

## ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ НЕЮ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ



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

У сучасних умовах реформування органів прокуратури, необхідності наближення їх діяльності до європейських стандартів, дослідження елементів організації діяльності прокуратури щодо реалізації її функцій, зокрема представницької, виникає потреба у переосмисленні існуючих та застосуванні нових методологічних підходів до вивчення їх сутності та змісту.

У цьому контексті слід зауважити, що однією з актуальних складових прокурорського менеджменту в частині організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції є визначення її *праксеологічних засад*.

Праксеологія, як її розуміють автори цієї концепції, зокрема А. Шатільє, К. Адамецький, А. Файоль, М. Мартін, Ж. Гостеле, Т. Котарбінський та інші, є теорією свідомої та умисної діяльності людини з погляду її цілераціональної

організації та результативності [1]. Загальну теорію праксеології як теорію досконалості практичних дій створив польський учений Т. Котарбінський [2]. Водночас праксеологічний підхід, як слушно зазначається у науковій літературі, підходить і для дослідження правових явищ [3]. У доктрині при визначенні предмета правової праксеології, зокрема, зазначається, що правова праксеологія покликана насамперед встановити правовий характер певної діяльності, тобто не лише її припустимість, а й доцільність з погляду людини та соціуму. При цьому однією з ключових проблем правової праксеології є вдосконалення правової практики з огляду на те, що кінцевою метою будь-якого науково-теоретичного дослідження є, зрештою, практичний результат [4, 52, 54].

Питання організації діяльності органів прокуратури щодо реалізації представницької функції досліджувалося

у працях багатьох науковців, зокрема, О. Анпілогова, А. Гусарової, Л. Давиденка, Т. Дунаса, П. Каркача, І. Козьякова, В. Корж, М. Косюти, М. Мичка, О. Натрус, М. Руденка, О. Севрук та ін.

Варто зазначити, що першим припущення про можливість новітнього підходу до вивчення організації прокурорської діяльності на сучасному етапі з праксеологічної точки зору запропонував І. Козьяков. У цьому контексті слід погодитися з думкою науковця, який, аналізуючи працю Т. Котарбінського, зазначив, що методологічно значущим для дослідження питання організації діяльності прокуратури є саме праксеологічне обґрунтування форм, методів і способів прокурорської діяльності, шляхів покращання її ефективності, адже для того, щоб стати ефективною, діяльність повинна бути результативною і плідною (вона має досягати поставленої мети); «правильною» (точною, адекватною, інакше кажучи, максимально наближеною до заданого взірця — норми); «чистою» (варто максимально уникати непередбачених наслідків і непотрібних, дотикових атрибутів, моментів, компонентів); «надійною» (прийоми діяльності є більш надійними, коли наявна об'єктивна можливість досягнення цими прийомами окресленого результату) і насамкінець — послідовною [2, 25; 5, 31].

У цьому контексті слід зауважити, що один з основоположників праксеології Ж. Гостеле розробив систему, яку прийнято називати методологією практичної майстерності. У межах цієї системи він упорядкував принципи наукової організації праці, зокрема: 1) вибір мети — точне визначення результату, який має бути отриманий; 2) осмислення засобів для досягнення визначеної мети, які вивчені дійсними умовами; 3) виконання плану дій шляхом застосування осмислених засобів; 4) контроль виконання, який полягає в об'єктивній оцінці отриманих результатів; 5) визначення причин поразки або

недоліків практичної діяльності [6, 133–134]. Показовим є те, що вказані принципи були втілені не лише в сучасній науці управління, а й мають практичне застосування. Так, у програмі Європейського Союзу *EUROPEAID* 113768/D/SV/RU «Оцінка ефективності діяльності державних службовців» [7] одним із методів комплексної оцінки ефективності діяльності державних службовців, робота яких не пов'язана з випуском продукції, визначений так званий метод управління за цілями, який є одним із найбільш поширених у розвинутих зарубіжних країнах. При цьому управління за цілями, що використовується для оцінки керівників і спеціалістів, складається із таких елементів: 1) створення чітких та добре сформульованих цілей діяльності, яку необхідно виконати; 2) розробка плану дій, у якому формулюються шляхи досягнення цілей; 3) виконання плану дій; 4) оцінка досягнутих результатів; 5) корегування діяльності за необхідності; 6) створення нових цілей майбутньої діяльності.

Тому, якщо проаналізувати принципи концепції практичної майстерності Ж. Гостеле та зміст управління за цілями як метод оцінки ефективності діяльності службовців, можна віднайти багато спільних чи навіть подібних елементів. Крім того, їх складові є елементами організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції. Як уже зазначалося раніше [8], переважна частина науковців визначають *планування роботи, аналітичну роботу щодо представництва інтересів, контроль виконання заходів із представництва інтересів, оцінку ефективності виконаної роботи* елементами організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції.

Дослідження вказаних елементів організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції із застосуванням праксеологічного

підходу, відштовхуючись від законодавчо визначеної головної мети діяльності прокуратури (ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» (далі – Закон)), і визначає мету цієї статті.

