



## Неля ЛІСОВА

начальник відділу організації  
науково-методичної роботи  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук, доцент  
nelilisova@ukr.net



## Таїсія СТОЛЯР

головний науковий співробітник  
відділу організації  
науково-методичної роботи  
Науково-дослідного інституту  
Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук  
stolyar-t-v@ukr.net

УДК 343.163

# НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ НАУКОВО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*Вже краще зовсім не думати про відшукування  
якихось істин, ніж робити це без будь-якого методу.  
Рене Декарт*

Сучасні процеси реформування прокуратури України зумовлюють перегляд існуючих підходів до змісту її організаційної та функціональної діяльності, що, у свою чергу, потребує пошуку нових форм та методів її забезпечення.

Так, у межах реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276, для подальшого реформування органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та розробки системи оцінювання якості роботи прокурора наказом Генеральної прокуратури України утворено робочу групу з питань проведення аналізу

діяльності органів прокуратури, розробки системи оцінювання якості роботи прокурора [1].

Метою діяльності робочої групи є комплексний аналіз стану функціонування органів прокуратури України, вирішення питання щодо перегляду структури й штатної чисельності Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур з урахуванням функціональних обов'язків підрозділів, що можуть дублюватися, а також наявного навантаження на працівників. Крім того, потребують розв'язання проблема нерівномірного навантаження на прокурорів місцевих прокуратур у різних регіонах держави, а також дисбаланс штатів прокуратур місцевого та регіонального рівнів. Одним із результатів діяльності робо-

чої групи має стати розробка та впровадження системи оцінки якості роботи прокурора, що базуватиметься на об'єктивних та зрозумілих кожному працівнику критеріях [2].

На нашу думку, оцінка якості роботи прокурора має включати й елемент її науково-методичного забезпечення. Зауважимо, що серед основних напрямів організації діяльності органів прокуратури пріоритетне місце завжди відводилось її науково-методичному забезпеченню, а з прийняттям у 2014 році Закону України «Про прокуратуру» цей процес набув подальшого розвитку.

Так, у п. 9 ч. 1 ст. 9 Закону передбачено, що Генеральний прокурор України «затверджує загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності» [3].

Отже, Генеральний прокурор наділений правом формування єдиної прокурорської практики, що створює умови для напрацювання сучасних методів прокурорської діяльності та їх впровадження на всіх функціональних напрямках. Йдеться про забезпечення прокурорів відповідними методичними рекомендаціями, пам'ятками, іншими документами методичного спрямування.

Питання аналізу проблем методичного забезпечення прокурорської діяльності досліджували такі вчені, як: Є. Блажівський, В. Долежан, Т. Корнякова, М. Погорецький, С. Подкопаєв, Г. Серета, Р. Трагнюк, М. Якимчук та інші.

Метою статті є з'ясування стану науково-методичного забезпечення діяльності прокуратури України та напрацювання пропозицій щодо оптимізації цього процесу.

Актуальність питання науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності постійно підкреслюється науковцями. Виникає чимало дискусій щодо вдосконалення його форм та змісту, оскільки нові підходи до формування кадрового потенціалу прокуратури, динаміка розвитку законотворчого процесу зумовлюють необхідність його оптимізації.

Зміст методичної роботи має бути пов'язаний насамперед із збагаченням досвіду кожного прокурора, обміном професійними навичками, вивченням передового вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи прокурорів.

Метод у найзагальнішому значенні – це певний спосіб дослідження якоїсь проблеми чи завдання, тобто він являє собою систему правил, принципів і прийомів підходу до вивчення певних явищ і закономірностей розвитку природи, суспільства і мислення або практичної перетворюючої діяльності людини. Так, англійський філософ Френсіс Бекон, підкреслюючи значення методу, порівнював його з ліхтарем, який освітлює мандрівникові шлях у темряві [4].

Близькою до методу за своїм значенням є категорія «методика» – сукупність, послідовність, порядок використання різних прийомів та методів у дослідженні [5].

