



44/98-ВР (44/98-ВР) от 16.01.98. - Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_037.

10. Второй дополнительный протокол к Европейской конвенции о взаимной помощи по уголовным делам. Страсбург, 8 ноября 2001. Протокол ратифицирован Украиной с заявлениями и оговорками Законом N 3449 - VI от 01.06.2011.- Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_518.

11. Единый государственный реестр судебных решений Украины. – Режим доступа: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/2>.

12. Википедия – <http://ru.wikipedia.org/wiki/видеоконференция>. – Режим доступа: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Видеоконференция/>.

13. Архипова Е.А. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Применение видеоконференцсвязи в уголовном судопроизводстве России и зарубежных стран». Москва. 2013. – Режим доступа: kpfu.ru/docs/F500238209/09.PDF.

14. Сайт Сиховского районного суда м. Львова. – Режим доступа: <http://shi.lv.court.gov.ua>.

15. Пашковский М.И. Дистанционное уголовное правосудие: миф или реальность. Вестник Верховного Суда Украины. – 2001. – № 5. – С. 36-40.

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТОВ РАБОТЫ ПРОКУРОРА ПО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВУ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВА В СУДЕ

Евгения СИБИРЦЕВА,

аспирант

Института права имени Владимира Сташиса
Классического приватного университета

Summary

Activities of the prosecution, primarily aimed at protection of constitutional rights and freedoms of citizens, national interests, strengthening of legality in the state. It requires each of the Prosecutor not only ensure consistency of practical measures, but also the integrity and impartiality of the acts response regarding offenders. An important condition for this is the proper organization of work and management of Prosecutor's office, main elements of which are primarily the distribution of responsibilities between employees, planning the work and its information support. The analysis of practice of work of the prosecution authorities of the corresponding levels will develop some new approaches to the regulation of the organizational aspects of the work of the Prosecutor to represent the interests of citizens and the state in court.

Key words: the bodies of the Prosecutor's office, organization of work, representation, planning, information support and interaction.

Аннотация

Деятельность органов прокуратуры, прежде всего, направлена на защиту конституционных прав и свобод граждан, национальных интересов, укрепление законности в государстве. Это требует от каждого прокурора не только обеспечения последовательности практических мероприятий, но и принципиальности, а также непредвзятости актов реагирования относительно правонарушителей. Важным условием этого является надлежащая организация работы и управления в органах прокуратуры, основными элементами которой являются, прежде всего, распределение обязанностей между работниками, планирование работы и ее информационное обеспечение. Анализ устоявшейся практики работы органов прокуратуры соответствующих уровней позволит выработать некоторые принципиально новые подходы к регламентации организационных аспектов работы прокурора по представительству интересов граждан и государства в суде.

Ключевые слова: органы прокуратуры, организация работы, представительство, планирование, информационное обеспечение, взаимодействие.

Под организацией работы в органах прокуратуры в среде специалистов принято понимать определенный комплекс (систему) мероприятий и действий, направленных на рациональное распределение прокурорского труда и согласованность индивидуальных действий прокуроров, создание и поддержание надлежащих условий труда и организационного порядка, а также нормального психологического климата в коллективе в целях обеспечения слаженной работы прокуратуры для выполнения возложенных на нее государством функций.

К основным элементам организации прокурорской работы относят: распределение обязанностей между работниками, прогнозирование, планирование, контроль исполнения, анализ и оценку проделанной работы; к до-

полнительным – работу с кадрами, расширение положительного опыта. Все это, в свою очередь, требует и соответствующего информационно-аналитического обеспечения.

Постановка проблемы. Что касается нормативной регламентации организационных аспектов работы прокурора, то на уровне действующего законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов данный вопрос остается одним из недостаточно урегулированных. В приказе Генерального прокурора Украины от 26.12.2011 г. № 1гн «Об организации работы и управления в органах прокуратуры Украины» речь идет о таких элементах, как распределение обязанностей (полномочий между руководителями разного уровня), взаимодействие структурных подразделений, планирование работы,



контроль выполнения работы, аналитическое и методическое обеспечение, внедрение положительного опыта, оказание практической и методической помощи [1].