Вважаємо, що визначивши мету діяльності, її безпосередня організація повинна розпочинатися з планування. При цьому терміно-поняття «планування» у діяльності органів прокуратури трактується полісемантично, зокрема, як: 1) управлінська функція; 2) один із видів управлінського рішення; 3) спосіб розподілу роботи і встановлення індивідуальної відповідальності; 4) засіб інтегрування зусиль працівників прокуратури у певній послідовності та спрямованості дій; 5) допоміжний інструмент контролю за діяльністю підпорядкованих органів (підрозділів) і підлеглих [9, 98]. Можна погодитись із тим, що кожне з наведених визначень є слушним і має застосовуватися з урахуванням контексту його вживання. Однак у межах цієї статті ми тяжіємо до розуміння планування як процесу вирішення питань про послідовність і строки виконання певних робіт, який базується на досконалому вивченні та володінні інформацією про кадрові, матеріальні та інші можливості їх виконання.

Планування, як і будь-який інший процес, будується на певних принципах, до яких у науці традиційно відносять: 1) принцип конкретності (тобто план має бути конкретним з юридично правильним формулюванням планових заходів); 2) принцип оптимальної достатності (тобто обсяг планових заходів має узгоджуватися зі штатними можливостями прокуратури); 3) принцип стабільності (інакше кажучи, заплановані заходи мають бути незмінними, стабільними, хоча, звичайно, залежно від оперативної обстановки в місті, районі план може корегуватися) [10, 40]. Інколи науковці виокремлюють також і інші принципи плану-

вання, як-от: цілеспрямованості (проявляється у цілеспрямованості заходів на вирішення основних завдань); комплексності (означає, що до плану роботи повинні включатися заходи, які належать до усіх галузей та напрямів прокурорської діяльності) [11, 41]; послідовності планів (що проявляється у наступності, тобто один план є продовженням іншого) [12, 56]; наукової обґрунтованості, законності та системності планів [13, 11–12] тощо.

Локальним правовим актом, що визначає загальні принципи планування в органах прокуратури, є наказ Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) від 19 січня 2017 р. № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» [14], у п. 12 якого вказано на необхідність забезпечувати цілеспрямованість планових заходів, комплексний підхід до їх формування, відповідність сучасним вимогам і потребам практичної роботи в умовах реформування.

Цим наказом також передбачено, що у планах роботи ГПУ з урахуванням стану законності, поширеності порушень прав і свобод громадян та інтересів держави слід виокремлювати конкретні заходи з найбільш актуальних питань та щодо виконання першочергових завдань органів прокуратури, зокрема перевірки стану додержання вимог законодавства в межах наданих повноважень, стану організації роботи на окремих напрямках у регіональних прокуратурах, а також надання практичної допомоги, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру. При цьому для регіональних прокуратур передбачено планування перевірок стану організації роботи на окремих напрямках у місцевих прокуратурах, надання практичної допомоги їх керівникам, заходи аналітичного та навчально-методичного характеру. Для місцевих прокуратур рішення про необхідність планування роботи, його форми і періодичність приймається керівниками

місцевих прокуратур самостійно, на основі стану законності та потреб практичної діяльності (п. 12).

На нашу думку, з огляду на нетривалий досвід функціонування місцевих прокуратур, які розпочали свою діяльність лише з грудня 2015 р., враховуючи віддаленість розташування низки працівників, планування їх діяльності є однією з найбільш важливих складових з усіх праксеологічних засад їхньої діяльності. Якщо розглядати діяльність щодо реалізації представницької функції, то для належної організації роботи на цьому напрямі важливим вбачається здійснення насамперед короткострокового планування. Адже керівник прокуратури має планувати діяльність з огляду на кількість справ за позовами прокурорів, що розглядаються судами першої інстанції на території, яка підпадає під юрисдикцію відповідної місцевої прокуратури. На наше переконання, це може бути щомісячне або щотижневе планування, але разом із тим форми та строки планування мають визначитися самостійно керівником прокуратури. При цьому не варто залишати поза увагою й особисте планування працівниками своєї роботи, що, знову ж таки, є важливим саме для діяльності щодо реалізації представницької функції, хоча жодними локальними актами воно не передбачене як обов'язкове. Плануючи своє роботу, прокурор зобов'язаний враховувати участь у розгляді справ судами, що призначають, відкладають, оголошують перерву у розгляді справ за власним розкладом. Окрім того, розгляд вже призначених справ може бути тривалим у часі з огляду на особливості розгляду судами справ різних категорій. У зв'язку з цим для раціонального використання свого часу прокурори, які наділені повноваженнями щодо реалізації представницької функції, мають, на нашу думку, обов'язково здійснювати короткострокове планування власної роботи. А керівник (про-

куратури або структурного підрозділу), у свою чергу, має звертати увагу на те, як підлеглі йому працівники планують використання свого робочого часу (тайм-менеджмент). Звичайно, це не має призвести до заорганізованості в роботі, коли значну частину свого часу підлеглі спочатку складають власні щоденні плани роботи, а потім звітують про їх виконання. Але періодичний і вибірково моніторинг планування працівниками свого робочого тижня або дня має, по-перше, дисциплінувати, а по-друге, сприяти формуванню такої корисної звички, як планування власного робочого часу. Зазначене, на нашу думку, матиме позитивний вплив на загальну ефективність організації діяльності щодо реалізації представницької функції.

