lopment of the modern state regarding the limitation of its sovereignty and the need for existential participation in collective councils. maintaining international peace and security.

It is stated that such processes continue to the present day and are systematically complicated because they are, on the one hand, influenced by the processes of legal globalization that promote standardization, typing and unification of international norm-making in the field of human rights, and on the other - the peculiarities of formation, operation and implementation of guidelines democratic legal statehood in each of the Member States of the international community.

Key words: human rights, legal status, legal status of man and citizen, constitutional and legal status of man and citizen, human rights and obligations, national constitutional law of states, legal statehood.

DOI: 10.36695/2219-5521.1.2020.21

УДК 347.963

С.В. ПОДКОПАЄВ

*Сергій Васильович Подкопаєв, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського міжнародного університету, заслужений юрист України**
ORCID: 0000-0002-5281-3981

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОКУРАТУРИ»

Постановка проблеми. Конституційно-правовий статус прокуратури є свідченням важливості даної інституції в суспільстві та державі. Розділ VIII (правосуддя) (ст. 131¹) Основного Закону містить положення, які дають змогу говорити про зміну ролі та місця прокуратури в системі державної влади, її нову інституційну характеристику¹.

Водночас у п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України передбачено, що *організація* і діяльність прокуратури визначаються виключно законом. При цьому у преамбулі Закону України «Про прокуратуру» записано, що він визначає правові *засади організації* і діяльності прокуратури України, що вочевидь не одне й те саме.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі, присвяченій прокуратурі, про «організацію» йдеться, як правило, в контексті організації роботи та управління в органах прокуратури (В.М. Гусаров, П.М. Каркач, М.І. Мичко, А.М. Мудров, Є.М. Попович, Г.П. Середа, М.К. Якимчук та інші), тобто крізь призму внутрішньосистемних процесів та процедур. Водночас дане поняття є більшим за змістом і охоплює зазначене.

Формулювання мети статті. У цьому сенсі слід зрозуміти зміст поняття «організація прокуратури» та дослідити загальні підходи до його визначення, що й становить мету даної статті.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 14 ст. 92, ст. 131¹ Конституції України організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законом. У свою чергу, в преамбулі до Закону України «Про прокуратуру» записано, що він визначає правові *засади організації* і діяльності прокуратури України, а також статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування та систему прокуратури України. Положення ст. 4 передбачає, що організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються, окрім Конституції, цього та інших законів України, ще й чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України².

При цьому, хоча в Конституції і йдеться про визначення «організації» саме законом (на рівні закону), однак зміст преамбули Закону України «Про прокуратуру» зводить дане поняття до правових *засад організації*, що вочевидь не одне й те саме. Для порівняння: у п. 14 ст. 92, ст. 131² Основного Закону стосовно інституту адвокатури прямо зазначено, що виключно законами визначаються *засади організації* та діяльності адвокатури.

У преамбулі поряд із правовими *засадами організації* йдеться і про визначеність Законом системи прокуратури, що разом із *засадами організації* і діяльності є елементами організації прокуратури, але повністю не розкривають зміст поняття «організація прокуратури».

Звертає на себе увагу й те, що в Законі України «Про прокуратуру» *засади організації* прокуратури (окрім зазначення про них у преамбулі) на відміну від *засад діяльності*, як такий висновок можна зробити із назви ст. 3, не знаходять свого відображення. Хоча аналіз змісту положень цієї статті все ж приводить до висновку, що деякі з них є скоріше суто організаційними *засадами*, наприклад, *засада територіальності* (п. 3 ст. 3); *політичної нейтральності* (п. 3 ст. 3); *прозорості діяльності прокуратури*, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора (п. 9 ст. 3).