У діяльності прокуратури особливе значення має методика, під якою розуміється сукупність методів та прийомів, що мають застосовуватись прокурорами при реалізації функцій підтримання публічного обвинувачення в суді, організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, а також представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Отже, методика – це своєрідний тактичний план, що визначає спосіб і послідовність розв'язання конкретного практичного завдання.

Зауважимо, що процес науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності має свою тривалу історію, яка бере початок з минулого століття. Так, Законом України «Про прокуратуру» в редакції 1991 року з метою вивчення пропозицій щодо поліпшення організації і діяльності органів прокуратури, а також реалізації права Генерального прокурора України на законодавчу ініціативу було передбачено створення науково-методичної ради (ст. 51 Закону). Реалізація цього законодавчого положення відбулась шляхом видання наказу Генерального прокурора України від 4 квітня 1992 року № 7 «Про створення науково-методичної ради».

Таким чином, при Генеральній прокуратурі України було утворено дорадчий орган, до компетенції якого належали питання

щодо вивчення пропозицій, спрямованих на вдосконалення прокурорського нагляду, слідства, організації роботи прокуратури, поліпшення підготовки юристів для органів прокуратури, підвищення їх кваліфікації. Крім цього, розглядалися проекти наказів і розпоряджень Генерального прокурора України, інформаційних листів, методичних рекомендацій, посібників, інших відомчих документів, законів України, інших нормативних актів Верховної Ради, Президента України, міністерств і відомств України, а також пропозиції щодо змін і доповнень чинного законодавства. Також передбачалось створення науково-методичних рад при прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей і прирівняних до них прокуратурах.

Отже, був створений потужний механізм науково-методичного супроводу прокурорської діяльності, багаторічний досвід функціонування якого позитивно вплинув на ефективність та результативність роботи прокурорів, що успішно функціонує і сьогодні.

Проте зміна рівня регулювання методичної роботи та способу юридичної техніки, застосованої законодавцем при формулюванні положень Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», спричинила виникнення низки проблемних питань в організації методичної роботи в прокуратурі, серед яких: відсутність спеціальної норми щодо механізму розробки, схвалення та передачі методичних рекомендацій на затвердження Генеральному прокурору України та припинення функціонування науково-методичних рад при регіональних прокуратурах.

Все це зумовило необхідність перегляду існуючих підходів в організації методичної роботи на всіх її рівнях, зокрема упорядкування, запровадження єдиних засад її організації та налагодження форми взаємодії структурних підрозділів центрального апарату і регіональних прокуратур.

Діяльність прокуратури потребує постійного вдосконалення та прийняття відповідних законодавчих актів, а науково-методична рада при Генеральній прокуратурі України залишається єдиним органом, спроможним впливати на формування єдині думки при відпрацюванні науково обґрунтованих рекомендацій у стратегічних

питаннях, пов'язаних із прокурорською діяльністю та правозастосовною практикою.

Тому, незважаючи на зміну рівня регулювання методичної роботи та способу юридичної техніки, застосованої законодавцем при формулюванні положень Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру», роботу із науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності було продовжено, оскільки методичні документи вважаються основним інструментом підвищення кваліфікації та удосконалення фахового рівня працівників прокуратури [6, с. 7].

На сьогодні при Генеральній прокуратурі України діє науково-методична рада, яка є консультативно-дорадчим органом, створеним із метою сприяння прокурорам у виконанні функцій та повноважень, покладених на органи прокуратури Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», вивчення пропозицій щодо вдосконалення організації їх діяльності, підготовки загальних методичних рекомендацій та інших документів методичного спрямування [7].

Крім того, організація науково-методичного забезпечення працівників прокуратури регламентується наказами Генерального прокурора України від 11 квітня 2016 року № 148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» та від 19 січня 2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури», а також Регламентом Генеральної прокуратури України.