Планування роботи як елемент організації діяльності пов'язане з *інформаційно-аналітичною роботою*, яку пропонується вважати окремим елементом організації діяльності щодо реалізації представницької функції. Так, інколи в науковій літературі до окремих елементів організації діяльності щодо реалізації досліджуваної функції відносять, поряд з іншими, інформаційне забезпечення, взаємодію структурних підрозділів і працівників органів прокуратури, аналітичну роботу з представництва інтересів громадянина або держави в суді [15, 82–83]. Не заперечуючи важливості цих складових у загальній організації діяльності щодо реалізації представницької функції, варто зазначити, що з огляду на зміни, які відбулися у законодавчому регулюванні діяльності прокуратури, відсутні підстави для їх виокремлення. Водночас доцільно, враховуючи їхню взаємопов'язаність, об'єднати їх в один елемент, який пропонується визначати як *інформаційно-аналітична діяльність щодо реалізації представницької функції*. Такий висновок можна зробити з огляду на зазначене далі. Інформаційне забезпечення в організації діяль-

ності щодо реалізації представницької функції, як зазначається у науковій літературі, має спрямовуватися на вивчення реального стану законності, виявлення причин та умов, що впливають на його погіршення, правильне визначення напрямів позовної роботи та застосування інших представницьких заходів, розробку конкретних механізмів щодо підвищення результативності й ефективності представницької діяльності [16, 83].

При цьому науковці виокремлюють три принципи інформаційного забезпечення: 1) оперативності інформації (у прокуратурі повинні бути розроблені форми й методи отримання інформації, тобто: за якими напрямами прокурорської діяльності, які дані, з яких джерел та в які строки мають надходити до прокуратури); 2) повноти інформації (необхідно виділяти оптимальний обсяг інформації, яку треба отримати від того чи іншого суб'єкта, для забезпечення якісної аналітичної роботи, визначення пріоритетних напрямів діяльності і застосування необхідних засобів прокурорського реагування; 3) достовірності інформації (інформація повинна бути об'єктивною, відповідати фактичній ситуації) [17, 82]. Водночас з огляду на специфіку діяльності органів прокуратури саме щодо реалізації представницької функції, на наше переконання, окремо слід говорити про виокремлення ще одного принципу — *принципу «судової якості інформації»*, який полягає у тому, що інформація, яка є об'єктом інформаційно-аналітичної діяльності прокурора, завжди повинна перевірятися на її спроможність бути використаною в суді як аргумент, факт чи доказ. І якщо інформація не наділена такою якістю, то вона може мати переважно допоміжний характер.

О. Натрус із цього приводу зазначає, що джерела інформації можна умовно розподілити на три групи: загальні, спеціальні та внутрішньовідомчі.

До загальних, на думку автора, належать звернення, заяви, скарги громадян та організацій, юридичних осіб, повідомлення у засобах масової інформації, матеріали судових справ. До спеціальних джерел інформації належать дані державних і контролюючих органів. Внутрішньовідомча інформація отримується від прокуратури вищого рівня або структурних підрозділів відповідної прокуратури про виявлені за певний період факти невідшкодування збитків, що заповдіяні інтересам держави та громадян, виявлені порушення закону, що потребують застосування заходів представницького характеру [16, 84]. При цьому наведені наукові позиції, безумовно, є слушними у контексті тих історичних реалій, що існували на час опублікування вказаних праць. Адже на той час діяльність прокуратури регламентувалася Законом України «Про прокуратуру» 1991 р., який по-іншому визначав як функції органів прокуратури (серед яких, зокрема, був так званий «загальний» нагляд), так і повноваження прокурорів у частині витребування необхідних прокурору матеріалів із державних і контролюючих органів, проведення наглядових перевірок з питань додержання законів усіма органами, установами, підприємствами й організаціями. Саме за наявності вказаних функцій і повноважень у роботі з інформаційного забезпечення так важливо було визначати і коло спеціальних джерел для отримання інформації, з якої можливо було встановити підстави для застосування повноважень щодо реалізації представницької функції, строки та порядок надходження такої інформації до прокуратури, системність і періодичність її аналізу.

Натомість за приписами Закону функції загального нагляду немає, повноваження прокурора щодо витребування необхідної йому для реалізації представницької функції інформації жорстко обмежені положеннями ст. 23,



тобто використання так званих спеціальних джерел вже не матиме такого визначального та суттєвого значення в інформаційному забезпеченні діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції. Відповідно до чинної правової регламентації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції ГПУ орієнтує здобувати відомості про наявність підстав для представництва з інформації органів державної влади, місцевого самоврядування (у тому числі на їхніх офіційних сайтах), публікацій у засобах масової інформації, зокрема і мережі Інтернет, зі звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об'єднань та організацій, копій судових рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, матеріалів кримінальних проваджень, інших джерел.

Також значно звужено і можливості використання внутрішньовідомчих джерел. Так, якщо раніше матеріали з усіх структурних підрозділів в органах прокуратури, що містили підстави для застосування представницьких повноважень, передавались у межах взаємодії до підрозділів представництва, то нині створені окремі підрозділи за предметно-галузевим принципом, які поряд з іншими повноваженнями також реалізують представницьку функцію. Зокрема, це стосується Головної військової прокуратури (військові прокуратури в межах компетенції самостійно реалізують представницькі повноваження), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (її підрозділи, окрім процесуального керівництва, здійснюють також діяльність із представництва щодо відшкодування збитків згідно з визначеною законом компетенцією), управління ювенальної юстиції (відповідні підрозділи створені в регіональних прокуратурах і самостійно реалізують зібрані ними матеріали за наявності підстав для представництва) тощо.

Зазначене повною мірою стосується і такого елементу організації діяльності, як взаємодія структурних підрозділів та окремих працівників з питань представництва, що раніше передбачало передачу матеріалів, у яких містяться дані про наявність підстав для представництва або невідшкодованих збитків до підрозділів представництва або працівників, які закріплені за цим напрямом. При цьому варто зауважити, що значна частина заходів представницького характеру вживалася за матеріалами «загальнонаглядових» перевірок.