Изложение основного материала.

В наиболее общем виде полномочия прокурора по представительству интересов граждан и государства в суде закреплены Конституцией Украины, Законом Украины «О прокуратуре», соответствующими процессуальными кодексами, приказами Генерального прокурора Украины. Однако следует отметить, что, как таковой, процесс организации работы на данном направлении прокурорской деятельности в них отдельно не регламентирован. Безусловно, зафиксировать абсолютно все аспекты и процедурные особенности в рамках того или иного нормативного документа невозможно, хотя вполне очевидно, что необходимость регламентации основных из них, а именно – внутриорганизационных вопросов деятельности органов прокуратуры, обусловлена целью выработки общей практики и выполнения поставленных задач.

На практике все упомянутые выше элементы организации работы прокуратуры должны действовать в единстве, образуя своего рода систему организационно-управленческих мер и действий, направленных на своевременное качественное выполнение задач, стоящих перед прокуратурой, усовершенствование прокурорской деятельности. Вместе с тем существует ряд специфических отличий в организации работы по представительству прокурором интересов гражданина и государства в суде. Особенности организации такой деятельности обусловлены, прежде всего, содержанием задач, стоящих перед прокурором (причем на фоне некоторой неоднородности правовых оснований для осуществления данной функции), а также уровнем, на котором осуществляются полномочия. Иными словами, организация работы по представительству в районной и городской прокуратурах, прокуратуре области или Автономной Республики Крым, городах Киеве и Севастополе и, наконец, в Генеральной прокуратуре Украины имеет свою специфику.

На уровне аппарата прокуратуры области следует выделить такие эле-

менты организации работы: распределение обязанностей между руководителями прокуратуры (прокурором и его заместителями); взаимодействие интересов граждан и государства в судах с другими структурными подразделениями прокуратуры; планирование работы по вопросам представительства интересов граждан и государства во взаимодействии с другими структурными подразделениями аппарата; вынесение вопросов по представительству интересов гражданина и государства на рассмотрение коллегии, в том числе с привлечением других подразделений; участие в работе координационных, межведомственных, оперативных совещаний при руководителях прокуратуры; оказание практической помощи нижестоящим прокуратурам; проведение аналитической работы; осуществление контроля за выполнением поручений, решений коллегий, оперативных совещаний [2, с. 64-65].

Учитывая то, что значительный (и, вероятно, даже больший по сравнению с вышестоящими прокуратурами) объем работы на данном направлении выполняется непосредственно прокурорами районного уровня, целью данной статьи является исследование специфики организации работы по представительству прав граждан и интересов государства в суде в прокуратуре района.

Одной из главных составляющих организации работы на конкретном направлении прокурорской деятельности является распределение обязанностей между работниками. И данное утверждение не является преувеличением, поскольку от того, каким образом будут распределены обязанности, зависит результативность проведенной работы, а следовательно – и эффективность выполнения возложенных функций. В связи со значительной загруженностью, обусловленной соответствующим объемом должностных обязанностей работников в прокуратуре, сложилась такая практика распределения обязанностей, при которой полномочия по подготовке исков, участию в рассмотрении судами дел, вступлению в процесс по своей инициативе, инициированию пересмотра незаконных судебных решений возлагаются на одного работника, а обеспечение защиты

прав граждан и интересов государства при исполнении судебных решений – на другого работника.

Нередко прокуроры распределяют полномочия по представительству между работниками, исходя из вида судопроизводства (административное, гражданское, хозяйственное, уголовное). Однако такое распределение обязанностей, как показывает практика, не в полной мере себя оправдывает. Во-первых, возникают трудности в информационном обеспечении каждого сотрудника. Во-вторых, это приводит к неравномерности распределения нагрузки между работниками. Как следствие, все это серьезно усложняет, а иногда – делает невозможным осуществление, во-первых, надлежащего контроля за выполняемой работой и, во-вторых, – учета ее результатов. В любом случае, такая организация работы не способна оказывать положительного влияния на состояние защиты прав граждан и интересов государства.

