

*Серета Григорій Порфирович* –  
доктор юридичних наук, професор,  
заступник Генерального прокурора  
України, державний радник юстиції  
1 класу

## РЕАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ВИКОНАННЯМ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*Розглянуто особливості реалізації управлінських рішень в органах прокуратури України. Здійснено аналіз ключових елементів організації цього процесу. Розкрито форми контролю за виконанням рішень та критерії оцінки управлінської діяльності.*

**Ключові слова:** органи прокуратури; управління; управлінські рішення; контроль; оцінка результативності.

*Рассмотрены особенности реализации управленческих решений в органах прокуратуры Украины. Проанализированы ключевые элементы организации этого процесса. Раскрыты формы контроля исполнения решений и критерии оценки управленческой деятельности.*

**Ключевые слова:** органы прокуратуры; управление; управленческие решения; контроль; оценка результативности.

*The features of the implementation of management decisions in the prosecution of Ukraine are considered. The key elements of this process are analyzed. Attention is drawn to the forms of monitoring and enforcement of assessment criteria of management activities.*

*Management in the prosecution authorities is considered by the author as a form of state administration by which ensured consistency and ordering agencies, departments and actions of prosecutors as a whole in the interests of effective solution of their tasks according to a specified competence.*

*Directly this process has focused the legal nature and is expressed in the impact of higher public prosecutors to subordinate staff to ensure the proper execution of tasks by the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» and orders of the Prosecutor General of Ukraine.*

*It is noted that this effect has specific aspects that due to the nature of the constitutional functions of prosecutors and special procedural status of prosecutors that there is a degree of autonomy in decision-making.*

*It is implemented through the adoption and implementation of management decisions. To the prosecuting authorities Ukraine management decisions are made in the forms of organizational and administrative documents (regulations, instructions, orders, instructions, and regulations), work plans, making collegiate organs and unscheduled tasks and assignments and more.*

*The effectiveness of management decision depends primarily on the quality of the process of its implementation. The best mechanism for implementing management solutions better than anyone known to the person who developed it. What more head mechanism regulates the execution of his decision, the more quickly, better and better it will be implemented performers.*

*An important condition for the implementation of management decisions inform subordinate employees about their tasks, their number and content of algorithm execution, typical mistakes in the performance of others. In addition, the organization performance management solutions required to properly account for.*

*The results of the management decisions usually fixed in official documents (memos, certificates, reports, etc.). They can be discussed at meetings of the collegial bodies and in turn serve as the basis for making other management decisions.*

*Assessment of administrative activity requires an examination of the quality of decision-making and implementation, checking how they correspond situation which has developed, justified, adopted, or authorized by a person in compliance with defined procedures, whether aimed at solving real problems and achieve real goals.*

*Obviously, the proper implementation of quality management decisions suggests that the executive order, completeness, performance measures and their effectiveness.*

*As a result, in order to improve the organization of accounting and control of administrative decisions indicates the need active introduction of modern information technology in the organization of the organs. Furthermore, in addition to the detailed provisions of the Regulations set out the duties of managers, decision-makers and artists to ensure immediate implementation of decisions and monitoring their implementation.*

*The article also pays attention to the need to improve the quality of training of persons appointed or already appointed to executive positions in the prosecution.*

**Keywords:** prosecution authorities; management; management decision; monitoring; estimation of productivity.

Управління в органах прокуратури є різновидом державного управління, завдяки якому забезпечується узгодженість та впорядкованість органів, підрозділів і дій прокурорських працівників як єдиного цілого для ефективного вирішення покладених на них завдань у межах визначеної компетенції [1].

На сьогодні немає єдиного визначення поняття «державне управління» з огляду на складність цієї правової категорії. Фахівці сфери адміністративного права стверджують, що відколи існує адміністративне право як наука, постійно точиться дискусія щодо змісту зазначеного поняття [2, с. 19]. Його розглядають і як форму реалізації виконавчої влади, вплив її органів на суспільні відносини, і як внутрішньоорганізаційну діяльність цих та інших органів (систем органів). Проте в обох випадках державне управління спрямоване на впорядкування суспільних відносин.