Отже, з урахуванням викладеного вище, вважаємо, що в сучасних умовах видається безпідставним виокремлення як окремих елементів організації діяльності щодо реалізації представницької функції таких її складових, як інформаційне забезпечення, взаємодія структурних підрозділів і працівників органів прокуратури, аналітична робота з реалізації представницької функції. Тому вбачається за доцільне об'єднати їх у єдиний елемент — *інформаційно-аналітичну діяльність щодо реалізації представницької функції*.

Із плануванням роботи також пов'язано, на нашу думку, питання *розподілу обов'язків в органах прокуратури*, тобто для того, щоб планувати, варто знати, хто буде виконувати заплановані заходи, його рівень професійної компетентності. Нормативно це питання регулюється у вже вказаному вище наказі ГПУ «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України», відповідно до якого розподіл функціональних обов'язків між працівниками структурних підрозділів слід здійснювати їх керівникам і затверджувати у керівництва ГПУ, регіональних прокуратур відповідно до компетенції. Обов'язки між працівниками місцевих прокуратур з урахуванням їх структури слід розподіляти наказами керівників цих прокуратур та/або їх перших заступників чи заступників згідно

з компетенцією. При цьому прокурорам структурних підрозділів ГПУ та регіональних прокуратур згідно з покладеними обов'язками необхідно вживати заходів з підвищення ефективності роботи прокуратур нижчого рівня на закріплених напрямках, систематично вивчати ці питання, сприяти усуненню наявних недоліків, надавати фахову практичну та методичну допомогу їхнім працівникам у досягненні реальних результатів.

Щодо особливостей реалізації представницької функції слід зауважити, що на сьогодні залишаються актуальними вимоги, викладені у вказівці Генерального прокурора України від 9 січня 2007 р. № 1 «Щодо покращення організації участі прокурорів у судах» [18], яка містить певні застереження, що стосуються розподілу обов'язків на напрямі представництва. Зокрема, вимагається організувати представництво у прокуратурах таким чином, щоб на високому професійному рівні було забезпечено здійснення завдань, поставлених перед органами прокуратури, а також закріпити на ділянці представництва, як правило, досвідчених, відповідальних працівників, які мають достатній досвід роботи та практичні навички. При цьому у вказівці констатується, що головною причиною наявних недоліків, зокрема недостатньої підготовленості для участі в судових засіданнях (неналежне вивчення справи, відсутність відповідних нотаток за матеріалами, недостатнє володіння та вміння правильно застосовувати на практиці знання матеріального і процесуального права), є серйозні упущення в організації роботи.

Наступним самостійним елементом організації діяльності щодо реалізації представницької функції є **контроль виконання**, або, як визначається у загальній теорії управління, — контролінг. Основні функції контролінгу полягають у: 1) підтриманні процесу планування; 2) обліку для цілей управ-

ління; 3) контролі за реалізацією планів, у тому числі й виявленні та аналізі відхилень; 4) оцінці процесів, що відбуваються, та наданні звітності керівництву; 5) напрацюванні рекомендації щодо можливих рішень та оцінці наслідків їх реалізації [19, 16–17].

В органах прокуратури під контролем розуміють спеціально сплановану та здійснювану систему перевірочних дій із забезпечення виконання покладених на органи прокуратури Конституцією України та Законом функцій [20, 119–120]. Існує думка, що контроль у прокуратурі — це діяльність щодо реалізації цілей, визначених у Конституції України і в Законі. Так, зазначається, що цілі діяльності, які мають чітко виражені кількісні та якісні показники, характеризують використання прокурором установлених законом повноважень, досягаються шляхом впливу суб'єкта контролю на об'єкт контрольної діяльності [21, 6]. При цьому зауважується, що контроль має бути систематичним і своєчасним, водночас епізодичний контроль означає його відсутність [12, 21].

Саме тому у наказі ГПУ «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» вказано на необхідність здійснювати дієвий контроль виконання в органах прокуратури, використовуючи сучасні його форми і методи. За фактами істотних порушень виконавської дисципліни за рішенням керівника прокуратури вживати заходів до встановлення та усунення їх причин, притягнення до відповідальності винних осіб (п. 20).

Водночас слід зауважити, що контроль доцільно ототожнювати не лише з перевітками діяльності підлеглих. Адже окрім перевірок, існують ще й інші методи здійснення контролю, зокрема, моніторинг, аналіз, спостереження тощо. Тому при здійсненні контролю як складової праксеологічних засад організації діяльності прокуратури щодо реалізації представ-

ницької функції прокурор має можливість використати весь широкий арсенал загальних засобів контролінгу, який впливає з його функціонального призначення.

Важливим питанням будь-якої діяльності, зокрема й діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції, є **оцінка її ефективності**.

Взагалі ефективність — це загальне терміно-поняття, що означає ступінь досягнення організацією її цілей [22, 26–27]. Практика менеджменту засвідчує, що для управління чимось необхідно уміти його оцінювати. Традиційні класифікації виокремлюють три основні типи оцінки: кількісну, якісну та змішану. Якісна оцінка ґрунтується на вивченні суб'єктивних думок про діяльність, натомість кількісна оцінка може проводитися в абсолютних і відносних величинах на підставі статистичних даних. Змішаний тип оцінки передбачає використання при оцінці діяльності державного органу управління кількісних та якісних методів, при цьому оцінці підлягає основна діяльність державного органу в межах визначених напрямів діяльності та компетенції. У зв'язку з цим автори доходять висновку про доречність виокремлення двох напрямів оцінки ефективності діяльності органів державного управління, як-от: 1) економічна ефективність (кількісна оцінка співвідношення ефекту до витрат у конкретних умовах, що характеризує збереження зусиль, засобів у певний момент при функціонуванні діючих систем у заданих умовах); 2) соціальна ефективність (якісна оцінка діяльності, яка виражає відповідність мети органу влади потребам населення) [23, 16].

