

УДК 343.163

## ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ З ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ

## THE CONCEPT AND CONSTITUENT ELEMENTS OF ACTIVITY ORGANIZATION OF THE PROSECUTOR'S REPRESENTING THE CITIZEN OR THE STATE IN THE COURT

**Стефанчук М.М.,**  
*кандидат юридичних наук,  
докторант  
Національної академії прокуратури України*

Проаналізовані доктринальні погляди щодо поняття та складових елементів організації діяльності органів прокуратури України з представництва інтересів громадянина або держави в суді. Досліджені суб'єкти та об'єкти організації діяльності. В результаті запропоновано під поняттям «організація діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді» розуміти систему раціональних та результативних методів, прийомів, способів, заходів і дій, із застосуванням яких здійснюється управління діяльністю органів прокуратури з метою ефективного забезпечення реалізації ними функції представництва. Підкреслено, що елементи організації зазначеної діяльності поділяються на загальні (акмеологічні, тектологічні та праксеологічні) та спеціальні, які характерні для організації діяльності прокуратури з реалізації конкретної функції.

**Ключові слова:** прокуратура, представництво інтересів, управління, елементи організації діяльності.

Проанализированы доктринальные взгляды относительно понятия и составляющих элементов организации деятельности органов прокуратуры Украины по представительству интересов гражданина или государства в суде. Исследованы субъекты и объекты организации деятельности. В результате предложено под понятием «организация деятельности прокуратуры по представительству интересов гражданина или государства в суде» понимать систему рациональных и результативных методов, приёмов, способов, мероприятий и действий, с применением которых осуществляется управление деятельностью органов прокуратуры с целью эффективного обеспечения реализации ими функции представительства. Подчеркнуто, что элементы организации указанной деятельности делятся на общие (акмеологические, тектологические и праксеологические), и специальные, которые характерны для организации деятельности прокуратуры по реализации конкретной функции.

**Ключевые слова:** прокуратура, представительство интересов, управление, элементы организации деятельности.

Analyzed doctrinal views on the concept and the constituent elements of the activity organization of the prosecutor's representing the citizen or the state in the court. Studied subjects and objects of this activity. As a result, proposed the concept of "activity organization of the prosecution of representing the interests of the citizen or the state in the court" to understand the system of rational and effective methods, techniques, ways, measures and actions, using which the management of prosecutors to effectively ensure implementation of their representation functions. Noted that the elements of this activities are divided into common elements (acmeological, tectological and praxeological) and special elements that are characteristic of the prosecution system of the implementation of each function.

**Key words:** prosecutor's office, representation, management, elements of activity.

**Постановка проблеми.** Реформування прокуратури, що триває в Україні, потребує наукових досліджень не лише актуальних питань її діяльності щодо реалізації конституційно визначених функцій, у тому числі функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, а також питань організації такої діяльності, визначення та характеристики її складових елементів. Дослідження цих питань в умовах

законодавчих змін набуває особливої значущості, адже від ефективності організації залежить в цілому ефективність діяльності усієї системи органів прокуратури, у тому числі на напрямі представництва інтересів громадянина та держави.

**Стан опрацювання.** Проблемним питанням, пов'язаним із процесами реформування органів прокуратури, присвячені праці багатьох учених, се-

ред яких слід назвати таких, як Є.М. Блажівський, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, В.В. Карпунцов, І.М. Козьяков, М.В. Косюта, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, В.Т. Нор, Г.П. Серета, В.В. Сухонос, О.М. Толочко, В.В. Шуба, П.В. Шумський, М.К. Якимчук. Питання організації діяльності органів прокуратури щодо представництва інтересів громадян та держави досліджувались у працях таких науковців, як О.В. Анпілогов, А.В. Гусарова, Т.О. Дунас, І.М. Козьяков, О.Г. Кучер, О.П. Натрус, М.В. Руденко, М.М. Руденко, О.Р.Севрук. Водночас сучасні реформаційні тенденції у сфері діяльності прокуратури вимагають перегляду наявних положень та пошуку нових підходів до питання організації діяльності прокуратури України. Адже, як зазначав І.М. Козьяков, сьогодні в Україні необхідно сформувати висококваліфікований кадровий склад та належну організацію його роботи, побудовану на сучасних правових принципах і процедурах, із запозиченням кращих європейських практик менеджменту в органах прокуратури [1, с. 24].