Органи прокуратури становлять підсистему державного апарату, а тому є складовою механізму державного управління. Водночас управління в органах прокуратури, підпорядковуючись

загальним закономірностям управлінської діяльності, має специфічні аспекти, зумовлені характером конституційних функцій прокуратури [3] та особливим процесуальним статусом прокурорів, що передбачає певний ступінь самостійності в прийнятті рішень.

Управління в органах прокуратури покликано протидіяти процесам дезорганізації. Як зазначено в науковій літературі, «голове завдання управління й полягає в тому, щоб найбільш повно відповідати мінливому внутрішньому та зовнішньому середовищу, тим самим зберігаючи якісну визначеність системи, забезпечуючи її вдосконалення та досягнення позитивного ефекту щодо вирішення передбачених чинним законодавством функцій...» [4, с. 29].

Про важливість управлінської діяльності в органах прокуратури свідчить хоча б той факт, що протягом багатьох років наказ Генерального прокурора України, що регламентує головні засади організації роботи й управління в органах прокуратури, зареєстровано під першим номером [5].

Особливої актуальності питання щодо внутрішньосистемного управління набувають у контексті новацій проекту Закону України «Про прокуратуру» [6]. Фактично переглядається обсяг змісту усталених принципів організації та діяльності прокуратури: централізації, єдиноначальності та колегіальності. Запроваджуються нові суб'єкти – органи прокурорського самоврядування (ст. 67–74) і кваліфікаційно-дисциплінарні комісії прокурорів (ст. 75–82). Цим суттєво посилюються колегіальні засади у сфері вирішення кадрових питань. Відповідно, проект пропонує нову концепцію управління кадрами в органах прокуратури.

Процес управління має цілеспрямований правовий характер і полягає у впливі вищих прокурорів на підпорядкованих працівників із метою забезпечення належного виконання завдань, визначених Законом України «Про прокуратуру» та наказами Генерального прокурора України [7].

Такий вплив здійснюється шляхом прийняття та реалізації управлінських рішень.

Вітчизняна й зарубіжна теорія та практика управління свідчать, що саме реалізація управлінських рішень як найбільш складний і тривалий етап управління, що потребує витрати головного обсягу часу й ресурсів, нерідко є «слабкою ланкою» в процесі управлінської діяльності.

Ключовим аспектом, пов'язаним з ефективністю управління в органах прокуратури, є контроль за виконанням управлінських рішень. Як належно організований він створює необхідні передумови для реалізації поставлених перед органами прокуратури цілей та дає змогу з найменшими витратами їх досягти [8, с. 5].

Контроль – це органічна частина функції управління. Складовою частиною завдань і владних повноважень органів та осіб, покликаних управляти, є організація й застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта. Під час здійснення контролю виявляють та усувають обставини, що негативно впливають на діяльність підконтрольних об'єктів, з'ясовують причини, які призводять до розбіжності практичних результатів із поставленою метою [9, с. 11].

Таким чином, контроль в управлінському значенні – це система (процес) перевірочних дій, що спеціально планується й реалізується для забезпечення виконання покладених на прокуратуру функцій [1, с. 14].

Навантаження на прокурорів, що постійно зростає, зумовлене динамікою законодавчих змін та іншими обставинами, підтверджує актуальність дослідження процесу реалізації й контролю за виконанням управлінських рішень, недоліків у цій сфері та вироблення пропозицій щодо її вдосконалення.

У загальній теорії управління, під час оцінювання безпосередніх результатів діяльності управлінської системи (суб'єктів), процес управління розглядають як своєрідне

виробництво, у якому продуктом праці є управлінське рішення [10]. Таким чином, його ефективність загалом залежить від якості трьох етапів: розроблення управлінських рішень (закінчується їх прийняттям), організації виконання управлінських рішень та контролю за їх виконанням [11, с. 36].

В органах прокуратури України управлінські рішення приймаються у формі організаційно-розпорядчих документів (регламенти, вказівки, накази, розпорядження, інструкції, положення), планів роботи, рішень колегіальних органів прокуратури, позапланових завдань, доручень тощо.

Іноді до форм управлінських рішень належать також концепції, рекомендації, огляди й інші інформаційно-аналітичні документи. Однак такі документи не є управлінськими рішеннями, оскільки через них не реалізуються владно-розпорядчі повноваження вищого прокурора.

