



## СЕКЦІЯ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963

### **МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В СУДІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Подкопаєв С.В., к.ю.н., доцент,  
прокурор організаційно-методичного відділу  
Головного управління представництва в суді, захисту інтересів громадян  
та держави при виконанні судових рішень,  
старший радник юстиції  
*Генеральна прокуратура України*

Гриненко С.В., старший прокурор  
організаційно-методичного відділу  
Головного управління представництва в суді, захисту інтересів громадян  
та держави при виконанні судових рішень,  
молодший радник юстиції  
*Генеральна прокуратура України*

В статті аналізується механізм методичного забезпечення діяльності прокуратури з представництва інтересів громадянина або держави в суді, та формулюються пропозиції щодо його можливої оптимізації.

**Ключові слова:** прокуратура, представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді, методичне забезпечення діяльності.

В статье анализируется механизм методического обеспечения деятельности прокуратуры по представительству интересов гражданина или государства в суде, формулируются предложения относительно возможной его оптимизации.

**Ключевые слова:** прокуратура, представительство прокуратурой интересов гражданина или государства в суде, методическое обеспечение деятельности.

Podkopaev S.V., Grynenko S.V. **METHODICAL MAINTENANCE REPRESENTATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE INTERESTS OF CITIZEN OR GOVERNMENT IN THE LAW-COURT: CURRENT POSITION AND WAYS OF IMPROVEMENT**

In this article we can see the review of the methodical support by the Prosecutor's office of the interests of citizen or government in the law-court and formulation of the suggestions for its further optimization.

**Key words:** Office of Public Prosecutor, interest intermediation of citizen or government by Office of Public Prosecutor in the law-court, methodical maintenance of activity.

Діяльність прокуратури на сьогодні все більше ускладнюється, насамперед – через особливості соціально-економічного розвитку нашої держави, динамічність законотворчих процесів, недосконалість законодавства тощо. За таких обставин методична робота в органах прокуратури набуває все вагомшого значення [1, с. 8]. Не є виключенням і діяльність з представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді, яка спрямована, у випадках, визначених законом, на захист у суді інтересів громадянина або держави шляхом підготовки та звернення до суду з позовами, вступу у справу за позовами інших осіб, участі у розгляді справ судами, ініціювання перегляду судових рішень, контролю виконання судових рішень за позовами прокурорів.

Слід зазначити, що вжиті на виконання вимог Генерального прокурора України організаційні заходи були спрямовані на удосконалення роботи з методичного забезпечення (на всіх напрямках) та призвели до позитивних зрушень\*.

До аналізу питань методичного забезпечення прокурорської діяльності у своїх публікаціях зверталися переважно практичні працівники (Т.В. Корнякова, Г.П. Середа) [1; 3]. Взагалі ж, проблемам методичного забезпечення прокурорської діяльності (як в цілому, так і за напрямом, що нами розглядається), у порівнянні з методичним (науково-методичним) забезпеченням інших видів діяльності (у тому числі юридичної), в літературі приділяється, вочевидь, менше уваги [4; 5; 6].

У зв'язку з цим метою даної статті є аналіз сучасного стану методичного забезпечення представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді, формулювання пропозицій по вдосконаленню цього механізму (оптимізації системи його суб'єктів, окреслення основних видів документів методичного спрямування та процедури їх розробки і схвалення (видання), виявлення питань, що потребують охоплення методичними розробками, а також аналіз проблем впровадження методичних розробок в прокурорську практику.

Методичне забезпечення в органах прокуратури регламентується низкою нормативно-правових актів, зокрема Законом України «Про прокуратуру» [7], наказами Генерального прокурора України: «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури» від 26 грудня 2011 року № 1 гн (далі – наказ № 1 гн), «Про організацію взаємодії органів прокуратури

\* Так, в управлінні правового та методичного забезпечення Генеральної прокуратури України у 2010 році було створено відділ організації науково-методичної роботи, завданням якого є налагодження системи методичного забезпечення прокурорської діяльності, координація зусиль з цього питання відповідних суб'єктів; з 2011 року методична робота почала плануватися; проведено навчальні заходи з відповідальними секретарями методичних рад прокуратур областей; з метою уніфікованого підходу до розробки і підвищення якості методичних документів розроблено та схвалено «Основні вимоги щодо структури та змісту документів методичного спрямування» тощо [2].



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) та Регламентами прокуратур обласного рівня, затверджених 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 [2].