Относительно путей устранения данной проблемы в большинстве научных публикаций, к сожалению, не были конкретизированы возможные способы усовершенствования существующей практики. Научно-теоретическая база для исследования вопросов организации работы прокуратуры по представительству в суде прав гражданина и интересов государства остается представленной исключительно общими наработками предложений по повышению эффективности прокурорской деятельности, тогда как практикой она подкреплена все еще недостаточно. Как позволяет судить собственный опыт работы в органах прокуратуры, более эффективным решением здесь представляется закрепление представительских полномочий за одним и тем же работником таким образом, когда одно лицо является ответственным за процесс подготовки искового заявления, участие в судебном заседании, контроль за законностью судебного решения и состоянием его исполнения.

Осведомленность прокурора относительно всех фактов конкретного дела является залогом восстановления прав граждан и интересов государства. Кроме того, это упрощает процесс передачи материалов между оперативными работниками, порядок учета проведенной работы. В то же время следует об-



ратить внимание и на то, что в случае закрепления обязанностей между работниками прокуратуры именно таким образом необходимым также является определение в соответствующем приказе о распределении обязанностей порядка предоставления ответственному работнику информации, материалов проверок, сообщений органов государственной власти и местного самоуправления, контролирующих органов для решения вопроса об обращении в суд с иском, заявлением, внесения апелляционной жалобы и вступления в процесс, открытый по искам других лиц.

На практике также не всегда выполняются указания Генерального прокурора Украины относительно закрепления на данном направлении работы опытных работников. Как правило, в приказах о распределении обязанностей представительские полномочия возлагаются на работников, имеющих недостаточный опыт работы (который, зачастую, может не превышать и трех лет), либо на стажеров. Безусловно, это ни в коей мере не может способствовать повышению эффективности работы. Закрепление квалифицированного и опытного работника необходимо на каждом направлении прокурорской деятельности, однако учитывая тот факт, что за последние два года кадровый состав органов прокуратуры значительно «омолодился», выполнить данное указание Генерального прокурора Украины достаточно тяжело, а иногда и вовсе не представляется возможным.

Организация работы по представительству прокурором в суде прав гражданина и интересов государства, как можно утверждать, естественным образом заставляет сочетать осуществление данных полномочий как в административном судопроизводстве, так и в рамках гражданского, хозяйственного и уголовного процессов (имеющих, в свою очередь, как общие черты, так и множество отличий). Неопытному работнику весьма сложно организовать работу с учетом всех этих факторов, вследствие чего прокуроры районов вынуждены выполнять двойную и довольно противоречивую задачу: помимо контрольных полномочий, одновременно осуществлять обучение кадрового состава.

Залогом эффективности осуществления представительских полномочий

является осведомленность прокурора относительно состояния законности на поднадзорной территории. Полнота его осведомленности в целом зависит от своевременности получения и качества анализа соответствующего информационного обеспечения. Несмотря на наличие достаточного количества нормативных документов, регламентирующих правовой статус прокурора, ни в одном из них не указан конкретный способ, с помощью которого прокурор должен получать сведения, необходимые для реализации на их основе функции представительства. В повседневной работе прокурора, как правило, преобладает выполнение задач по представительству интересов граждан, с чем разного рода сложности возникают гораздо реже, чем, в частности, с реализацией полномочий по представительству интересов государства. Так, наиболее распространенными являются ситуации, связанные с подготовкой административных исков в интересах государства в лице тех или иных органов или предприятий по результатам правозащитной деятельности. Поэтому прокурору необходимо организовывать работу с учетом состояния соблюдения законов, уровня преступности, что возможно только при наличии определенной информации.