**Метою** статті є висвітлення, правовий аналіз, перегляд доктринальної полеміки, а також пошук нових підходів до визначення поняття та складових елементів організації діяльності прокуратури України як в цілому, так і щодо реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді, з урахуванням запропонованої нами позиції щодо існування в органах прокуратури прокурорського менеджменту.

**Виклад основного матеріалу.** Як вже зазначалося нами раніше, в сучасних умовах організацію діяльності прокуратури, у тому числі організацію діяльності щодо представництва інтересів громадян та держави в суді, доцільно досліджувати крізь призму наукових знань про загальну організацію діяльності людини, розглядаючи її як складову частину поняття, яке ми запропонували визначати як «прокурорський менеджмент» або діяльність щодо управління органами прокуратури, спрямовану на забезпечення їх ефективної роботи в процесі реалізації наданих прокуратурі функцій з метою досягнення цілей та завдань, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативно-правовими актами. Іншими словами, як діяльність, відносно якої управління в органах прокуратури виступає як її об'єкт.

Виходячи із запропонованої нами позиції щодо існування в органах прокуратури прокурорського менеджменту, при розгляді питань організації діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді насамперед необхідність визначитись із його суб'єктами, тобто особами, які його здійснюють, а також вбачається потреба у дослідженні співвідношення понять «управління в органах прокуратури» та «організація діяльності в прокуратурі», які є об'єктами спрямування діяльності суб'єктів прокурорського менеджменту.

Отже, якщо звернутись до теорії управління, то слід звернути увагу на доктринальне визначення системи менеджменту організації (менеджменту в

одному з його значень – як управлінського апарату) як сукупності посадових осіб, спільна робота яких забезпечує результативне та ефективне управління організацією. При цьому елементами системи менеджменту науковці визначають менеджерів, кожний з яких відповідає за свою частину управлінської діяльності, при цьому структурний розподіл праці менеджерів вибудовується з огляду на масштаби, сферу діяльності, організаційну структуру та специфіку підприємства [2, с. 327].

Якщо застосувати ці управлінські категорії до діяльності щодо управління в органах прокуратури, то можна побачити, що визначальними елементами системи менеджменту є певне коло осіб, які виконують управлінські функції, яким ми можемо вважати керівництво органів прокуратури.

При цьому варто зауважити, що поняття «керівництво» стосовно прокурорської діяльності може вживатись у різних значеннях.

Так, у науковій, методичній та іншій літературі, як зазначають Л.М. Давиденко та П.М. Каркач, водночас із поняттям «управління» використовують термін «керівництво», зміст якого вони тлумачать в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні цей термін, на їхню думку, співпадає з поняттям «управління», а у вузькому – використовується тоді, коли йдеться про діяльність прокурора з керівництва підлеглими йому працівниками. Таким чином, управління в органах прокуратури вони визначають як організаційний вплив вищестоячого прокурора та вищестоящих прокуратур на діяльність підлеглих прокурорів та нижчестоящих прокуратур, а керівництво – як організаційний вплив прокурора-керівника на підлеглий йому трудовий колектив прокуратури [3, с. 14]. Керівництво також визначають як діяльність відповідного керівника (очільника органу, підрозділу прокуратури) щодо створення та підтримання організаційної упорядкованості управління перебігом справ та людьми [4, с. 31].

Але з аналізу низки організаційних документів Генеральної прокуратури України, зокрема галузевих наказів Генерального прокурора України та Регламенту Генеральної прокуратури України, вбачається, що термін «керівництво» використовується також у значенні сукупності кола посадових осіб відповідної ланки системи органів прокуратури. Так, у Наказі Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1гн (з наступними змінами та доповненнями) [5] зазначається про таке: «розподіл обов'язків між керівництвом і підлеглими працівниками» (п. 6), «обов'язки між керівництвом розподіляти» (п. 6.1) тощо.

Отже, у цьому контексті керівництво органів прокуратури – це коло посадових осіб прокуратури, що виконують управлінські функції, «обсяг та кількість яких (функцій – М. С.) залежать від його спеціалізації, рівня в ієрархії органів прокурорської системи» [6, с. 19].