В самому загальному вигляді методичне забезпечення можна визначити як організований в системі органів прокуратури процес з розробки та впровадження у прокурорську діяльність досконаліх способів та прийомів (методик) порядку її здійснення для забезпечення належної реалізації та підвищення ефективності.

На сьогодні прокурорською практикою вироблені наступні основні види документів методичного характеру: 1) *інформаційні листи* (про позитивний досвід; лист-зауваження; лист-орієнтування; про організацію роботи); 2) *методичні рекомендації*.

*Інформаційні листи* – це документи з окремих питань представницької діяльності прокуратури. При цьому:

лист про позитивний досвід роботи – це документ, у якому розкриваються нові підходи, та напрацьована методика (способи та прийоми) діяльності однієї або декількох прокуратур по конкретному питанню, ефективність реалізації яких підтверджена практикою їх застосування.

Лист зауваження – це документ яким звертається увага на недоліки в роботі підпорядкованих прокуратур і на необхідність вжиття конкретних заходів для підвищення ефективності діяльності.

Інформаційний лист про організацію роботи – це документ, у якому розкриваються нові підходи, та напрацьована методика (способи та прийоми) організації роботи по конкретному питанню (темі).

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

*Методичні рекомендації* – це узагальнюючий документ, що комплексно розкриває та фактично визначає систему послідовних дій, встановлює найбільш оптимальний алгоритм (порядок) реалізації прокурорських повноважень за певним напрямом діяльності (темою), для досягнення належної ефективності в роботі.

Зазначені вище документи є документами методичного забезпечення, адже вони визначають способи, прийоми, порядок належної або найбільш оптимальної прокурорської діяльності (включаючи її організацію) та спрямовані на підвищення її ефективності. Ними пропонуються, так би мовити, «технологія» реалізації прокурорських повноважень в умовах постійних законодавчих змін та неоднозначності правозастосовної, у тому числі судової, практики.

При цьому вони дещо відрізняються. Так, документами методичного керівництва (листи зауваження, листи орієнтування, інформаційні листи про організацію роботи) здійснюється оперативне «корегування» практичної діяльності. Їх видання обумовлено виключно специфікою управлінських відносин в 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 та заступників; а та-

кож заступника Генерального прокурора України, що відповідає за представницький напрям роботи прокуратури (в областях за підписами заступника прокурора області).

І в цьому сенсі слід звернути увагу і на п. 9.2 наказу № 1 гн, відповідно до якого зональним прокурорам (апаратів) приписано здійснювати методичне керівництво роботою закріплених за ними прокуратур. Вони повинні забезпечувати належний вплив на стан справ у закріплених прокуратурах та ефективність роботи з відповідного напрямку діяльності, оперативний контроль за своєчасним і повним виконанням управлінських рішень; періодичне вивчення з виїздами на місця стану справ у підпорядкованих прокуратурах (п. 2.5 Регламенту ГПУ, Регламенти прокуратур обласного рівня).

Однак будь-яке керівництво, у тому числі і методичне, має включати комплекс дієвих заходів до керованих об'єктів (підрозділів (працівників) підпорядкованих прокуратур). Відтак актуальності набуває питання правової можливості зональних прокурорів реально впливати на стан справ у закріплених за ними прокуратурах. Втім воно потребує окремого, всебічного вивчення.

Щодо листів про позитивний досвід та методичних рекомендацій, то вони, на відміну від зазначених вище інформаційних листів, 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).

Їх колегіальне схвалення, на наш погляд, обумовлено наступними обставинами. Так, методичні рекомендації є комплексним, узагальнюючим документом тривалої дії, а тому запропонований (розкритий в них) деталізований порядок здійснення прокурорської діяльності з того чи іншого питання (теми) потребує особливого, попереднього вивчення і обговорення перед затвердженням та впровадженням в 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 напрямку діяльності, без розкриття методики їх одержання».

Ці документи виконують також виражену навчальну функцію та фактично є путівником для молодих спеціалістів.

Виходячи з того, що листи про позитивний досвід потребують схвалення науково-методичною радою при ГПУ (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 і вимогами щодо цих методичних документів [2].

Щодо системи суб'єктів методичного забезпечення, то на сьогодні ситуація виглядає наступним 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 та Генеральної прокуратури України, методичні ради прокуратур обласного рівня та науково-методична рада Генеральної прокуратури України, 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 з метою забезпе-

чення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності», на питанні розробки та впровадження методичних рекомендацій зупинимося детальніше [8].

