



УДК 347.963

С. Подкопаєв,кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права і процесу
Київського міжнародного університету

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Прокурорська діяльність на сьогодні все більше ускладнюється, насамперед через особливості політичного, соціального й економічного розвитку країни, динамічність законотворчих процесів, недосконалість законодавства тощо. При цьому суспільні очікування від органів прокуратури та соціальна відповідальність прокурорів залишаються високими. Вони обумовлюють потребу в їх професійній та ефективній діяльності, особливо враховуючи, що прокурорська компетенція розповсюджується на широке коло правових відносин. У зв'язку із цим важливого значення набувають заходи, що сприяють успішному виконанню поставлених перед прокуратурою завдань.

Слід також зазначити, що сучасний етап реформування прокуратури в нашій країні, пошук та опрацювання її оптимальної моделі (ефективної в реальних умовах сьогодення) зумовлює не лише перегляд змісту основних параметрів прокурорської діяльності, наприклад обсягу функцій прокуратури, а й виявлення внутрішніх резервів, спрямованих на підвищення результативності й ефективності прокурорської діяльності в конкретному напрямі та в цілому як державної інституції. До таких резервів можна віднести належну організацію роботи прокуратури, оптимізацію системи засобів забезпечення прокурорської діяльності. Один з елементів такої системи – методичне забезпечення.

Таким чином, складність прокурорської діяльності й необхідність пошуку внутрішньосистемних резервів підви-

щення її результативності та ефективності актуалізують розгляд питань методичного забезпечення прокурорської діяльності.

Метою статті є аналіз сучасного стану методичного забезпечення прокурорської діяльності в Україні, формулювання пропозицій з удосконалення цього механізму (оптимізація системи його суб'єктів; окреслення основних видів документів методичного характеру, процедури їх розробки й схвалення (видання); виявлення питань, що потребують охоплення методичними розробками, а також аналіз проблем впровадження методичних розробок у прокурорську практику).

До розгляду питань методичного забезпечення прокурорської діяльності зверталися у своїх публікаціях переважно практичні працівники (Г.П. Середа, Т.В. Корнякова) [1; 2]. У літературі, порівняно з методичним (науково-методичним) забезпеченням інших видів діяльності (у тому числі юридичної), зазначеним питанням приділяється менше уваги [3; 4; 5].

Методичне забезпечення в органах прокуратури регламентується низкою нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про прокуратуру» [6], наказами Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури» від 26 грудня 2011 року № 1гн (далі – наказ № 1гн) і «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури» від 31 січня 2011 року № 8, Регламентом Генеральної прокуратури України,

затвердженим наказом Генерального прокурора України від 12 квітня 2012 року № 35 (далі – Регламент ГПУ), і Регламентами прокуратур обласного рівня, затвердженими наказами їх керівників, Положенням про науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України, затвердженим наказом Генерального прокурора України від 24 квітня 2012 року № 41, та Положеннями про методичні ради прокуратур обласного рівня, затвердженими їх керівниками, тощо [7].

Останнім часом у прокурорській системі було вжито організаційних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з методичного забезпечення¹. Вони привели до позитивних зрушень у цій сфері.

У найбільш загальному вигляді методичне забезпечення можна визначити як організований у системі органів прокуратури процес із розробки та впровадження в прокурорську діяльність досконалих способів і прийомів (методик) порядку її здійснення для забезпечення належної реалізації та підвищення ефективності².

На сьогодні прокурорською практикою вироблено такі основні види документів методичного характеру: інформаційні листи (про позитивний досвід, лист-зауваження, лист-орієнтування, про організацію роботи) та методичні рекомендації.

Інформаційні листи – це документи з окремих питань певного напрямку

діяльності прокуратури. Розглянемо детальніше їх види:

1) лист про позитивний досвід роботи – це документ, у якому розкриваються нові підходи й напрацьована методика (способи та прийоми) діяльності однієї або декількох прокуратур щодо конкретного питання, ефективність реалізації яких підтверджено практикою їх застосування;

2) лист-зауваження – це документ, яким звертається увага на недоліки в роботі підпорядкованих прокуратур та на необхідність вжиття конкретних заходів для підвищення ефективності діяльності;

3) інформаційний лист про організацію роботи – це документ, у якому розкриваються нові підходи й напрацьована методика (способи та прийоми) організації роботи щодо конкретного питання (теми);

4) лист-орієнтування – документ, у якому міститься найбільш оптимальний порядок реалізації прокурорських повноважень у конкретній правовій ситуації (з конкретного питання) для підвищення ефективності прокурорської діяльності.