Ми погоджуємось з думкою тих науковців, які вважають, що за ознакою компетенції органи проку-

ратури поділяються на три рівні [6, с. 19]. На сьогодні це такі рівні: найвищий рівень – Генеральна прокуратура України, другий рівень (або ланка) – регіональні прокуратури, третій – місцеві прокуратури. Кожному рівню організації управління відповідає специфічний рівень управління [7, с. 158]. Кожен рівень суб'єкта здійснює управління об'єктом відповідного рівня; чим вищий суб'єкт управління, тим відповідальніші, ширші його завдання, оскільки він покликаний забезпечувати цілісність, структурно-функціональну й еволюційну єдність більшої кількості компонентів; водночас управлінські операції нижчестоящого рівня змістовніші, конкретніші, оскільки він здійснює безпосереднє управління [6, с. 19]. Тобто в місцевих прокуратурах до складу керівництва входить прокурор (як керівник відповідної місцевої прокуратури), його перший заступник та заступники; в регіональних прокуратурах – керівник, перший заступник та заступники, керівники та заступники керівників структурних підрозділів регіональної прокуратури, в Генеральній прокуратурі України – Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники, керівники та заступники керівників структурних підрозділів Генеральної прокуратури України.

Таким чином, систему менеджменту органів прокуратури становить керівництво усіх рівнів органів прокуратури, тобто посадові особи органів прокуратури, які в межах своєї компетенції здійснюють діяльність з управління відповідною прокуратурою або її структурним підрозділом.

Вказана нами система менеджменту органів прокуратури повною мірою відповідає визначеному теорією управління вертикальному та горизонтальному розподілу праці менеджерів, оскільки, на думку фахівців у цій сфері, усі системи менеджменту, незалежно від виду діяльності організації, мають спільні риси, а саме такий розподіл праці. Так, вертикальний розподіл праці – це умовне виділення в організації трьох рівнів управління: первинний (нижчий), середній та вищий [2, с. 37]. В системі органів прокуратури це, відповідно, місцеві (первинний рівень) прокуратури, регіональні (середній рівень) прокуратури, Генеральна прокуратура України (вищий рівень). Під горизонтальним (або функціональним) розподілом праці розуміють виділення груп менеджерів, які належать до одного рівня управління та керують підрозділами або відповідають за певні функціональні напрями діяльності організації [2, с. 37]. Тобто в Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах це керівники та заступники керівників підрозділів за галузями діяльності.

Висвітлене вище дослідження структури системи менеджменту органів прокуратури, викликає потребу у розробці категоріального апарату щодо конкретних осіб, які входять до цієї системи. Чи можемо ми їх називати прокурорами-менеджерами, адже такі висловлювання останнім часом набули поширення у засобах масової інформації та мережі Інтернет, коли йдеться про реформування органів прокуратури? Вважаємо, що для визначення конкретних посадових осіб органів прокуратури, які здійснюють управ-

лінські функції, в Законі України «Про прокуратуру» (2014 рік) є спеціальний термін, який охоплює саме цю категорію прокурорських працівників – це прокурори, призначені на адміністративні посади у Генеральній прокуратурі України, регіональних та місцевих прокуратурах, а також у військових прокуратурах та Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, перелік яких наведений у ч. 1-3 ст. 39 Закону України «Про прокуратуру». Особливістю цієї категорії працівників, яких ми відносимо до кола прокурорських менеджерів, є те, що їх діяльність, за висновком В.В. Долежана, складається з управлінських, управлінсько-процесуальних та процесуально-управлінських правовідносин [8, с. 59]. Це пояснюється тим, що ці особи не лише здійснюють управління та організовують діяльність, але й беруть безпосередню участь у процесуальній діяльності, яка здійснюється органом, яким вони керують.

При розгляді питань організації діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді вбачається також потреба у дослідженні співвідношення понять «управління в органах прокуратури» та «організація діяльності в прокуратурі».

Слід зауважити, що навколо окресленого питання точиться наукова дискусія.

Так, окремі вчені виходять з того, що організація – це система заходів, спеціально створених та підтримуваних прокурором у підлеглому йому трудовому колективі, а управління – це щоденна його діяльність з упорядкування цієї системи, вирішення конкретних завдань, що постають перед прокуратурою та її органами в цілому, тому, на їхню думку, відмінність між «організацією» та «управлінням» занадто умовна та є теоретичною. У практичній діяльності її не існує, бо дії прокурора-керівника є і складовими елементами організації роботи, і способом управління підлеглим колективом та підлеглими структурами органів прокуратури [3, с. 13–14].

Існує також думка, що і організація, і управління – це засоби оптимізації, вдосконалення певної діяльності, зокрема прокурорської, але вони мають різний зміст [9, с. 137].

Водночас протилежною є думка про те, що поняття «організація» та «управління» можуть розглядатись як близькі за своїм змістом і значною мірою перехресні [10, с. 24].