Так, відповідно до п. 19 наказу Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15 «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури» розробку документів методичного спрямування з урахуванням потреб регіональних та місцевих прокуратур покладено на підрозділи Генеральної прокуратури України. При цьому керівників регіональних прокуратур зобов'язано ініціювати розробку методичних документів Генеральною прокуратурою України та Національною академією прокуратури України [8].

Також згідно з п. 11.3 Регламенту Генеральної прокуратури України розроблені структурними підрозділами апарату та

Національної академії прокуратури України методичні рекомендації з предметних напрямів роботи розглядаються науково-методичною радою і після схвалення надсилаються підпорядкованим прокурорам у 10-денний термін для використання в практичній діяльності [9].

Зауважимо, що Національна академія прокуратури України успішно здійснює методичне забезпечення діяльності працівників прокуратури. Так, для ефективної спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та підвищення кваліфікації прокурорів, максимального наближення навчального процесу до потреб прокурорської діяльності відповідно до п. 1.4 наказу Генерального прокуратура України від 11 квітня 2016 року № 148 «Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України» прокурорів усіх рівнів зобов'язано формувати та направляти до Академії замовлення на вивчення існуючих проблем прокурорської діяльності, розробку проектів нормативно-правових актів та методичних рекомендацій, а науково-викладацькому складу Академії забезпечувати їх розробку [10].

Для ефективної реалізації вказаного положення відповідно до наказів ректора Національної академії прокуратури України організовано систематичні виїзди працівників Академії до місцевих та регіональних прокуратур з метою виявлення проблем, що виникають на практиці, та розв'язання їх шляхом напрацювання методичних розробок.

Цей підхід до організації науково-методичного супроводу прокурорської діяльності – поєднання науки та практики – є цілком виправданим, адже таку взаємодію слід розглядати як один із основних засобів покращення підготовки та підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів, належного науково-методичного забезпечення діяльності органів прокуратури.

Зазначимо, що науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України упродовж лише 2014–2016 років було схвалено 72 документи методичного спрямування, з яких 60 – розроблені спільно з Академією, що підтверджує необхідність поєднання науки та практики.

Водночас існуючий механізм науково-методичного забезпечення потребує певної оптимізації суб'єктів, уповноважених на розробку методичних документів, та напрацювання чіткого алгоритму ініціювання розробки методичних рекомендацій з певної тематики прокуратурами всіх рівнів і вироблення єдиних підходів до планування цієї діяльності.

На сьогодні повноваженнями на розробку загальних методичних рекомендацій, інших документів методичного спрямування наділені прокурори структурних підрозділів Генеральної прокуратури України та науково-педагогічні працівники Національної академії прокуратури України. Також до підготовки проектів відповідних методичних документів можуть залучатись прокурори регіональних прокуратур. На нашу думку, така кількість суб'єктів, задіяних у цьому процесі, лише ускладнює його.

Вбачається, що Національна академія прокуратури України має поступово перебрати на себе ініціативу щодо розробки документів методичного спрямування. Це надасть можливість оперативним працівникам відповідних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України більше уваги приділяти питанням надання передусім фахової практичної допомоги прокурорам нижчого рівня на місцях, моніторингу стану впровадження та ефективності використання схвалених Радою методичних документів, а також активізувати роботу з пошуку нових форм і методів та поширення позитивного досвіду.

Крім того, перенесення основного масиву таких розробок до Національної академії прокуратури України сприятиме їх подальшому ефективному впровадженню у навчальний процес та за необхідності – оперативному оновленню їх змісту.

Водночас основним критерієм, що якісно характеризує стан впровадження документів методичного спрямування, слід вважати їх використання прокурорсько-слідчими працівниками безпосередньо у практичній діяльності. Зазначене питання є надзвичайно важливим, тому потребує ґрунтовного вивчення та обговорення.

Для з'ясування стану впровадження документів методичного спрямування у практичну площину у відділі організації науково-

методичної роботи управління організаційного забезпечення Генеральної прокуратури України було опрацьовано довідки про результати перевірок та надання практичної допомоги підпорядкованим прокурорам у 2016 році і встановлено, що питанню використання на місцях методичних документів, схвалених науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України, приділялася певна увага працівниками всіх галузевих підрозділів.