Конституційні положення щодо необхідності визначення організації та діяльності прокуратури на рівні закону свідчать, як ми вже звертали увагу, про важливу роль даного інституту в суспільстві та державі, адже, як зазначається науковцями, закон – нормативно-правовий акт вищого представницького органу державної

© С.В. Подкопаєв, 2020

* *Sergii Podkopaev, Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor of Kyiv International University, Honored Lawyer of Ukraine*

влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм), що приймається із додержанням законодавчої процедури та має вищу юридичну силу³.

Термін «організація» є досить розповсюдженим і має декілька значень, проте на законодавчому та відомчому рівнях його нормативне тлумачення відсутнє.

У наукових джерелах існує декілька думок з цього приводу, які зводяться до розуміння організації як упорядкування. Так, у традиційному соціологічному розумінні поняття «організація» розкривається у двох основних значеннях: 1) у статичному розумінні як внутрішня упорядкованість або узгодженість взаємодії частин структури цілого; 2) в динамічному розумінні – як сукупність узгоджуваних процесів чи дій. Отже, у першому випадку маємо справу з самоорганізацією, пише М. Туленков, а в іншому – за традиціоналістським уявленням – з організацією. Далі науковець продовжує: водночас наукова думка термін «організація» розглядає і більш розширено, як правило, у наступних основних значеннях, як: 1) внутрішню упорядкованість, узгодженість взаємодії диференційованих частин єдиного цілого, обумовлену його будовою (організація як стан); 2) сукупність індивідів (людей), які спільно реалізують певну програму (або задану мету) і діють на підставі певних процедур чи правил (організація як система); 3) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами єдиного цілого (організація як процес); 4) цілеспрямований вплив, тобто як спосіб зміни сформованих станів систем чи процесів їх функціонування (організація як метод)⁴.

Якщо під організацією розуміти внутрішню упорядкованість, узгодженість частин структури цілого, то тут ми маємо справу з самоорганізацією соціальної системи. А якщо організація розглядається у її динамічному вимірі – як сукупність узгоджуваних процесів і дій, то маємо справу з організацією соціальної системи. При цьому стан упорядкованості або рух до цього стану може бути як результатом спонтанних (стохастичних) процесів, так і наслідком цілеспрямованих свідомих дій людей, коли маємо справу з управлінням соціальною системою⁵.

У юридичній літературі, присвяченій функціонуванню інституту прокуратури, про «організацію» йдеться, як правило, в контексті внутрішньої організації роботи та управління в органах прокуратури. До відповідних питань звертається чимало авторів як на рівні окремих публікацій, так і комплексних робіт⁶. Під такою організацією (за незначними розбіжностями) розуміється комплекс (система) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів, створення і підтримання належних умов праці та організаційного порядку, а так само й нормального психологічного клімату в колективі з тим, щоб забезпечити злагоджену роботу прокуратури з реалізації завдань і функцій, сформульованих у Конституції України, Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах, у тому числі наказів Генерального прокурора України⁷. Тобто фактично йдеться про самоорганізацію в межах системи або управління в ній, іншими словами, про менеджмент в органах прокуратури.

Зазначений підхід підтверджується й відомчою правовою базою. Так, Генеральним прокурором України, для визначення *єдиних засад організації діяльності* органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави 19 січня 2017 р. видано наказ № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України»⁸. Так само, раніше наказом Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 р. «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» визначалися *основні засади організації та діяльності* єдиної системи органів прокуратури України щодо виконання покладених на них завдань і функцій⁹.

Окрім відомчих документів, що визначають єдині та основні засади організації діяльності прокуратури, існують і такі, які врегульовують окремі організаційно-управлінські напрями в межах єдиної системи прокуратури. Наприклад, Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури, затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 р. № 351¹⁰ або наказ Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 р. № 186 «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень»¹¹. Фактично відповідні нормативні документи існують для визначення засад організації за всіма напрямками роботи, які законодавцем у ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» визначаються як функції прокуратури та, крім того, й за допоміжними (забезпечувальними) напрямками.