За однією з наукових позицій поняття «організація» ширше, ніж «управління», і містить друге як елемент. З іншої позиції, навпаки, «управління» ширше, ніж «організація», через що його необхідно розглядати як елемент «управління» [4, с. 30]. Відмінною від цих двох є думка, згідно з якою означені поняття вважаються рівнозначними та виявляють свою природу у тезі: «Перш ніж керувати будь-якою системою, необхідно насамперед її створити (організувати)» [4, с. 30; 10, с. 24].

Здійснюючи правовий аналіз викладених вище наукових поглядів на вирішення питання щодо співвідношення понять «управління» та «організація», вважаємо недоцільним ані їхнє ототожнення, ані

розгляд їх як елементів один одного з огляду на різний зміст цих терміно-понять.

Так, ми виходимо з того, що управління в системі органів прокуратури, як вже нами досліджено раніше, визначається як вплив на неї (або на конкретні ланки цієї системи) з метою впорядкування, забезпечення оптимального функціонування та ефективного розв'язання завдань, що стоять перед прокуратурою, який реалізовується шляхом видання наказів, розпоряджень, планів, норм, регламентів, контрольних функцій, мотиваційних процедур, міжособистісного спілкування та іншими засобами. З огляду на досліджене нами її розуміння організація роботи в органах прокуратури розглядається як система заходів і дій, спрямованих на вирішення низки завдань, зокрема таких, як розподіл праці прокурорів та узгодженість їхніх дій, створення належних умов праці й організаційного порядку, що в цілому має забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації поставлених перед нею завдань. Такі тлумачення вказаних понять не дають підстав вважати їх тотожними.

Навпаки, з огляду на окреслене розуміння досліджуваних понять з певною вірогідністю можна дійти висновку про те, що управлінський вплив на прокуратуру саме і здійснюється через той комплекс (систему) взаємопов'язаних заходів і дій, який визначається як організація роботи, метою якого є вирішення завдань, покладених на органи прокуратури Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими нормативними актами. Тобто організацію роботи ми розглядаємо як засіб здійснення управлінської діяльності (управлінського впливу) на систему органів прокуратури.

Отже, після дослідження вищевказаних понять та їх співвідношення ми можемо сформулювати терміно-поняття «організація діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді» як системи раціональних та результативних методів, прийомів, способів, заходів і дій, із застосуванням яких здійснюється управління діяльністю органів прокуратури з метою ефективного забезпечення реалізації ними функцій представництва.

В аспекті досліджуваних питань не менш важливим є з'ясування складових елементів організації діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Ми вже зазначали про те, що розглядаємо діяльність прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді як окремий різновид юридичної діяльності прокуратури, та вказували на те, що для формування її системно-структурної ознаки необхідно встановити елементи цієї системи, якими виступають відповідні варіанти (способи) поведінки та засоби, за допомогою яких ці способи можуть бути реалізовані. При цьому важливо встановити не просто сукупність однорідних елементів, що творить лише системну сукупність, а й її систему (у розумінні послідовного зв'язку між цими елементами, який поєднує їх та визначає їх структуру).

На підставі аналізу праць тих науковців, які досліджували загальні питання організації роботи в

органах прокуратури, можна зробити висновок щодо спільності їх позицій у виокремленні її елементів. Так, як основні елементи організації роботи в органах прокуратури, як правило, розглядають розподіл прокурорської роботи та розподіл службових обов'язків, створення та підтримання в органах прокуратури організаційного порядку, планування роботи; визначення системи контролю за її виконанням та інші заходи організаційного характеру; створення належних умов, а саме улаштування робочого місця, забезпечення папером, бланками, методичною літературою, науково-технічними засобами; створення і підтримання здорової психологічної атмосфери в колективі, постановка перед колективом і вирішення конкретних завдань, контроль за їх виконанням, оцінка якості виконаної роботи тощо [3, с. 13; 11, с. 18].

О.М. Литвак та П.В. Шумський головним в організації роботи визначають вміння правильно підібрати та розставити кадри, окреслити основні напрями роботи (планування) і забезпечити контроль виконання, належним чином реагувати на обгрунтовані звернення громадян. Також необхідним її елементом є налагодження діловодства, обліку і звітності [12, с. 14].

Досліджуючи питання організації роботи прокуратури міста (району) з виконання функцій, визначених Конституцією України, П.М. Каркач серед основних чинників організації роботи прокуратури виділяє розподіл службових обов'язків, інформаційно-аналітичне забезпечення органів прокуратури, планування роботи, контроль та перевірку виконання [13, с. 28–55].