Що ж до ефективності прокурорської діяльності, то у цьому питанні превалюють погляди, відповідно до яких економічні показники (витрати часу, засоби тощо) хоча й мають значення, але не є головними. Визна-

чальним моментом при розкритті поняття «ефективність прокурорської діяльності» визнається ступінь досягнення мети (завдання) прокуратури [24, 48].

У свою чергу, А. Мудров стверджує, що оцінка ефективності прокурорської діяльності вимагає насамперед певного методологічного обґрунтування низки таких відправних положень, як «критерій», «оцінка», «показник» тощо. Поняття «критерій» науковці розглядають як підставу або мірило оцінки. Оцінка — це рівень чи значення чого-небудь, а показник — те, за чим можна судити про якість і динаміку розвитку [25, 24]. У науковій літературі зазначається, що критерії об'єктивно поділяються на дві групи: 1) визначають фактичні результати прокурорської діяльності, тобто стан законності, додержання прав і законних інтересів громадян тощо; 2) свідчать про «якість» прокурорської роботи: своєчасність виявлення порушень закону і прокурорського реагування на них, адекватність заходів прокурорського реагування, відшкодування завданих збитків тощо. Такі показники, на думку науковців, мають оцінюватися у сукупності, оскільки взяті окремо не дають можливості об'єктивно визначити дієвість прокурорського нагляду [24, 50].

При цьому слід зауважити, що в науці наявні різні підходи до «обчислення» ефективності прокурорської діяльності. Так, О. Кучер, досліджуючи представницьку діяльність прокуратури у бюджетній сфері, вважає, що критеріями оцінки діяльності прокурорів на цьому напрямі є сукупність даних про своєчасність, повноту, актуальність вжитих заходів щодо захисту законних інтересів держави, їх відповідність стану законності, обґрунтованість заявлених позовів, заяв і результатів їх розгляду, якість участі у розгляді справ, ефективність реагування на незаконні судові рішення, стан реального виконання рішень суду у справах за позова-



ми, заявами прокурорів. Ефективність діяльності кожного конкретного прокурора у сфері оподаткування та бюджету має визначатися сумою заборгованості зі сплати грошових коштів до бюджету за відповідний період часу. Така сума визначається як різниця між сумою коштів, які повинні були надійти до бюджету за певний період, та сумою коштів, які фактично надійшли до бюджету за такий період [26, 147].

А. Гусарова, вивчаючи діяльність прокурора зі вступу у справу, відкриту за зверненням іншої особи, наводить приклади обрахування абсолютної статистичної величини (як кількісного показника вимірювання ефективності прокурорської діяльності, який зводиться до кількості вступів, здійснених прокурором у справу, кількості внесених заяв про перегляд рішень за нововиявленими обставинами й інші показники, відображені у цифровому вираженні) та відносної величини (яку отримують шляхом ділення однієї абсолютної величини на іншу) для організації роботи прокурора зі вступу у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи. Зокрема, остання може, на її думку, обраховуватися таким чином: у результаті вивчення 150 судових справ внесено 50 апеляційних чи касаційних подань, відносна величина становитиме 150/50, що дорівнюватиме 3; якщо в процесі розгляду 150 скарг громадян прокурор вступив у 100 справ, відносна величина становитиме 150/100 і дорівнюватиме 1,5. На підставі порівняння наведених відносних величин можна зробити висновок про більшу результативність другого випадку роботи [27, 168].

Натомість А. Мудров вважає, що успішне функціонування системи критеріїв оцінки слідчої роботи та наглядової діяльності потребує в перспективі розробки науково обґрунтованої рейтингової шкали з математичними коефіцієнтами (балами), найбільш прийнятні чисельні показники яких мають

кореспондуватися із відповідними критеріями, виходячи з важливості (пріоритетності) останніх [25, 27].

Окрім того, у наказі Генерального прокурора України від 28 травня 2015 р. № 6-гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [28] визначено, що діяльність прокурорів з питань представництва інтересів громадян і держави в суді, їх захисту при виконанні судових рішень необхідно оцінювати, виходячи зі своєчасності та повноти вжитих прокурорами заходів щодо фактичного поновлення порушених прав і свобод громадян та законних інтересів держави, реального відшкодування завданих їм збитків (п. 19).

На нашу думку, з огляду на специфіку діяльності щодо реалізації представницької функції та її сучасне законодавче регулювання жодні кількісні критерії та показники не можуть свідчити про ефективність роботи прокуратури щодо реалізації цієї функції. Адже мільярдні суми коштів, стягнутих за позовами прокурорів у минулі роки, величезні площі земель, повернутих за втручання прокуратури із незаконного користування до державної власності, та інші кількісні показники не забезпечили прокуратурі належної довіри у суспільства загалом та окремих громадян зокрема. Тому вважаємо, що оцінка ефективності діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції має бути комплексною, з урахуванням низки методів, що успішно застосовуються у менеджменті. Отже, пропонуємо оцінювати *ефективність діяльності прокуратури комплексно, за допомогою таких методів:*

1) *соціально-орієнтовний*: оцінюється діяльність з огляду на наявність чи відсутність скарг громадян, юридичних осіб з питань реалізації прокуратурою представницької функції, а також наявність їх позитивних відгуків про роботу

прокурорів щодо реалізації цієї функції, що здійснюється на підставі аналізу скарг громадян, публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет, соціальних мережах, опитування громадської думки;

2) *експертний*: оцінювання здійснюється на підставі проведення компетентними установами (це можуть бути й іноземні фахівці з огляду на наявну тенденцію до євроінтеграції) експертизи щодо суспільної корисності й ефективності діяльності прокуратури;

3) *прагматичний*: оцінюються кількісні та якісні показники діяльності прокуратури.