Методичні рекомендації – це узагальнюючі документи, які комплексно розкривають та фактично визначають систему послідовних дій, встановлюють найбільш оптимальний алгоритм (порядок) реалізації прокурорських повноважень за певним напрямом діяльності (темою) для досягнення належної

¹ Так, в управлінні правового й методичного забезпечення Генеральної прокуратури України в 2010 році було створено відділ організації науково-методичної роботи, завданням якого є налагодження системи методичного забезпечення прокурорської діяльності, координація зусиль із цього питання відповідних суб'єктів; з 2011 року методична робота почала плануватися; проведено навчальні заходи з відповідальними секретарями методичних рад прокуратур областей; із метою уніфікованого підходу до розробки й підвищення якості методичних документів розроблено й схвалено Основні вимоги щодо структури та змісту документів методичного спрямування тощо [7].

² У 2013 році методичними радами відповідного рівня схвалено 599 методичних документів (2012 року – 481, 2011 року – 547, 2010 року – 358). З них 355 методичних рекомендацій (2012 року – 297, 2011 року – 416), 75 інформаційних листів про позитивний досвід (2012 року – 77, 2011 року – 86) та 169 інших документів методичного спрямування (2012 року – 107, 2011 року – 45). Зокрема, науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України в минулому році розглянуто й схвалено 62 документи методичного спрямування (2012 року – 50, 2011 року – 56, 2010 року – 11). З них 55 методичних рекомендацій (2012 року – 42, 2011 року – 49, 2010 року – 10) та 7 інформаційних листів про позитивний досвід роботи (2012 року – 8, 2011 року – 7, 2010 року – 1). Детальніше про це йдеться в «Узагальненні стану роботи з методичного забезпечення органів прокуратури України за 2013 рік, впровадження та ефективності використання у практичній діяльності методичних документів» від 10 лютого 2014 року [7].



ефективності в роботі. Ними пропонуються так звані «технології» реалізації прокурорських повноважень в умовах постійних законодавчих змін і неоднозначності правозастосовної, у тому числі судової, практики.

Зазначені вище документи є документами методичного забезпечення, оскільки вони визначають способи, приййми, порядок належної або найбільш оптимальної прокурорської діяльності та спрямовані на підвищення її ефективності. При цьому серед них можна виокремити документи методичного керівництва. Документами методичного керівництва (листи-зауваження, листи-орієнтування, інформаційні листи про організацію роботи) здійснюється оперативне «корегування» практичної діяльності. Їх видання обумовлене виключно специфікою управлінських відносин у прокурорській системі. Проекти зазначених документів розробляються відповідними структурними підрозділами апаратів та, відповідно до п. 7.34 Регламенту ГПУ, спрямовуються до підпорядкованих прокуратур за підписами керівників самостійних структурних підрозділів, їх перших заступників і заступників, а також до заступника Генерального прокурора України, який відповідає за стан організації роботи з конкретних питань, тобто напряду роботи органів прокуратури (в областях – за підписами заступника прокурора області).

Щодо листів про позитивний досвід і методичних рекомендацій, то вони, на відміну від документів методичного керівництва, відповідно до п. 11 Регламенту ГПУ потребують схвалення науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України (в прокуратурах областей – методичними радами відповідно до Регламентів прокуратур областей).

Колегіальне схвалення цих документів, на наш погляд, обумовлене такими

обставинами. Так, методичні рекомендації є комплексним, узагальнюючим документом тривалої дії, а тому запропонований (розкритий у них) деталізований порядок здійснення прокурорської діяльності з того чи іншого питання (теми) потребує особливого попереднього вивчення й обговорення перед затвердженням та впровадженням у практику. Щодо листів про позитивний досвід, то цей досвід ще потребує свого вивчення на місцях, адже відповідно до п. 11.7 Регламенту ГПУ «не може бути предметом позитивного досвіду перелік позитивних результатів роботи, за відсутності новизни з певного напряду діяльності, без розкриття методики їх одержання».

Крім того, методичні рекомендації й інформаційні листи про позитивний досвід виконують навчальну функцію та фактично є путівником для молодих спеціалістів.

Виходячи з того, що листи про позитивний досвід потребують схвалення науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України (методичними радами прокуратур областей), Основні вимоги щодо структури та змісту документів методичного спрямування, які виносяться на розгляд науково-методичних рад органів прокуратури України, необхідно доповнити також вимогами щодо цих методичних документів [7]³.