Окремі науковці додатковими елементами організації роботи вважають роботу з кадрами, поширення позитивного досвіду, облік та систематизацію нормативно-правових актів, діловодство тощо [14, с. 17].

М.В. Руденко у науковому дослідженні, присвяченому теоретичним проблемам представництва прокуратурою інтересів держави в арбітражних судах, доходить висновку, що організація роботи прокурора досить багатогранна і в загальному вигляді включає: а) розподіл обов'язків між працівниками прокуратури з підготовки матеріалів для пред'явлення позовів; б) інформаційно-аналітичне забезпечення цієї діяльності; в) вивчення (узагальнення) практики пред'явлення позовів (заяв); г) облік позовної роботи [15, с. 25].

Привертає увагу той факт, що окремі науковці ці елементи організації роботи визначають поняттям «основні організаційно-управлінські чинники (фактори)», до яких, зокрема, відносять інформаційно-аналітичне забезпечення; розподіл службових обов'язків між працівниками прокуратури; планування; оперативне керівництво; проведення оперативних, координаційних (міжвідомчих) нарад; впровадження в повсякденну діяльність наукових розробок, напрацьованого передового досвіду, найбільш досконалих та ефективних форм і методів роботи; контроль виконання; навчання і підвищення кваліфікації кадрів; створення та підтримання нормальних умов праці, здорової атмосфери у трудовому колективі [10, с. 105].

В контексті викладеного вище очевидним є те, що складовими організаційно-управлінських чинників (факторів) є саме ті методи, прийоми, заходи та дії, які більшістю науковців визначаються елементами організації роботи в органах прокуратури, що дає нам змогу зробити висновок про тотожність цих терміно-понять. Але поняття «елементи організації роботи» нам видається таким, що більш точно їх характеризує, адже ми визначаємо організацію діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді як систему взаємопов'язаних методів, прийомів, способів, заходів і дій, а складовими будь-якої системи є її елементи, а не фактори або чинники. Навіть лінгвістичний зміст цих понять є таким, що не відповідає закладеному до них цими науковцями змісту. Так, «чинник» визначається як умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу, що визначає його характер або одну з основних рис; аналогічне значення має термін «фактор» [16, с. 1314, 1378].

Водночас ми погоджуємось з висновком науковців про те, що від того, як використовуються зазначені фактори (які ми вважаємо елементами), залежить стан діяльності прокуратури в цілому і результативність роботи кожного окремо взятого працівника [10, с. 105].

О.П. Натрус, яка ґрунтовно досліджувала організаційно-правові засади діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді, з урахуванням висловлених численних наукових думок, положень відомчої нормативної бази та вироблених прокурорською практикою типових елементів системи організації роботи, до елементів організації діяльності на цьому напрямі відносить:

- 1) розподіл службових обов'язків між працівниками;
- 2) інформаційне забезпечення;
- 3) планування роботи;

4) взаємодію структурних підрозділів та працівників органів прокуратури;

5) аналітичну роботу з представництва інтересів громадянина або держави в суді;

6) контроль виконання заходів з представництва інтересів громадянина або держави в суді;

7) первинний облік та статистичну звітність щодо виконаної роботи з представництва інтересів громадянина або держави в суді (облік роботи);

8) методичну допомогу підпорядкованим прокурорам з питань представництва інтересів громадянина або держави в суді [17, с. 82–83].

Усі ці складові організації діяльності щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді неодноразово були предметом досліджень багатьох науковців.

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, концептуально погоджуючись з окресленими вище поглядами на складові елементи системи організації діяльності прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді, вважаємо, що в сучасних умовах реформування органів прокуратури, необхідності наближення діяльності прокуратури до європейських стандартів дослідження вищевказаних елементів організації представницької діяльності прокурора потребує переосмислення та застосування, як ми вже раніше зазначали, нових методологічних підходів до вивчення їх сутності та змісту, а можливо, й вироблення нових категорій з метою введення їх у прокурорську практику. Так, зокрема, перспективним вбачається виділення в цій системі загальних елементів (акмеологічних, тектологічних та праксеологічних), а також спеціальних елементів, які характерні для системи організації діяльності прокуратури з реалізації кожної конкретної функції. Вказані орієнтири, на нашу думку, повинні визначати перспективні напрями подальших наукових доробок у сфері окреслених питань.