Окремо варто зупинитися на третьому методі, оскільки саме за такого підходу, як правило, оцінюється ефективність діяльності прокуратури. При цьому потрібно зауважити, що кількісні показники, які характеризують діяльність прокуратури щодо реалізації представницької функції, недоцільно оцінювати як більше — краще, менше — погано. Прокуратура при реалізації представницької діяльності обмежена приписами Закону, відсутність наглядових повноважень не дає прокурору права самостійно виявляти підстави для застосування представницьких повноважень, оскільки його діяльність здійснюватиметься лише з огляду на ті приводи, які надходять до прокурора — зокрема, скарги громадян, звернення юридичних осіб. Поодинокими будуть випадки реагування шляхом застосування представницьких повноважень

за інформацією, розміщеною в засобах масової інформації або мережі Інтернет. При виявленні під час моніторингу Єдиного державного реєстру судових рішень незаконних судових рішень прокурор за відсутності передбачених законом підстав для представництва не в змозі їх оскаржити. Можна навіть припустити, що представницька діяльність здійснюватиметься переважно «точково». Але у зв'язку з цим особливої ваги набуває її якісна сторона, тобто якість заявлених позовів (чи задоволені вони), ефективність ініційованого оскарження судових рішень (чи скасовані незаконні судові рішення за скаргами прокурорів тощо). Тобто на загальному тлі статистичних даних про діяльність прокуратури щодо реалізації представницької функції мають висвітлюватися її якісні показники.

Отже, враховуючи наведене вище, слід визнати, що праксеологічні засади організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції створюють її динамічну складову у загальній системі прокурорського менеджменту, забезпечують якість та ефективність такої діяльності. При цьому яскраво вираженими елементами вказаної складової *організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції можна вважати: планування; інформаційно-аналітичну роботу; розподіл обов'язків; контроль виконання; оцінку ефективності діяльності.*

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Сапожник Г. Етика бізнесу як соціоморальна праксеологія // Мультиверсум. Філософський альманах. — К., 2005. — № 49.
2. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе / под ред. проф. Г. Х. Попова ; пер. с польск. Л. В. Васильева и В. И. Соколовского. — М., 1975. — 271 с.
3. Павлишин О. В. Правова праксеологія: практично-прикладні аспекти філософії права // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К., 2004. — Вип. 24. — С. 75–81.
4. Павлишин О. Семіотичний аналіз права в контексті праксеологічних досліджень // Філософські та методологічні проблеми права. — 2011. — № 1. — С. 48–56.
5. Козьяков І. М. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі // Вісник прокуратури. — 2015. — № 7. — С. 23–33.
6. Пцоловский Т. Принципы совершенной деятельности (введение в праксеологию). — Киев, 1993. — 272 с.

7. *Программа Европейского Союза EUROPEAID 113768/D/SV/RU «Оценка эффективности деятельности государственных служащих»* [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://adminugra.ru/upload/medialibrary/5ac/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-ggs.doc>.
8. *Стефанчук М. М.* Поняття та складові елементи організації діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2016. — Вип. 38. — Т. 2. — С. 82–86.
9. *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., 2013. — 486 с.
10. *Каркач П. М.* Організація роботи прокуратури міста, району : метод. посіб. — Х., 2008. — 352 с.
11. *Прінь Л.* Планування роботи в органах прокуратури. Організаційно-правові проблеми // Вісник прокуратури. — 2007. — № 6. — С. 40–44.
12. *Организация работы в органах прокуратуры* : текст лекций / Л. М. Давыденко и др. ; Прокуратура Украины ; Институт повышения квалификации Генеральной прокуратуры Украины. — Харьков, 1996. — 87 с.
13. *Сухонос В. В.* Планування роботи в органах прокуратури // Прокуратура, людина, держава. — 2004. — № 9. — С. 8–13.
14. *Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України* : наказ Генеральної прокуратури України від 19 січня 2017 р. № 15 [Електронний ресурс]. — Режим доступа : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
15. *Натрус О. П.* Організаційно-правові засади представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді : дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2014. — 177 с.
16. *Натрус О.* Інформаційне забезпечення діяльності органів прокуратури з представництва інтересів громадян та держави в суді // Вісник прокуратури. — 2013. — № 3. — С. 83–88.
17. *Прінь Л.* Інформаційно-аналітичне забезпечення — передумова планування роботи // Вісник прокуратури. — 2006. — № 4 (58). — С. 81–85.
18. *Шодо покращення організації участі прокурорів в судах* : вказівка Генерального прокурора України від 9 січня 2007 р. № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступа : [http://www.gp.gov.ua/ua/pd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=93997&s=print](http://www.gp.gov.ua/ua/pd.html?_m=publications&_t=rec&id=93997&s=print).
19. *Контролинг* : учеб. / А. М. Карминский, С. Г. Фалько, А. А. Жевага, Н. Ю. Иванова ; под ред. А. М. Карминского и С. Г. Фалько. — М., 2006. — 336 с.
20. *Организация работы та управління в органах прокуратури* : навч. посіб. у запитаннях та відповідях / уклад.: М. К Якимчук, І. В. Європіна. — К., 2009. — 176 с.
21. *Бабкова В. С.* Організаційно-правові проблеми контролю в прокурорській діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1998. — 17 с.
22. *Дафт Р. Л.* Теория организации : учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. «Менеджмент организации» / пер. с англ. ; под. ред. Э. М. Короткова ; предисл. Э. М. Короткова. — М., 2006. — 736 с.
23. *Нагимова А. М.* Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. — Казань, 2009. — 188 с.
24. *Давиденко Л., Каркач П.* Теоретичні підстави виміру ефективності прокурорської діяльності // Вісник прокуратури. — 2004. — № 10. — С. 47–52.
25. *Мудров А., Крючкова О.* Критерії оцінки діяльності працівників прокуратури // Вісник прокуратури. — 2011. — № 8. — С. 23–29.
26. *Кучер О. Г.* Представництво прокуратурою у суді інтересів держави у бюджетній сфері : дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2014. — 213 с.
27. *Гусарова А. В.* Організаційно-правові аспекти вступу прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи : дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2014. — 249 с.
28. *Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень* : наказ Генерального прокурора України від 28 травня 2015 р. № 6-гн [Електронний ресурс]. — Режим доступа : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