Щодо системи суб'єктів методичного забезпечення, то на сьогодні ситуація виглядає таким чином. Аналіз ст. 51 Закону України «Про прокуратуру», положень відомчої нормативної бази та практики методичного забезпечення свідчить, що розробкою методичних рекомендацій займаються структурні підрозділи апаратів прокуратур обласного рівня й Генеральної прокуратури України, методичні ради прокуратур обласного рівня й науково-методична рада Генеральної прокуратури Украї-

³ Основні вимоги щодо структури та змісту документів методичного спрямування, які виносяться на розгляд науково-методичних рад органів прокуратури України : схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 4 лютого 2011 року.



ни, Національна академія прокуратури України. Розробкою інформаційних листів – лише структурні підрозділи апаратів прокуратур обласного рівня та Генеральної прокуратури України.

Виходячи з того, що п. 12 ч. 1 ст. 9 проекту закону України «Про прокуратуру» передбачено, що Генеральний прокурор України «затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів із метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності», на питанні розробки та впровадження методичних рекомендацій необхідно зупинитися детальніше [8].

Привертає увагу не лише кількість суб'єктів, задіяних у цьому процесі, а й механізм його здійснення. На сьогодні практика свідчить, що з одного й того ж питання може бути розроблено та впроваджено в практичну діяльність чи навчальний процес методичні рекомендації, розроблені прокуратурами в різних регіонах, або можуть схвалюватися методичні рекомендації (на рівні прокуратур областей), які дублюють уже схвалені науково-методичною радою Генеральної прокуратури України. Механізм оперативного й своєчасного внесення змін до методичних рекомендацій (з урахуванням динаміки змін у законодавстві й потреб практики) також потребує свого вдосконалення.

У перспективі бажано, щоб розробкою методичних рекомендацій займався один «методичний центр» в органах прокуратури, який напрацьовував би єдині підходи до прокурорської діяльності (з урахуванням регіональних особливостей). Таким може бути Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України. При цьому структурні підрозділи Генеральної прокуратури України, прокуратури обласного рівня могли б виступати замовниками розробок, надавати свої зауваження й пропозиції під час підготовки проектів, долучатися за необхідності до цієї роботи, контролювати процес підготовки методичних документів.

Вважаємо, що такий порядок, окрім іншого, допоможе розвантажити оперативних працівників від невластивої для них роботи, надасть змогу зосередити зусилля виключно на забезпеченні законності, зміцненні правопорядку, захисті прав та інтересів громадян, інтересів суспільства й держави.

Розроблені методики мають бути схвалені науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України та вводиться в дію наказами Генерального прокурора України. Це надасть рекомендаціям нормативності й обов'язковості, посилить відповідальність за якість їх підготовки.

Однак це лише можлива перспектива. Говорячи про сучасний стан, звернемо увагу на порядок визначення тематики документів методичного спрямування. За загальним правилом вона визначається, виходячи з потреб практичної діяльності, а саме необхідності орієнтування підпорядкованих працівників на найбільш оптимальний механізм здійснення прокурорської діяльності (з позиції її максимальної ефективності щодо досягнення кінцевого результату), виходячи з критеріїв оцінки діяльності, визначених у наказі № 1гн та галузевих наказах Генерального прокурора України [7].

Щодо підготовки інформаційних листів, то аналіз практики роботи, її узагальнення, які проводяться, наприклад, у Головному управлінні представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень Генеральної прокуратури України, в управліннях представництва, захисту інтересів громадян та держави в суді прокуратур обласного рівня, дозволяють встановити причини зниження ефективності діяльності або виявити наявні прорахунки, що потребують додаткової активізації, більш ґрунтовного опрацювання питань, орієнтування прокурорів на однакову правозастосовну практику. Саме для оперативного «купірування» будь-яких відхилень розроблюються відповідні інформаційні листи.



Під час обрання теми методичних рекомендацій не лише береться до уваги окреме проблемне питання в діяльності підпорядкованих суб'єктів, а й здійснюється аналіз низки чинників представницької діяльності щодо певної сфери суспільних відносин. Вивчаються результати вже проведеної роботи, з'ясовуються причини зниження її ефективності (стан законодавчого регулювання, зміна судової практики тощо). Так виокремлюється напрям (тема), найбільш «вразливий» у конкретний період роботи, коли раніше напрацьована практика й підходи вже не приводять до очікуваних результатів щодо зміцнення законності, захисту інтересів громадянина або держави в певній сфері суспільних відносин.