Необходимая информация может поступать как из внешних, так и из внутренних источников. К внешним можно отнести: обращения граждан и юридических лиц; сообщения предприятий, учреждений, организаций; публикации и выступления в средствах массовой информации; материалы ревизий, проверок, проводимых контролирующими органами; представления и ходатайства о принятии мер прокурорского реагирования от органов государственной власти, местного самоуправления и контролирующих органов; материалы проверок, проведенных правоохранительными органами; материалы дел об административных правонарушениях, в том числе о совершении коррупционных правонарушений. На практике прокурорам приходится самостоятельно истребовать данные материалы, что, во-первых, отнимает дополнительное рабочее время и, во-вторых, не гарантирует ни полноты, ни своевременности подачи информации, поскольку за это никакой юридической ответственности

ности субъектов ее предоставления также не предусмотрено.

Одним из возможных вариантов устранения проблемы недостаточного информационного обеспечения работы районных прокуратур могло бы стать нормативное закрепление обязанности всех контролирующих органов (прежде всего, Государственной налоговой инспекции, Государственной финансовой инспекции, Инспекции государственного архитектурно-строительного контроля, Государственной инспекции сельского хозяйства, Государственной казначейской службы, Управления пенсионного фонда, Управления фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний) периодически информировать о соответствующих результатах своей деятельности прокуратуры соответствующих уровней. При этом обновление данной информации вполне достаточно проводить ежемесячно.

Действующие приказы Генерального прокурора Украины возлагают на прокуроров обязанность проводить мониторинг судебных решений с целью выявления тех из них, которыми затрагиваются интересы государства. Для этого, как правило, из районной прокуратуры в суды направляются запросы, после чего до получения ответа на них обычно проходит длительное время. Этот простейший способ получения информации из судебных органов, который также прямо не предусмотрен на уровне нормативно-правовых актов, широко применяется практически во всех прокуратурах. Однако результаты такого взаимодействия органов прокуратуры и судов заставляют поставить под сомнение его эффективность. Основной проблемой является то, что такой механизм фактически не срабатывает из-за нежелания судов осуществлять действия, не предусмотренные действующим процессуальным законодательством. Кроме того, учет дел по некоторым категориям в судах не ведется. Поэтому наиболее правильным способом усовершенствования существующей практики представляется организация постоянного (ежедневного) самостоятельного использования прокурорами в работе данных Единого государственного реестра судебных решений. Вся полученная районной прокуратурой информация



подлежит систематизации, которую целесообразно проводить с учетом приоритетных направлений прокурорской деятельности, а именно: в сфере налогообложения, топливно-энергетического комплекса, земельных отношений, государственного и коммунального имущества, бюджетной сфере, по вопросам социальной защиты населения, защиты имущественных и социальных прав несовершеннолетних, противодействия коррупции.

Необходимо отметить, что аппаратами Генеральной прокуратуры Украины и прокуратур областей периодически (с учетом изменений, которые происходят в законодательной базе) разрабатываются методические пособия по организации работы прокурора в сфере представительства интересов гражданина и государства в суде. Однако фактически они сводятся к общим рекомендациям относительно самой организации работы и анализу требований процессуального законодательства относительно формы и содержания искового заявления, сроков исковой давности, порядка обжалования незаконных судебных решений. Особое внимание уделяется ведению статистического учета. Другим, не менее важным вопросам, связанным с организацией работы прокурора по представительству в судах прав граждан и интересов государства, уделяется все еще недостаточно внимания, тогда как основной работой прокурора на данном направлении является надлежащее информационное обеспечение. Уровень подготовки и практическая ценность подобных методических рекомендаций значительно повысились бы при условии, если, по крайней мере, один раздел в них посвящался бы именно вопросам информационного обеспечения. В первую очередь, в такого рода изданиях, как методические рекомендации, целесообразно привести определение понятия, которое часто используется в текстах нормативно-правовых актов, однако не имеет легитимного толкования – например, «информационное обеспечение» (и его возможные вариации) и др. Также требует более детального разъяснения существование информационного обеспечения прокуратур различных уровней на таком направлении, как представительство прокурором интересов гражданина и государства

в суде, с регламентацией сроков и источников получения прокурором соответствующей информации. Также целесообразно в методических пособиях предоставлять образцы информационных запросов.