Ефективність управлінського рішення першочергово залежить від якості процесу його реалізації. Адже яким би потрібним, аргументованим і правильно складеним воно не було, будучи нереалізованим або реалізованим не повною мірою, не досягне своєї мети. Водночас оптимальний механізм реалізації управлінського рішення найбільше відомий особі, яка його розробила. Отже, чим детальніше керівник регламентує механізм виконання прийнятого ним рішення, тим оперативніше, якісніше й повніше його буде реалізовано.

Організація виконання управлінських рішень вимагає належного їх обліку. На сьогодні в органах прокуратури облік управлінських рішень, у тому числі організаційно-розпорядчих документів, ведеться на паперових та електронних носіях\*.

Організація належного обліку управлінських рішень не передбачає дублювання роботи структурних підрозділів,

---

\* Наприклад, матеріали (рішення) колегій і нарад Генеральної прокуратури України розміщуються на офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України.

виконання знятих із контролю доручень, завдань, відмінених організаційно-розпорядчих документів.

Необхідною умовою реалізації управлінських рішень є інформування підлеглих працівників про поставлені перед ними завдання, їх кількість і зміст, алгоритм виконання, типові помилки під час виконання тощо. З цією метою в прокуратурах різних рівнів зазвичай щотижня проводяться оперативні наради, на яких керівники відповідних прокуратур (підрозділів прокуратур обласного рівня) доводять до відома присутніх інформацію про нові організаційно-розпорядчі документи, інформаційно-методичні матеріали. В інших випадках працівники ознайомлюються з усіма новими документами самостійно під розпис. Процедура ознайомлення зазвичай не є регламентованою, а тому її визначає конкретний керівник прокуратури або її структурного підрозділу на власний розсуд.

Важливою умовою ефективності управлінських рішень в органах прокуратури є належна організація їх виконання.

Досягнення результатів реалізації управлінських рішень залежить від правильного вибору керівником виконавця та рівномірного розподілу навантаження. При цьому першочергово слід урахувувати його здатність виконати поставлене завдання відповідно до поставленого завдання та з найменшими затратами. Крім того, на ефективність реалізації управлінських рішень впливає правильність розподілу службових обов'язків між працівниками прокуратури (або її структурного підрозділу) з урахуванням їх індивідуальних особливостей і навичок, а також забезпечення взаємодії та взаємозамінності. Не менш важливим є сприятливий психологічний клімат у колективі, створення якого є завданням керівника як організатора [12].

Участь керівника в реалізації управлінського рішення, а також спостереження за перебігом і результатами виконання рішення можна об'єднати поняттям «оперативне керівництво». Під час його здійснення прокурор аналізує інформацію про перебіг виконання управлінського рішення, проводить порівняння з

визначеним ним алгоритмом виконання управлінського завдання та з'ясовує характер допущених помилок, визначає «проблемні» ділянки реалізації рішення й оперативно розробляє заходи щодо усунення недоліків. Оперативне керівництво дає змогу правильно та своєчасно координувати діяльність виконавців, обираючи найкращі форми їх взаємодії.

Результати реалізації управлінських рішень відображають у службових документах (доповідних записках, довідках, звітах тощо), обговорюють на засіданнях колегіальних органів. Вони можуть слугувати підставою для прийняття інших управлінських рішень.

Важливим засобом забезпечення належної реалізації управлінських рішень є контроль за їх виконанням. Він не лише є способом збирання оперативної інформації про хід досягнення поставлених цілей і функціонування системи органів прокуратури, а й засобом мотивації діяльності працівників.

В органах прокуратури використовують різноманітні форми контролю (їх поєднання): контрольні картки, журнали, плани; перевірки діяльності нижчих прокуратур; письмові та усні звіти підлеглих посадових осіб про перебіг і підсумки виконання завдань (доручень); вивчення звернень, що містять думку громадян про роботу підлеглих органів прокуратури, та ін.

Основи організації контролю за виконанням в органах прокуратури передусім закріплено в ст. 15, 16 Закону України «Про прокуратуру», наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи та управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 р. № 1 гн, Регламенті Генеральної прокуратури України, затвердженому наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 р. № 35. Крім того, їх визначено й іншими організаційно-розпорядчими документами, наприклад Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 15 січня 2013 р. № 3. У регламентах прокуратур областей також існують розділи, присвячені контролю виконання [5].