Як бачимо, у всіх випадках відомчого нормативного регулювання йдеться саме про *організацію діяльності*, що й зрозуміло, враховуючи потребу в упорядкуванні повсякденної роботи прокурорів, прокуратур чи їх структурних підрозділів.

Водночас, якщо ми уважно придивимося до положень Конституції України, то побачимо, що в них йдеться не про організацію діяльності, а саме про організацію *і* діяльність прокуратури (п. 14 ст. 92) чи організацію *та* порядок діяльності прокуратури (ст. 131¹²), які визначаються законом. Як бачимо, слова «організація», «діяльність» розділені сполучниками «і», «та».

Ці положення, а так само положення Закону України «Про прокуратуру», зокрема його преамбули, схиляють нас до думки, що «організація прокуратури» є більш об'ємною правовою категорією, зміст якої може означати не лише заходи і дії, спрямовані на забезпечення злагодженої роботи прокуратури, тобто не лише «організацію діяльності», адже вона визначається Генеральним прокурором на рівні відомчого правового регулювання. Відповідне повноваження передбачено п. 7 ч. 1 ст. 9 вказаного Закону, згідно з яким саме Генеральний прокурор затверджує акти з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури.

Слід також зазначити, що хоча принцип централізації вже не знайшов свого відображення у Законі України «Про прокуратуру» (2014 р.) на відміну від попереднього закону (1991 р.), п. 1 ст. 6 якого передба-

чав, що органи прокуратури України становлять єдину *централізовану* систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим¹², однак на сьогодні саме Генеральний прокурор фактично *організовує діяльність* органів прокуратури України, у тому числі визначає межі повноважень Офісу Генерального прокурора, обласних, окружних прокуратур у частині виконання конституційних функцій (п. 2 ч. 1 ст. 9), очолює Офіс Генерального прокурора (ч. 2 ст. 8), який, у свою чергу, є органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур (ч. 4 ст. 7). Все це свідчить про загальну організацію діяльності органів прокуратури саме Генеральним прокурором та здійснення ним внутрішньосистемного управління, тобто реалізацію управлінського впливу як на Офіс Генерального прокурора, так і на прокуратури нижчого рівня.

Управлінські повноваження Генерального прокурора носять допоміжний характер стосовно функцій прокуратури, хоча й тісно пов'язані з правовідносинами, що виникають при здійсненні конституційних функцій. При цьому суттю його внутрішньоуправлінської діяльності є керівництво роботою органів прокуратури, яке включає і спрямування, тобто окреслення стратегічних напрямів її діяльності¹³. Тобто як бачимо, йдеться про організацію діяльності прокуратури, заходи і дії щодо її певного упорядкування.

Звернемось до етимологічного тлумачення слова «організація». Воно має декілька значень: об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій; компанія, установа, їх підрозділи чи об'єднання, які виконують самостійні функції та мають адміністрацію; особливості будови чого-небудь, структура; комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи; дія за значенням організувати, організовувати і організуватися, організовуватися¹⁴.

У свою чергу, дія за значенням «організовувати» означає створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; здійснювати певні заходи, розробляючи їх підготовку і проведення; забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь¹⁵.

Відповідно, основний зміст слова «організація» є доволі широким та таким, що в одному із варіантів включає в себе також: створення та заснування чого-небудь; підготовку і проведення певних заходів, а також забезпечення чого-небудь.

Тому, на нашу думку, під «організацією прокуратури», залежно від рівнів або аспектів такої організації може розумітися: 1) процес створення (формування) прокуратури в суспільстві та державі як інституції; 2) зміна прокуратури шляхом реформування та перетворення в нову модель; 3) внутрішньосистемна робота (організація роботи, управління, менеджмент) прокуратури в цілому або за окремими напрямками діяльності, а так само організація роботи прокуратур різних рівнів або різних структурних підрозділів апаратів обласних прокуратур чи Офісу Генерального прокурора; 4) самоорганізація прокурорських працівників; 5) забезпечення функціонування прокуратури, приміром, шляхом фінансування, контролю за діяльністю тощо.