## REFERENCES

1. Sapozhnyk H. Etyka biznesu iak sotsiomoralna prakseolohiia [Ethics of business as social and moral prakseology], *Multyversum. Filosofskiy almanakh*, Kyiv, 2005, no. 49.
2. Kotarbinskiy T. Traktat o khoroshey rabote [The treatise about good work], Moscow, 1975, 271 p.
3. Pavlyshyn O. V. Pravova prakseolohiia: praktychno-prykladni aspekty filosofii prava [Legal prakseology: practical and applied aspects of legal philosophy], *Derzhava i pravo*, Kyiv, 2004, Issue 24, pp. 75–81.
4. Pavlyshyn O. Semiotychnyi analiz prava v konteksti prakseolohichnykh doslidzhen [The semiotics analysis of the law in a context of the prakseologic of researches], *Filosofski ta metodolohichni problemy prava*, 2011, no. 1, pp. 48–56.
5. Koziakov I. M. Metodolohichni aspekty orhanizatsii prokurorskoj diialnosti na suchasnomu etapi [Methodological aspects of the organization of public prosecutor's activity at the present stage], *Visnyk prokuratury*, 2015, no. 7, pp. 23–33.

6. Pshcholovskiy T. Printsipy sovershennoy deyatel'nosti (vvedenie v prakseologiyu) [Principles of perfect activity], Kyiv, 1993, 272 p.
7. Programma Evropeyskogo Soyuza EUROPEAID 113768/D/SV/RU «Otsenka effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh» [Program of the European Union EUROPEAID 113768/D/SV/RU «Assessment of Efficiency of Activity from Civil Officers»]. Available at: <http://adminugra.ru/upload/medialibrary/5ac/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-ggs.doc>.
8. Stefanchuk M. M. Poniattia ta skladovi elementy orhanizatsii diialnosti prokuratury z predstavnytstva interesiv hromadianyna abo derzhavy v sudi [Concept and components of the organization of activities of prosecutor's office for representation of interests of the citizen or state of court], *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*, 2016, Issue 38, vol. 2, pp. 82–86.
9. Osnovy orhanizatsii roboty ta upravlinnia v orhanakh prokuratury Ukrainy [Bases of the organization of work and management in bodies of prosecutor's office of Ukraine], Kyiv, 2013, 486 p.
10. Karkach P. M. Orhanizatsiia roboty prokuratury mista, raionu [Organization of work of prosecutor's office of the city, area], Kharkiv, 2008, 352 p.
11. Prin L. Planuvannia roboty v orhanakh prokuratury. Orhanizatsiino-pravovi problemy [Scheduling in bodies of prosecutor's office. Organizational and legal problems], *Visnyk prokuratury*, 2007, no. 6, pp. 40–44.
12. Organizatsiia roboty v organakh prokuratury [The organization of work in bodies of prosecutor's office, Kharkov, 1996, 87 p.
13. Sukhonos V. V. Planuvannia roboty v orhanakh prokuratury [Scheduling in bodies of prosecutor's office], *Prokuratura, liudyna, derzhava*, 2004, no. 9, pp. 8–13.
14. Pro osnovni zasady orhanizatsii roboty v orhanakh prokuratury Ukrainy: nakaz Heneralnoi prokuratury Ukrainy vid 19 sichnia 2017 r. № 15 [About the basic principles of the organization of work in bodies of prosecutor's office of Ukraine: the order of the Prosecutor General's Office of Ukraine of January 19, 2017 № 15]. Available at: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
15. Natrus O. P. Orhanizatsiino-pravovi zasady predstavnytstva prokuraturou interesiv hromadianyna abo derzhavy v sudi [Organizational and legal bases of representation prosecutor's office of interests of the citizen or the state in court], Kyiv, 2014, 177 p.
16. Natrus O. Informatsiine zabezpechennia diialnosti orhaniv prokuratury z predstavnytstva interesiv hromadian ta derzhavy v sudi [Information support of activity of bodies of prosecutor's office for representation of interests of citizens and the state in court], *Visnyk prokuratury*, 2013, no. 3, pp. 83–88.
17. Prin L. Informatsiino-analitychne zabezpechennia – peredumova planuvannia roboty [Information and analytical providing – guarantee of scheduling], *Visnyk prokuratury*, 2006, no. 4 (58), pp. 81–85.
18. Shchodo pokrashchennia orhanizatsii uchasti prokuroriv v sudakh: vkazivka Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 9 sichnia 2007 r. № 1 [Concerning improvement of the organization of participation of prosecutors in courts: instructions of the Attorney-General of Ukraine of January 9, 2007 № 1]. Available at: [http://www.gp.gov.ua/ua/pd.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=93997&s=print](http://www.gp.gov.ua/ua/pd.html?_m=publications&_t=rec&id=93997&s=print).
19. Kontrolling [Controlling], Moscow, 2006, 336 p.
20. Orhanizatsiia roboty ta upravlinnia v orhanakh prokuratury [The organization of work and management in bodies of prosecutor's office], Kyiv, 2009, 176 p.
21. Babkova V. S. Orhanizatsiino-pravovi problemy kontroliu v prokurorskii diialnosti [Organizational and legal problems of control in public prosecutor's activity], Kharkiv, 1998, 17 p.