Під час реалізації управлінських рішень нерідко виникають питання щодо критеріїв оцінки результативності й ефективності управлінської діяльності. Це складна проблема, що потребує окремого поглибленого дослідження. Водночас, аналізуючи результати роботи органів прокуратури, необхідно зауважити, що одним із критеріїв ефективності управлінського рішення є досягнення поставленої цілі, наприклад підвищення результативності роботи органів прокуратури в різних напрямках, підвищення кваліфікації прокурорських працівників, забезпечення належної взаємодії структурних підрозділів, підвищення якості актів прокурорського реагування тощо.

Оскільки одні й ті самі цілі можна досягнути з різною кількістю затрат, критерієм ефективності управлінського рішення може слугувати співвідношення отриманого в результаті його реалізації ефекту, показником якого є ступінь досягнення цілі, та розміру затрат на його розроблення й виконання. Наприклад, якщо збільшення чисельності працівників підрозділів не сприяло покращанню результатів роботи та якості підготовлених документів, то можна констатувати неефективність управління.

Оцінювання управлінської діяльності вимагає вивчення якості прийняття й реалізації управлінських рішень, перевірки того, наскільки вони відповідають обстановці, що склалася, чи обґрунтовані, чи прийняті уповноваженою особою з дотриманням визначеної процедури, чи спрямовані на вирішення реальних завдань і досягнення реальних цілей. Очевидно, що належна якість реалізації управлінських рішень передбачає дотримання виконавської дисципліни, повноту виконання заходів, їх результативність.

Здійснення аналізу стану реалізації управлінських рішень і контролю за їх виконанням дає змогу сформулювати низку пропозицій. По-перше, з метою вдосконалення організації обліку та контролю виконання управлінських рішень необхідним є подальше активне впровадження сучасних інформаційних технологій в організацію роботи органів

прокуратури. Так, відчутною є потреба в розробленні й запровадженні єдиного універсального програмного забезпечення для організації обліку діяльності прокурорів і контролю за виконанням управлінських рішень на всіх рівнях системи органів прокуратури. По-друге, успішність реалізації управлінських рішень, що приймаються в органах прокуратури, безпосередньо залежить від дієвості, ступеня розробленості механізму їх реалізації та контролю виконання. З огляду на це, необхідним є доповнення регламенту положеннями, у яких слід детально викласти обов'язки керівників, відповідальних і безпосередніх виконавців щодо забезпечення організації та контролю, а також безпосереднього виконання організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України, що зобов'яже прокуратури обласного рівня та прокуратури міст внести у власні регламенти відповідні зміни. По-третє, необхідно підвищити якість професійної підготовки осіб, яких призначають або вже призначено на керівні посади в органах прокуратури, зокрема в межах програм підвищення кваліфікації в Національній академії прокуратури України під час поглибленого вивчення теорії, практики та психології управління.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Основи організації роботи та управління в органах прокуратури України : підруч. / [Є. М. Блажівський, М. К. Якимчук, І. М. Козьяков, І. В. Європіна та ін.]. – К. : Алерта, 2013. – 486 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Долежан В. Співвідношення управлінських і процесуальних відносин у діяльності прокуратури / В. Долежан // Вісник прокуратури. – 2006. – № 9. – С. 58–64.

4. Братановский С. Н. Правовая организация управления в органах прокуратуры : [моногр.] / С. Н. Братановский, А. А. Муканбеткалиев. – М. : Директ-Медиа, 2012. – 189 с.
5. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
6. Проект Закону про прокуратуру [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=48935](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935).
7. Верховна Рада України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
8. Бабкова В. С. Организационно-правовые проблемы контроля в прокурорской деятельности : [моногр.] / В. С. Бабкова. – Харьков : Легас, 2001. – 176 с.
9. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : [моногр.] / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
10. Менеджмент : [учеб.] / под общ. ред. И. Н. Шапкина. – М. : Юрайт, 2011. – 690 с.
11. Журбин Р. В. Реализация управленческих решений и контроль их исполнения в органах прокуратуры Российской Федерации / Р. В. Журбин, О. В. Сазанова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. – № 2. – С. 35–41.
12. Попович Є. М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. М. Попович. – Х., 2010. – 18 с.