При створенні (формуванні) прокуратури в суспільстві та державі або її зміні шляхом реформування чи перетворення на нову організаційно-функціональну модель йдеться про інституціоналізацію прокуратури.

Під інституціоналізацією зазвичай розуміють процес формалізації соціальних відносин, перехід неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з чіткою ієрархією влади. Цей процес передбачає також регламентацію діяльності та взаємовідносин, юридичну легалізацію організаційних структур, якщо це можливо і необхідно, внаслідок чого державно-правові явища перетворюються на стійкі системні утворення¹⁶. При цьому організаційне оформлення інституту визнають найважливішим елементом інституціоналізації, а серед елементів даного процесу виділяють «державне мислення або державну правосвідомість», що дає змогу суб'єкту конституційно-правових відносин, слідуючи концепції, яка передбачає наділення суб'єкта права певною ідеєю, усвідомлено співвідносити правовідносини і норми права (у цьому контексті державне мислення має спиратися на процес вироблення стратегії державного розвитку, виходячи з національних (державних) інтересів)¹⁷. Відповідно організація прокуратури може розглядатися як процес її організаційного оформлення та об'єктивізації на рівні закону, який буде матеріалізованим носієм ідеї про ту чи іншу інституціонально-функціональну модель прокуратури.

Висновки. Отже, доходимо висновку про доцільність комплексного підходу до розгляду поняття «організації прокуратури», а саме у єдності двох аспектів: зовнішнього та внутрішнього.

Зовнішній аспект організації, на нашу думку, полягає передусім (але не виключно) в розробці та затвердженні правової основи функціонування системи прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на законодавчому рівні, насамперед у «базовому» законі – Законі України «Про прокуратуру»; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також відповідного до реальних потреб її ресурсного забезпечення. Така організація прокуратури, на відміну від внутрішньої (внутрішньосистемної) організації, здійснюється суб'єктами з-поза системи. При цьому «якість» зовнішньої організації прокуратури має безпосереднє відношення до результативності та ефективності її діяльності чи взагалі здатності як державної інституції досягати мети та соціально корисного результату своєї діяльності, практично впливаючи на суспільні відносини у заданому напрямі. Відтак, відповідальність за результати роботи прокуратури покладається також і на «зовнішніх» суб'єктів.

¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

³ Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2003. С. 15; Овчаренко І.М. Закони у системі джерел (форм) права та їх класифікація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: Національний ун-т внутрішніх справ, 2004. С. 8–9.

- ⁴ Туленков М. Сутність і співвідношення понять «організація», «самоорганізація» і «управління». *Політичний менеджмент*. 2007. № 1. С. 27.
- ⁵ Там само.
- ⁶ Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: метод. посіб. з орг. роботи в міських, районних прокуратурах. 2-ге вид., доп. Харків : Право, 2010. 320 с.; Основи організації роботи та управління в органах прокуратури: підручник / за заг. ред. В.П. Пшонки, О.М. Литвака. Київ : Алерта, 2013. 486 с.
- ⁷ Основи організації роботи та управління в органах прокуратури: підручник / за заг. ред. В.П. Пшонки, О.М. Литвака. Київ : Алерта, 2013. С. 29.
- ⁸ Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2017 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015900-17>
- ⁹ Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 р. № 1 гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001900-11>
- ¹⁰ Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури: затверджене наказом Генеральної прокуратури України від 18 грудня 2017 р. № 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-18>
- ¹¹ Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень: наказ Генерального прокурора України від 21 вересня 2018 р. № 186. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0186900-18>
- ¹² Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
- ¹³ Медведько О.І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса: Нац. ун.-т «Одеська юридична академія», 2010. С. 9.
- ¹⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь: Перун, 2009. С. 853.
- ¹⁵ Там само.
- ¹⁶ Ковбасюк С.В. Сучасна інтерпретація поняття «інституціоналізація». *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. Одеса: Юридична література, 2009. Вип. 50. С. 177, 181.
- ¹⁷ Хутинаев И.Д. Институционализация органов государственной власти Российской Федерации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва: Российская академия государственной службы, 2006. С. 13.