Під час підготовки інформаційних листів (апаратами прокуратур обласного рівня та Генеральною прокуратурою України) їх тематика залежить від рівня актуальності питання для конкретного регіону, а тематика методичних рекомендацій повинна обиратися з огляду на її актуальність для прокурорської практики в цілому в державі.

На сьогодні прокуратури обласного рівня наприкінці року надають пропозиції до тем, необхідних для розкриття в рекомендаціях із метою подальшого впровадження в практичну діяльність. Для уникнення дублювання тем методичних рекомендацій, розроблених прокуратурами обласного рівня, необхідно насамперед підвищити відповідальність методичних рад при цих прокуратурах за стан відслідковування вже вивчених тем перед затвердженням власних у конкретній області.

Украй важливим питанням є ступінь впливу методичних документів на ефективність прокурорської діяльності та проблеми визначення рівня такого впливу.

Здається, що дослідити вплив конкретної методичної рекомендації на прокурорську практику, її корисність простіше через аналіз результатів роботи залежно від того чи іншого виду

прокурорської діяльності (наприклад для представництва – статистичних даних: суми, на яку пред'явлено позови, сум, що підлягають стягненню на підставі рішень судів, реально сплачених коштів, кількості вступів прокурорів у розгляд справ судами за позовами інших осіб, задоволених документів прокурорського реагування на незаконні судові рішення тощо). Однак це прокурори робили й до отримання методичних рекомендацій. Вони опікуються цими питаннями на виконання вимог Закону України «Про прокуратуру», чинних наказів Генерального прокурора України, завдань вищих прокуратур, рішень колегій, протоколів оперативних (міжвідомчих) нарад тощо.

Як вбачається з наведеного, в ідеальному вигляді, щоб дослідити вплив методичних рекомендацій на роботу прокурорів, необхідно вивчати матеріали кожної перевірки з конкретного питання та встановлювати в конкретному випадку факт дотримання прописаного порядку діяльності, з'ясувати, чи є зростання «корисних» кількісних показників наслідком використання методичних рекомендацій у повсякденній роботі.

Таким чином, вивчення стану впливу документів методичного спрямування на прокурорську практику є процесом, що потребує скрупульозного підходу. Однак для забезпечення якості їх підготовки й подальшого корегування тематика робити це необхідно.

Дослідження стану впливу інформаційних листів (окрім листів-зауважень Генеральної прокуратури України) на ефективність діяльності можливе шляхом організації відповідних перевірок та складання апаратами прокуратур областей інформаційної довідки про її результати (з подальшим направленням з узагальненими підсумками за півріччя до Генеральної прокуратури України); щодо інформаційних листів, підготовлених в апаратах прокуратур областей, узагальнення необхідно проводити з такою само періодичністю.





Ключові слова: прокуратура, прокурорська діяльність, методичне забезпечення прокурорської діяльності.

У статті аналізується механізм методичного забезпечення прокурорської діяльності та формулюються пропозиції щодо його можливої оптимізації. Увагу зосереджено на основних видах документів методичного характеру, суб'єктах методичного забезпечення, питаннях визначення ступеня впливу методичних документів на ефективність прокурорської діяльності.

В статье анализируется механизм методического обеспечения прокурорской деятельности, формулируются предложения по его возможной оптимизации. Внимание сосредоточено на основных видах документов методического характера, субъектах методического обеспечения, вопросах определения степени влияния методических документов на эффективность прокурорской деятельности.

The article analyses the mechanism of methodological support of prosecutorial activities and forms the propositions concerning to its potential optimization. The author draws attention to the basic kinds of methodical documents, subjects of methodic security, questions of definition of methodic documents incidence on the prosecutorial activities efficiency.

Література

1. Серета Г. Науково-методичне забезпечення – один із найважливіших чинників ефективної діяльності органів прокуратури / Г. Серета // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 7–13.

2. Корнякова Т. Організаційно-методичне забезпечення діяльності органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довкілля / Т. Корнякова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 210–217.

3. Бахін В.П. Науково-методичне забезпечення слідчої практики: поняття, сутність, значення / В.П. Бахін // Вісник Університету внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 9. – С. 129–134.

4. Манжукова О.А. Научно-методическое обеспечение деятельности МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации: организационный и правовой аспекты (по материалам ГУВД по г. Москве) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Манжукова. – М., 2009. – 23 с.

5. Фролова О.Г. Сучасне інформаційно-методичне забезпечення управління в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Г. Фролова ; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 36 с.

6. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

7. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.

8. Проект Закону про прокуратуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3541&skl=8.