Кроме ознакомления работников прокуратуры с методическими рекомендациями, особое внимание следует уделять и работе с информационными базами сети Интернет. Законом Украины «О прокуратуре» (п. 2 ч. 1 ст. 20) прокурору предоставлено право доступа к соответствующим базам данных государственных органов, которые представляют собой взаимосвязанную задокументированную информацию, которая объединена в автоматизированных информационных системах по определенным признакам. Доступ к базам данных, находящимся в свободном пользовании (ст. 20, 21 Закона Украины «Об информации»), осуществляется через официальные веб-порталы государственных органов. Вместе с тем самостоятельное изучение прокурором имеющегося информационного обеспечения не всегда дает положительные результаты. Так, работник прокуратуры не является, например, специалистом в сфере налогообложения, социального страхования или земельных отношений, в связи с чем иногда требуется привлечение определенных специалистов контролирующих органов, о которых упоминалось выше.

С этой целью Генеральной прокуратуры Украины, в ходе изучения сложившейся практики сотрудничества между органами прокуратуры и контролирующими органами и с целью повышения эффективности взаимодействия, разработан ряд совместных с этими органами организационно-распорядительных документов, так называемые «порядки взаимодействия». В них закреплен порядок предоставления в прокуратуру материалов, содержащих информацию о нарушениях интересов государства, сроки их рассмотрения и принятия органами прокуратуры решений.

Механизм такого взаимодействия в соответствующих нормативно-правовых актах («порядках взаимодействия») определен достаточно четко, хотя в действительности он далеко не всегда «срабатывает». Например, некоторые органы налоговой и казначей-

ской службы, добросовестно выполняя возложенные на них обязанности, информируют прокуроров о рассмотрении в суде дел, предмет которых затрагивает интересы государства, другие же органы этого вообще не делают. Поэтому предоставляемые в рамках взаимодействия материалы не всегда содержат полную и достоверную информацию, что всякий раз становится основанием для проведения дополнительной прокурорской проверки. Таким образом, происходит подмена прокуратурой контролирующего органа, что в принципе недопустимо.

Следует отметить, что именно от прокуроров зависит налаживание постоянного, систематического и, главное, результативного, взаимодействия с органами государственной власти, контроля и местного самоуправления. С этой целью необходимо разработать соответствующие нормативные документы в виде совместных приказов, которые будут регулировать не только сам процесс взаимодействия (основания и сроки предоставления материалов в органы прокуратуры, порядок и сроки их рассмотрения), но и, самое главное, – совместную отчетность о проведенной работе (акты сверок о результатах рассмотрения направленных материалов, проведение межведомственных совещаний). Кроме того, целесообразно в текстах приказов более детально закрепить основания для привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц как прокуратуры, так и контролирующих органов за невыполнение положений приказов.

Полученная прокурором информация не только проходит процесс систематизации и обобщения, но и в дальнейшем используется при планировании работы. Основное предназначение планирования в органах прокуратуры состоит в обеспечении целенаправленности и эффективности принимаемых мер по обеспечению законности, защите прав и свобод граждан и интересов государства. Действующим приказом Генерального прокурора Украины от 26.12.2011 г. № 1гн «Об организации работы и управления в органах прокуратуры Украины» отменена обязательность составления планов прокурорами районного уровня, проведения анализов и обобщений. Данное положение было закреплено с целью предотвраще-



ния заорганизованности, проявления формализма. Таким образом, основной центр планирования был перенесен на аппараты прокуратур областей.