Звертає на себе увагу не лише кількість суб'єктів, задіяних у цьому процесі, але і його механізм. На сьогодні практика свідчить, що з одного й того самого питання можуть бути розроблені і впроваджені у практичну діяльність чи навчальний процес методичні рекомендації, розроблені прокуратурами у різних регіонах, або схвалюються методичні рекомендації (на рівні прокуратури області), що дублюють вже схвалені науково-методичною радою Генеральної прокуратури України. Механізм оперативного та своєчасного внесення змін до методичних рекомендацій (з урахуванням динаміки змін до законодавства та потреб практики) потребує свого удосконалення.

В перспективі бажано, щоб розробкою методичних рекомендацій займався один «методичний центр» в органах прокуратури, який би напрацьовував єдині підходи до прокурорської діяльності (з урахуванням регіональних особливостей). Наприклад, це може бути Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України, у якому мають працювати висококваліфіковані фахівці-науковці та практики. При цьому структурні підрозділи Генеральної прокуратури України, прокуратури обласного рівня могли б за такого підходу виступати замовниками розробок, надавати свої зауваження і пропозиції при підготовці проектів, долучатися за необхідності до цієї роботи, контролювати процес підготовки методичних документів. Думається, такий порядок підготовки методик, окрім іншого, ще й розвантажить оперативних працівників від невластивої їм роботи, надасть змогу зосередити зусилля виключно на забезпеченні законності, захисту прав, інтересів громадянина або інтересів держави.

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

Проте це про можливу перспективу. Говорячи про сучасний стан, звернемо увагу на порядок визначення тематики документів методичного спрямування. За загальним правилом вона визначається, виходячи із 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 з питань представництва (визначені п. 19 наказу Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 6 гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень») [2].

Стосовно підготовки інформаційних листів, то аналіз практики роботи, її узагальнення, що проводяться в Головному управлінні представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень Генеральної прокуратури України; управління представництва, захисту інтересів громадянина та держави в суді прокуратур обласного рівня дозволяє встановити причини зниження ефективності діяльності або виявити наявні прорахунки, що потребують додаткової активізації, мають потребу у більш ґрунтовному опрацюванні питань, орієнтованні прокурорів на однаково правозастосовну практику. Для оперативного «купірування» будь-яких відхилень і розроблюються відповідні інформаційні листи.

При обранні теми методичних рекомендацій зважається не лише окреме проблемне питання у ді-

яльності підпорядкованих суб'єктів, а здійснюється аналіз низки чинників представницької діяльності у певній сфері суспільних відносин. Вивчаються результати вже проведеної роботи, з'ясовуються причини зниження її ефективності: стан законодавчого регулювання, зміна судової практики тощо. Таким чином, виокремлюється цілий напрямок (тема), так би мовити, найбільш «вразлива» на конкретний час роботи, подальше здійснення якої може не призвести до очікуваних результатів у загальній справі зміцнення законності у певній сфері суспільних відносин, захисту інтересів громадянина або держави.

При підготовці інформаційних листів (апаратами прокуратур обласного рівня та ГПУ) їх тематика залежить від рівня актуальності питання для конкретного регіону, а тематика методичних рекомендацій повинна обиратись, зважаючи на її актуальність для прокурорської практики в цілому в Україні.

На сьогодні прокуратури обласного рівня наприкінці року надають пропозиції до тем, необхідних для розкриття у рекомендаціях з метою подальшого впровадження у практичну діяльність. Для уникнення дублювання тем методичних рекомендацій, що розроблені прокуратурами обласного рівня, необхідно, перш за все, підвищити відповідальність методичних рад при прокуратурах обласного рівня щодо відслідковування вже вивчених тем перед затвердженням своїх у власній області.

Вкрай 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 практику роботи, її корисність простіше через аналіз результатів роботи (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 і до отримання рекомендацій. Вони опікуються цими питаннями на виконання вимог закону України «Про прокуратуру», чинних наказів Генерального прокурора України, завдань вищестоящих 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, чи дотримано виписаний порядок діяльності, з'ясувати, чи є зростання «корисних» кількісних показників наслідком використання методичних рекомендацій у повсякденній роботі.

Таким чином, вивчення питання впливу документів методичного спрямування є процесом, що потребує скрупульозного підходу. Однак це необхідно робити для забезпечення якості їх підготовки та подальшого корегування тематики.

Вивчення стану впливу інформаційних листів ГПУ (окрім листів-зауважень) на ефективність діяльності підпорядкованих прокуратур можливо шляхом складання апаратами прокуратур областей інформаційних довідок про результати проведення аналогічних перевірок з питань, вказаних у листах (із подальшим направленням з узагальненими підсумками за півріччя до ГПУ); по аналогічних документах, підготовлених в апаратах прокуратур областей, – узагальнення проводити з такою ж періодичністю.

Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до наступних висновків. Робота з методичного забезпечення прокурорської діяльності в цілому, а так само представництва інтересів громадянина або держави в суді останнім часом значно активізована, що у під-



сумку призвело до позитивних зрушень. При цьому вдосконалення механізму методичного забезпечення можливо розглядати як один із засобів подальшого підвищення ефективності представницької діяльності прокуратури. Напрямами такого вдосконалення можуть бути: правова основа методичного забезпечення; оптимізація системи суб'єктів методичного забезпечення; тематика методичних рекомендацій; питання визначення ступеню впливу методичних документів на ефективність прокурорської практики.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Серeda Г. Науково-методичне забезпечення – один із найважливіших чинників ефективної діяльності органів прокуратури // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 7–13.
2. Генеральна прокуратура України / Офіційний веб – портал. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/>.
3. Корнякова Т. Організаційно-методичне забезпечення діяльно-

сті органів прокуратури щодо запобігання злочинам проти довкілля / Т. Корнякова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 210–217.

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

5. 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 / Манжукова О.А. – М., 2009. – 23 с.

6. Фролова О.Г. Сучасне інформаційно-методичне забезпечення управління в органах внутрішніх справ: 12.00.07 : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Фролова Олена Григорівна; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 36 с.

7. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // Верховна Рада України / Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

8. Проект Закону про прокуратуру // Верховна Рада України / Офіційний веб-портал. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3541&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3541&skl=8).

УДК 342.92

## ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІВ НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ

Ульяновська О.В., к.ю.н., доцент  
кафедри теорії та історії держави і права  
Інститут права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

В статті досліджено розуміння сутності категорії «адміністративна посада», сформульовані її ознаки. Автором надане власне визначення категорії «процедура призначення судді на адміністративну посаду», а також виділено стадії її здійснення.

**Ключові слова:** посада, адміністративна посада, процедури призначення, голова суду, заступники голови суду, стадії процедури призначення.

В статье исследовано понимание сущности категории «административная должность», сформулированы её признаки. Автором представлено собственное определение категории «процедура назначения судьи на административную должность», а также выделены стадии её осуществления.

**Ключевые слова:** должность, административная должность, процедуры назначения, председатель суда, заместители председателя суда, стадии процедуры назначения.

Uliyanovska O.V. CONCERNING THE DEFINITION OF JUDICIAL APPOINTMENTS TO ADMINISTRATIVE POSITIONS

In the article on the basis of the positions of scientists studied understanding of the nature category administrative position, formulated its symptoms. Author provided his own definition of the category of «the procedure for appointing judges to administrative positions», as well as the allocation stage of its implementation.

**Key words:** office, administrative office, appointment procedures, the Chief Justice, Deputy Chief Justice stage procedure for the appointment.

**Постановка проблеми.** Завдання розбудови в Україні демократичної правової держави вимагають удосконалення організації діяльності судової гілки влади. Справа ускладнюється тим, що виконуючи своє основне призначення, судова гілка влади щодо відправлення незалежного, професійного та справедливого правосуддя на засадах верховенства права не позбавлена від вирішення проблем, що стосуються організаційного, матеріального-технічного, кадрового та інформаційного забезпечення, а також належного функціонування органів, які здійснюють правосуддя. На важливості цієї проблеми наголошується у Стратегічному плані розвитку судової влади України на 2013–2015 роки, де зазначено, що забезпечення достатньої кількості необхідних ресурсів для покриття витрат щодо здійснення правосуддя, а також запровадження належного і прозорого управління та ефективного

використання ресурсів, що вплине не лише на якість функціонування судової системи, але також створить передумови для захисту від неналежного державного, приватного, чи політичного впливу [1, с. 5]. Важлива роль в реалізації вищезазначеного покладається Законом України «Про судоустрій і статус суддів» на суддів, які призначаються на адміністративні посади. Саме процедури призначення суддів на адміністративні посади були і залишаються такими, що викликають безліч наукових дискусій, мають прогалини в правовому регулюванні. Про це свідчить і оприлюднена на сайті Вищої Ради юстиції України інформація, що станом на 1 січня 2014 року в наявності є 1676 адміністративні посади. Однак, 610 посад залишаються вакантними, із них 187 посад голів та 423 посади заступників голів [2].

**Метою цієї статті** є аналіз існуючої процедури призначення суддів на адміністративні посади,