22. Daft R. L. Teoriya organizatsii [Theory of organization], Moscow, 2006, 736 p.
23. Nagimova A. M. Effektivnost deyatel'nosti gosudarstvennykh organov upravleniya kak faktor povysheniya kachestva zhizni v regione: problemy otsenki i izmereniya [Efficiency of activity from public authorities of management as a factor of improvement of quality of life in the region: problems of an assessment and measurement], Kazan, 2009, 188 p.
24. Davydenko L., Karkach P. Teoretychni pidstavy vymiru efektyvnosti prokurorskoi diialnosti [Theoretical bases of measurement of efficiency of public prosecutor's activity], *Visnyk prokuratury*, 2004, no. 10, pp. 47–52.
25. Mudrov A., Kriuchkova O. Kryterii otsinky diialnosti pratsivnykiv prokuratury [Criteria for evaluation of activity of prosecutors], *Visnyk prokuratury*, 2011, no. 8, pp. 23–29.
26. Kucher O. H. Predstavnytstvo prokuraturou u sudi interesiv derzhavy u biudzhethnii sferi [Representation prosecutor's office in court of interests of the state in the budgetary sphere], Kyiv, 2014, 213 p.
27. Husarova A. V. Orhanizatsiino-pravovi aspekty vstupu prokurora u spravu, vidkrytu sudom za zvernenniam inshoi osoby [Organizational and legal aspects of the introduction of the prosecutor in the proceedings initiated by court according to the address of other person], Kyiv, 2014, 249 p.
28. Pro orhanizatsiui roboty orhaniv prokuratury shchodo predstavnytstva interesiv hromadianyna abo derzhavy v sudi ta ikh zakhystu pry vykonanni sudovykh rishen: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 28 travnia 2015 r. № 6-hn [About the organization of work of bodies of prosecutor's office for representation of interests of the citizen or the state in court and their protection at execution of judgments: the order of the Attorney-General of Ukraine of May 28, 2015 № 6-hn]. Available at: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

**Стефанчук М. Праксеологічні засади організації діяльності прокуратури щодо реалізації нею представницької функції**

**Анотація.** У статті здійснено спробу наукової розвідки щодо екстраполяції теоретичних підходів сфери гуманітарного знання сучасної праксеології для цілей розробки методологічного забезпечення досліджень організації діяльності прокуратури щодо реалізації представницької функції. Охарактеризовано такі праксеологічні засади цієї організації, як планування, інформаційно-аналітична робота, розподіл обов'язків, контроль виконання, оцінка ефективності діяльності. Встановлено, що вони створюють її динамічну складову у загальній системі прокурорського менеджменту, забезпечують якість та ефективність такої діяльності.

**Ключові слова:** прокуратура, представницька функція, організація діяльності, праксеологічні засади.

**Стефанчук М. Праксеологические основы организации деятельности прокуратуры по реализации ею представительской функции**

**Аннотация.** В статье предпринята попытка научного исследования по экстраполяции теоретических подходов сферы гуманитарного знания современной праксеологии для целей разработки методологического обеспечения исследований организации деятельности прокуратуры по реализации представительской функции. Охарактеризованы такие праксеологические основы этой организации, как планирование, информационно-аналитическая работа, распределение обязанностей, контроль исполнения, оценка эффективности деятельности. Установлено, что они создают ее динамическую составляющую в общей системе прокурорского менеджмента, обеспечивающих качество и эффективность такой деятельности.

**Ключевые слова:** прокуратура, представительская функция, организация деятельности, праксеологические основы.

**Stefanchuk M. Praxeological Framework of Organization of the Public Prosecutor's Office Activity Connected with the Implementation of the Representative Function**

**Annotation.** The article makes an attempt of scientific research concerning the extrapolation of theoretical approaches to the sphere of humanitarian knowledge of modern praxeology for the purpose of developing methodological support for studies of the organization of the activities of the prosecutor's office for the implementation of the representative function. Praxeological framework of the organization of the prosecutor's office in the implementation of the representative function are described as planning; information and analytical work; distribution of duties; control of execution; quality assessment. It is established that the praxeological framework of the organization of the Prosecutor's Office in the implementation of the representative function create its dynamic component in the overall system of prosecutor management, ensure the quality and effectiveness of such activities.

**Key words:** office of public prosecutor, representative function, organization of activities, praxeological framework.