Резюме

Подкопаяев С.В. Загальні підходи до визначення поняття «організація прокуратури».

У статті зміст поняття «організація прокуратури» розглядається не лише з позиції внутрішньосистемної роботи та управління в прокуратурі, а й процесу її формування чи зміни шляхом реформування.

Зроблено висновок, що організація прокуратури може розглядатися як процес її організаційного оформлення та об'єктивізації на рівні закону. При цьому сам закон можна вважати матеріалізованим носієм ідеї про певну інституціонально-функціональну модель прокуратури. Відтак, підвищується роль та відповідальність за результати роботи прокуратури зовнішніх, по відношенню до неї, суб'єктів, враховуючи, що «якість» законодавства має зв'язок із спроможністю прокуратури досягати мети та соціально корисного результату своєї діяльності, практично впливаючи на суспільні відносини у заданому напрямі.

Ключові слова: прокуратура, організація, інституціоналізація, основні підходи до організації.

Резюме

Подкопаяев С.В. Общие подходы к определению понятия «организация прокуратуры».

В статье содержание понятия «организация прокуратуры» рассматривается не только с позиции внутрисистемной работы и управления в прокуратуре, но и процесса ее формирования или изменения путем реформирования.

Сделан вывод, что организация прокуратуры может рассматриваться как процесс ее организационного оформления и объективизации на уровне закона. При этом сам закон можно считать материализованным носителем идеи об определенной институционально-функциональной модели прокуратуры. Следовательно, повышается роль и ответственность за результаты работы прокуратуры внешних по отношению к ней субъектов, учитывая, что «качество» законодательства имеет связь с возможностью прокуратуры достигать цели и социально полезного результата своей деятельности, практически воздействуя на общественные отношения в заданном направлении.

Ключевые слова: прокуратура, организация, институционализация, основные подходы к организации.

Summary

Sergii Podkopaev. General approaches to defining the concept of «organization of Prosecutor's office».

Constitutional and legal status of Prosecutor's Office is the evidence of importance of this institution in society and the State. The Chapter VIII (Justice) of the Constitution has the provisions allowing to tell about the change of the role and the place of Prosecutor's Office in the state power system. In the same time, the Article 92, paragraph 14, Article 131¹ of the Constitution of Ukraine envisages that *organization and activity of Prosecutor's Office* are determined exclusively by Law. It should be noted that the Preamble of the Law of Ukraine «On Prosecutor's Office» states that it defines the legal *fundamentals of organization* and activity of Prosecutor's Office of Ukraine.

This article highlights the general approaches to uncovering the scope of «organization of Prosecutor's Office». Attention is drawn to the traditional views of the «organization» as an internal activity and management within the prosecution agencies, where an important role is given to Prosecutor General and heads of prosecution agencies of the appropriate level. In addition, the «organization of Prosecutor's Office» is viewed from the standpoint of the process of creating (forming) Prosecutor's Office as an institution or changing its institutional and functional model by reforming and transforming it into a new model. In this sense, it refers to incorporation of the Prosecutor's Office as an important element of the process of its institutionalization.

It was concluded that the «organization of Prosecutor's office» can be considered as a process of its incorporation and objectification at the level of Law. At the same time, the Law can actually be considered as a materialized carrier of the idea of a certain institutional and functional model of Prosecutor's Office.

In this regard, the role and responsibility of external (in relation to Prosecutor's Office) entities for its organization and the results of its activities in the future is increased. This conclusion is due to the fact that the «quality» of the legislation is directly related to the efficiency and effectiveness of prosecutorial activity or its ability as a state institution to achieve the purpose and socially beneficial result of its activity, practically influencing public relations in a given direction.

Key words: Prosecutor's office, organization, institutionalization, general approaches to organization.