку визначимось з власним розумінням видів форм управління в органах прокуратури України. Цілком погоджуючись з класичною класифікацією, доповнимо її. Серед правових форм розрізняють:

- встановлення норм права (видання нормативно-правових актів управління);
- застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління);
- процесуальне керівництво досудовим розслідуванням з метою здійснення нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування.

Кримінальний процесуальний кодекс України ст. 36, 37 самостійно визначає зазначену форму управління в органах проку-

ратури з детальним описом повноважень, умов обов'язковості участі прокурора у суді.

Організаційні форми управління в органах прокуратури взаємопов'язані між собою, забезпечують спеціалізацію і концентрацію управління, його комплексність, правильний розподіл навантажень між різними частинами, створюють умови для концентрації уваги на головних завданнях. Організаційні форми управління, як правило, не врегульовані у нормативно-правових актах, не мають правового змісту, не зумовлюють правових наслідків і здійснюються в процесі повсякденної управлінської діяльності. Організаційні форми управління в органах прокуратури забезпечують чітку й ефективну роботу.

Отже, організаційні форми управління в органах прокуратури становлять собою обов'язкову діяльність суб'єктів управління, а саме Генеральної прокуратури України, територіальних управлінь прокуратури щодо ефективного досягнення запланованого результату управління. Суб'єкт управління має право обирати послідовність застосування цих форм, в одних випадках організаційні форми передують правовим, в інших настають за ними. Таким чином, організаційні форми управління в органах прокуратури залежать від правовідносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом управління, а тому динаміка даних правовідносин визначає специфічні форми та методи впливу на об'єкт управління. Ст. 37 Кримінального процесуального кодексу України визначає, що керівник органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у виняткових випадках повноваження прокурора може покласти на іншого прокурора цього органу прокуратури [17].

Однією з найважливіших складових організаційних форм є матеріально-технічні форми, які забезпечують процес управління в органах прокуратури у тісній взаємодії з іншими формами управління та спрямовані на створення необхідних умов їхньої реалізації. Матеріально-технічні форми управління в органах прокуратури передбачають підготовку до друку проектів нормативно-правових актів, складання планів, звітів тощо. Матеріально-технічні форми управління в органах прокуратури не наділені владно-організаційним впливом на управлінські відносини і характеризуються матеріально-технічним спрямуванням у здійсненні інформаційно-аналітичної, господарської, фінансової, матеріально-технічної підтримки, діловодства і документування [18, с. 431]. Ю.П. Бурило з цього приводу зазначає, що без здійснення матеріально-технічних операцій реалізація функцій державного управ-

ління відповідними суб'єктами була б неможлива, а отже, їх слід розглядати як матеріально-технічну передумову здійснення державного управління в інформаційній сфері [10, с. 174].

#### IV. Висновки

Отже, у процесі управління в органах прокуратури суб'єкти управління застосовують значний масив правових та організаційних форм управлінської діяльності, які дають змогу забезпечити належне функціонування органів прокуратури й ефективне виконання покладених на них державою завдань у нових умовах правового реформування.

#### Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : (підручник) / [за заг. ред. академіка НАПрН О.М. Бандурки.]. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.
3. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
4. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : в 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Аверьянов (голова) та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1. Загальна частина. – 592 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Бандурка О.М., Бугайчук К.Л., Джагунов Г.В. та ін. ; [за ред. О.М. Бандурки]. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Адміністративне право України : підручник / [за ред. Ю.П. Битяка]. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
9. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – [2-ге вид., доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2003. – 575 с.
10. Бурило Ю.П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній службі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Юрій Павлович Бурило. – К., 2008. – 215 с.
11. Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пособ. для для студ. юрид. факультетов и институтов / Д.М. Овсянко ; отв. ред. проф. Г.Л. Туманов. – М., 1995. – С. 63.
12. Рябченко О.П. Державне управління економікою (адміністративно-правовий ас-

- пект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Олена Петрівна Рябченко. – Х., 2000. – 369 с.
13. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления / Д.Н. Бахрах // Сов. гос. и право. – 1983. – № 4. – С. 20–27.
  14. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – [4-е изд., стер.]. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
  15. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Юриком Інтер, 1998. – 432 с.
  16. Габричидзе Б.Н. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
  17. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 99.
  18. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1997. – С. 31.

Стаття надійшла до редакції 05.04.2013

#### **Рыбалка Н.О. Формы управления в органах прокуратуры Украины**

*В статье выполнен анализ понятия и видов форм управления в органах прокуратуры Украины. Акцентировано внимание на особенностях, присущих правовым формам управления, организационным формам, материально-техническому обеспечению реализации управления в органах прокуратуры.*

**Ключевые слова:** органы прокуратуры, управления, форма, форма государственного управления, правовые формы, организационные формы.

#### **Ribalka N. Forms of governance in the prosecution of Ukraine**

*The analysis of the concept and types of forms of government in the prosecution. Attention is paid to features that are inherent legal forms management, organizational forms, logistics management forms in the prosecution.*

*The purpose of this article is making teoretiko-methodological principles of improvement of legal forms of administrative activity in the organs of office of public prosecutor of Ukraine and with their account of development of suggestions in relation to subsequent development of the legal adjusting and practice of pravozastosuvannya in the organs of office of public prosecutor of Ukraine.*

*Forms of management organs are offices of public prosecutor, predefined them by specific tasks and functions and that is why characterized own maintenance and have own essence signs. Vrakhovuyuchi the resulted opinions of research workers and specific of activity of organs of office of public prosecutor of Ukraine, for classification of management forms it follows a base criterion to choose the features of consequences, which arise up as a result of the use of certain form and degree of legal regulation of process of its application. By the forms of management in the organs of office of public prosecutor legal and organizational.*

*Legal forms of management in the organs of office of public prosecutor, as a result of realization of jurisdiction of the authorized subject managements, maximally well-regulated the norms of legal acts and draw direct legal consequences, namely, set change, or abolish concrete legal relationships, create or bring in change to legal status of organs of office of public prosecutor, determine jurisdiction of pidkontrol'nikh objects of management.*

**Key words:** prosecution, management, shape, form of government, legal forms, organizational forms, logistical shape.