В целом отказ от системы централизованного, в том числе долгосрочного, планирования в работе как правоохранительных, так и других органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия в сфере экономики, социально-культурной или административно-политической деятельности вряд ли можно считать прогрессивным новшеством, поскольку это значительно усложнило выполнение государством функций управления и контроля. В юридических научных публикациях проблема нивелирования роли планирования в управлении государством в течение ряда последних лет все более активно обсуждается учеными и специалистами различных отраслей знаний. Давая оценку тем системным преобразованиям, которые были реализованы с начала становления Украины как независимого государства, В.К. Мамутов справедливо констатирует: «какой-то внешний недоброжелатель внушил руководству страны идею об отказе от планирования – наши специалисты к отмене планирования не призывали...» [3, с.81-82]. Данное утверждение в полной мере можно отнести и к планированию работы органов прокуратуры. Отказ от практики проверенной годами системы планирования не оправдал себя. Так, планирование работы должно основываться, прежде всего, на оценке состояния соблюдения законности в конкретном регионе – область, город, район. Однако планами работы областных прокуратур не всегда учитывается специфика конкретного города, района. Например, прокуратурами областей практикуется включение в планы работы проверок соблюдения требований земельного законодательства при оформлении права собственности на земельные участки на основании судебных решений. Как показывает практика, данной проверкой должны охватываться не только суды, но и в каждом случае – органы местного самоуправления, уполномоченные выделять земельные участки, а также соответствующий территориальный орган земельного кадастра и бюро технической инвентаризации. Прежде чем изучать конкретное дело в

суде и проверять законность принятого решения, необходимо получить информацию из перечисленных учреждений, которые, в свою очередь, поднадзорны прокуратурам городов и областей. Данное задание направляется для исполнения во все прокуратуры, не учитывая того обстоятельства, что на поднадзорной прокуратурам районного уровня территории могут отсутствовать такие органы. Проверка же непосредственно в районном суде без наличия соответствующей информации не даст положительного результата.

Аналогичным образом направляется для выполнения задание о проведении проверки соблюдения законодательства об оплате труда на предприятиях горной промышленности (шахтах) в прокуратуры, на поднадзорных территориях которых таковые вообще отсутствуют. Случаи такого нерационального планирования не являются единичными.

В связи с этим необходимо планирование работы прокуратуры области проводить с учетом предложений как структурных подразделений аппарата прокуратуры области, так и прокуратур районов и городов (приравненных к ним). Данное положение следует закрепить в соответствующих нормах Закона Украины «О прокуратуре» и приказах Генерального прокурора Украины.

Выводы. Анализируемыми в рамках данной статьи вопросами регламентации организационно-управленческих аспектов работы прокуратуры по представительству в суде прав граждан и интересов государства были затронуты только отдельные противоречия, которых в действительности существует намного больше. Однако подобные проблемы являются общими как для прокуратуры районного уровня, так и для всех вышестоящих прокуратур.

Подводя итог, следует отметить, что надлежащим образом организованная работа каждого органа прокуратуры, в котором четко определены полномочия и ответственность каждого сотрудника на конкретном направлении его работы, предусмотрены процедурные аспекты получения необходимой информации, взаимодействия с другими государственными структурами и органами местного самоуправления, а также методы контроля за выполнением работниками прокуратуры возложен-

ных на них задач по представительству в суде прав и свобод гражданина и интересов государства – важнейшее условие результативности и достижения социального эффекта работы прокуратуры.

Список использованной литературы:

1. Об организации работы и управления в органах прокуратуры Украины: приказ Генерального прокурора Украины от 26 декабря 2011г. №1гн: (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://www.gp.gov.ua>.

2. Натрус О., Подкопаев С. Организация работы структурных подразделений прокуратур областей / О. Натрус, С. Подкопаев // Вестник прокуратуры. – 2011. – №11 (125). – С.63-69

3. Мамутов В.К. Системный подход к совершенствованию управления народным хозяйством / Глядя из Донбасса: Общественно-научные эссе / В.К. Мамутов. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 266с.