Узагальнення стану роботи з методичного забезпечення органів прокуратури за 2016 рік, впровадження та ефективності використання у практичній діяльності методичних документів засвідчило, що структурними підрозділами центрального апарату та прокуратур регіонального рівня не приділяється належна увага впровадженню та використанню методичних документів [11].

На наше переконання, цей процес не може відбуватись в односторонньому порядку. В належному методичному забезпеченні своєї діяльності насамперед мають бути зацікавлені працівники місцевих прокуратур, ефективне функціонування яких безпосередньо залежить від високої професійної підготовки прокурорів та оволодіння певними методиками, оскільки вказані документи виконують виражену навчальну функцію й фактично є путівником для молодих працівників.

Інша річ, в якій формі та в якому обсязі краще сприймаються прокурорами документи методичного спрямування.

Прокурорською практикою вироблені такі основні види документів методичного характеру: загальні методичні рекомендації та інші документи методичного спрямування.

Методичні документи – це документи рекомендованого характеру, які складаються структурними підрозділами Генеральної прокуратури України, Національної академії прокуратури України самостійно або у співпраці з урахуванням потреб, пропозицій та розробок регіональних прокуратур, розглядаються і схвалюються науково-методичною радою при Національній академії прокуратури України для їх використання у практичній діяльності прокуратур усіх рівнів.

Під загальними методичними рекомендаціями слід розуміти документ загаль-

ного характеру, що має назву «методичні рекомендації», який розробляється з метою його використання у практичній діяльності прокуратур усіх рівнів для однакового застосування норм законодавства України і досягнення максимального рівня ефективності у здійсненні прокурорських функцій, передбачених ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», та інших напрямів організації прокурорської діяльності, і затверджується Генеральним прокурором України на підставі п. 9 ч. 1 ст. 9 зазначеного закону.

Іншими документами методичного спрямування можуть бути: пам'ятки, рекомендації, роз'яснення тощо, спрямовані на удосконалення організації роботи, формування єдиної практики з певної тематики та окремих проблемних питань прокурорської діяльності.

Таким чином, у процесі практичної діяльності напрацьовано чимало документів методичного спрямування, в яких розглядається методика поетапної реалізації прокурорських повноважень, що має сприяти досягненню позитивних результатів у роботі, аналізуються проблеми, що виникають у прокурорській діяльності, та прийоми і способи застосування законодавства.

З метою оперативного доступу та використання у роботі прокурорів необхідних методичних розробок на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України оновлено формат єдиної (електронної) бази методичних документів, які розподіляються за рубриками відповідно до функцій та інших напрямів діяльності органів прокуратури і систематично поповнюються. Крім того, у рубриці «Працівникам прокуратури» розміщено «Архів єдиної бази методичних документів, схвалених науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України та методичними радами при прокуратурах обласного рівня до 15 липня 2015 року». Загальна кількість переглядів розміщених у єдиній базі методичних документів становить понад 22 тисячі, що свідчить про підвищений попит на розроблені методичні документи [11].

Наступним важливим елементом у механізмі науково-методичного забезпечення є процедура формування тематики методичних розробок.

На сьогодні цей процес відбувається че-

рез надання регіональними та місцевими прокуратурами пропозицій щодо розробки методичних документів як до Генеральної прокуратури України, так і до Національної академії прокуратури України.

Також прокурорів усіх рівнів зобов'язано формувати та надавати до Академії замовлення на вивчення існуючих проблем прокурорської діяльності, розробку проектів нормативно-правових актів та методичних рекомендацій.

За результатами опрацювання пропозицій регіональних та місцевих прокуратур актуальність тієї чи іншої тематики насамкінець визначається оперативними працівниками Генеральної прокуратури України і науковцями Академії з огляду на власний практичний або науковий досвід та напрями роботи відповідних структурних підрозділів, що не завжди виправдовує очікування прокурорів нижчого рівня.

Зважаючи на те, що Генеральний прокурор затверджує «Загальні методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення однакового застосування норм законодавства», що підкреслює їх особливий нормативно-правовий статус, процедура формування майбутньої тематики методичних рекомендацій має бути чіткою, прозорою та максимально враховувати специфіку діяльності прокуратур усіх рівнів, відбуватися в межах відповідних стратегічних напрямів діяльності органів прокуратури.

Так, відповідно до п. 2.1 Положення про науково-методичну раду при Генеральній прокуратурі України серед головних завдань, покладених на раду, є визначення основних напрямів методичного забезпечення органів прокуратури.

Отже, в існуючому механізмі науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності є потреба лише у частині, що стосується напрацювань практики визначення пріоритетних напрямів діяльності прокуратури на певний період (рік або півроку) і запровадження в їх межах подальшого планування конкретних видів документів методичного спрямування за певною тематикою.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що аналіз стану науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності підтверджує проведення активної роботи, спрямованої на ефективність. Водночас результати реформування прокуратури свідчать про необхідність вдосконалення окремих напрямів методичної роботи. Зокрема, це стосується оптимізації її суб'єктного складу та напрацювання практики визначення пріоритетних напрямів методичного забезпечення діяльності прокуратури України, а також створення оптимальної моделі моніторингу впровадження документів методичного спрямування у практичну площину.

#### Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>
2. Розпочато комплексний аналіз стану діяльності органів прокуратури України від 22 березня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/reforms\\_gp.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=204594&fp=10](http://www.gp.gov.ua/ua/reforms_gp.html?_m=publications&_t=rec&id=204594&fp=10)
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
4. Філософія: підруч. / О.Г. Данильян, В.М. Тараненко. – 2-ге вид., допов. і перероб. – Х.: Право, 2012. – 312 с.
5. Словник української мови: в 11 томах. – К.: Наукова думка, 1973. – Т. 4. – С. 692.
6. Серета Г. Науково-методичне забезпечення – один із найважливіших чинників ефективної діяльності органів прокуратури / Г. Серета // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 7–13.
7. Положення про науково-методичну раду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically\\_methodical\\_advice.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=106860](http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=106860)
8. Про основні засади організації роботи в органах прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 19 січня 2017 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart77/idx77555.m>

9. Регламент Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically\\_methodical\\_advice.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=106860](http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=106860)

10. Про організацію взаємодії органів прокуратури України з Національною академією прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 11 квітня 2016 року № 148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart77/idx77555.htm>

11. Узагальнення стану роботи з методичного забезпечення органів прокуратури за 2016 рік, впровадження та ефективності використання у практичній діяльності методичних документів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>

Неля ЛІСОВА,  
Таїсія СТОЛЯР

### НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ НАУКОВО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Проведено аналіз стану науково-методичного забезпечення діяльності прокуратури України. Надано характеристику системи та повноважень суб'єктів, що здійснюють методичне забезпечення в органах прокуратури України. Напрацьовано пропозиції щодо оптимізації цього процесу.

**Ключові слова:** органи прокуратури; методичне забезпечення діяльності; оптимізація науково-методичного забезпечення.

Неля ЛЕСОВАЯ,  
Таисия СТОЛЯР

### НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Проведен анализ научно-методического обеспечения деятельности прокуратуры Украины. Охарактеризованы система и полномочия подразделений, осуществляющих методическое обеспечение в органах прокуратуры Украины. Нарботаны предложения по оптимизации этого процесса.

**Ключевые слова:** органы прокуратуры; методическое обеспечение деятельности; оптимизация научно-методического обеспечения.

Nelia LISOVA,  
Taisiia STOLIAR

### DIRECTIONS PROVIDING SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL SUPPORT PROSECUTION UKRAINE

The article analyzes the state of scientific and methodological support of the prosecutor's office Ukraine. The characteristic of systems and units of office carrying out methodological support in the prosecution of Ukraine. Working hours of proposals for optimizing the process.

**Keywords:** prosecution; methodological support; optimization methodological support.

