



НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА ДОСУДЕБНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ

Олег ШПАК,
соискатель

Национальной академии прокуратуры Украины,
начальник отдела надзора за соблюдением законов органами внутренних дел
при осуществлении оперативно-розыскной деятельности управления надзора
за соблюдением законов в уголовном производстве прокуратуры Хмельницкой области

Summary

The article analyzes state of scientific and methodological support of procedural guidance pre-trial investigation. The author identifies issues regarding systematization of scientific and methodological support for activities of prosecutor in this area. The conclusions formulated proposals to improve efficiency of scientific and methodological support for procedural guidance pre-trial investigation.

Key words: scientific and methodological support, procedural guidance the effectiveness of the pre-trial investigation, quality management prosecutorial activities.

Аннотация

Статья посвящена анализу состояния научно-методического обеспечения процессуального руководства досудебным расследованием. Автор выделяет проблемы относительно систематизации научно-методического сопровождения деятельности прокурора в указанной сфере. В выводах сформулированы предложения по усовершенствованию эффективности научно-методического сопровождения процессуального руководства досудебным расследованием.

Ключевые слова: научно-методическое сопровождение, процессуальное руководство, эффективность досудебного расследования, управление качеством прокурорской деятельности.

Постановка проблемы. Институт прокуратуры в Украине находится на этапе переломного момента в его реформировании. С одной стороны, законодательная реформа произошла с принятием Закона Украины «О прокуратуре» 14 октября 2014, с другой – многие нормы требуют толкования относительно их практической реализации. В то же время немало ученых и практиков вообще ставят под сомнение перспективность ряда положений указанного закона, некоторые из них окончание реформирования прокуратуры связывают исключительно с завершением конституционной реформы и т. п. Несмотря на это, органы прокуратуры должны качественно и эффективно обеспечивать непрерывное выполнение своих функций уже сегодня, а не в будущем. Однако указанное также осложняется и такими факторами: увеличением объема юридических дел (в основном уголовных производств); сокращением штата оперативных работников прокуратуры; динамикой кадровой политики (нерешенные практические вопросы отбора, подготовки кадров, их аттестации).

Поэтому на сегодняшний день потребность в высокопрофессиональной деятельности прокуроров является первым требованием общественности, особенно учитывая тот факт, что компетенция органов прокуратуры

распространяется на широкий круг общественных правоотношений. Более того, в сфере надзора за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознания и досудебное следствие, институт прокуратуры является фактически единственным органом, на который возлагается задача обеспечения законности в этой сфере. Поэтому ответственность за эффективность деятельности прокурора, на указанном участке его работы, значительно возрастает, что требует надлежащего научно-методического сопровождения.

Актуальность темы. В целом проблемы методического обеспечения деятельности органов прокуратуры исследовали такие ученые, как С. Гриненко, В. Долежан, Т. Корнякова, Н. Погорецкий, С. Подкопаев, Н. Руденко, Г. Середа, Р. Трагнюк, Н. Якимчук и другие. Вместе с тем требуют комплексной проработки вопросы научно-методического сопровождения именно процессуального руководства, как эффективного инструмента внедрения лучшей прокурорской практики по надзору за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознания и досудебное следствие.

Целью этой статьи является анализ состояния научно-методического обе-

спечения процессуального руководства досудебным расследованием, выделение проблемных вопросов относительно его усовершенствования и формулировка предложений по эффективной систематизации научно-методического сопровождения деятельности прокурора в указанной сфере.

Изложение основного материала исследования. Нормативно-правовым основанием научно-методического сопровождения прокурорской деятельности является ч. 2 ст. 51 Закона Украины «О прокуратуре» от 5 ноября 1991 года. В частности, для научного содействия в выполнении задач, возложенных на органы прокуратуры, разработки и рассмотрения научно-методических рекомендаций, других документов и предложений по улучшению организации работы, внедрения наиболее совершенных и эффективных форм и методов, совершенствование законодательства при Генеральной прокуратуре Украины образуется научно-методический совет. С этой же целью при прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах могут создаваться методические советы [1].

Согласно ведомственных нормативно-правовых актов, в частности п. 14 Приказа Генерального прокурора Украины № 1гн от 26 декабря 2011 года «Об организации работы и управления



в органах прокуратуры Украины» (с изменениями от 13 ноября 2013, приказ № 98), считается одной из важных задач структурных подразделений аппаратов внедрения в деятельность органов прокуратуры наиболее совершенных и эффективных форм и методов работы, разработка методических рекомендаций и распространение положительного опыта по разным направлениям прокурорско-следственной деятельности.

Организация работы на указанном направлении в центральном аппарате возлагается на научно-методический совет при Генеральной прокуратуре Украины и отдел организации научно-методической работы Главного управления организационного и правового обеспечения, а в самостоятельных структурных подразделениях – на организационно-методические отделы. Выполнение указанных задач в прокуратурах областного уровня возлагается на методические советы, в состав которых включаются наиболее квалифицированные и опытные работники органов прокуратуры, а также научно-педагогические работники, прежде всего Национальной академии прокуратуры Украины. Деятельность методических советов регламентируется положениями, которые утверждают руководители областных прокуратур [2].

К сожалению, Законом Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 года не предусмотрено функционирование при Генеральной прокуратуре Украины и прокуратурах областного уровня научно-методических и методических советов. Однако п. 9 ч. 1 ст. 9 указанного закона определены специальные полномочия Генерального прокурора Украины об утверждении методических рекомендаций для прокуроров с целью обеспечения одинакового применения норм законодательства Украины при осуществлении прокурорской деятельности [3]. Таким образом, на законодательном уровне методические рекомендации признаются инструментом выработки единства применения положений законодательства в практической деятельности органов прокуратуры. В то же время возникает проблема о порядке рассмотрения и утверждения соответствующих документов методического направления.

Надлежит отметить, что прокурорской практикой уже выработаны сле-

дующие основные виды документов методического характера, их разделяют на два основных вида: информационные письма и методические рекомендации [4, с. 158].

Информационные письма – это документы по отдельным вопросам определенного направления деятельности прокуратуры. В частности к ним относятся: письмо о положительном опыте работы – это документ, в котором раскрываются новые подходы и наработанная методика (способы и приемы) деятельности одной или нескольких прокуратур по конкретному вопросу, эффективность реализации которых подтверждена практикой их применения; письмо-замечание – документ, которым обращается внимание на недостатки в работе подчиненных прокуратор и необходимость принятия конкретных мер по повышению эффективности деятельности; информационное письмо об организации работы – документ, в котором раскрываются новые подходы и наработанная методика (способы и приемы) организации работы по конкретному вопросу (теме); письмо-ориентирование – документ, в котором содержится наиболее оптимальный порядок реализации прокурорских полномочий в конкретной правовой ситуации (по конкретному вопросу) для повышения эффективности прокурорской деятельности [5, с. 135].

Методические рекомендации в деятельности органов прокуратуры – это обобщающий документ, комплексно раскрывает и фактически определяет систему последовательных действий, устанавливает наиболее оптимальный алгоритм (порядок) реализации прокурорских полномочий по определенному направлению деятельности (теме), для достижения должной эффективности в работе [4, с. 158].

Считаем, что к методическим документам можно отнести памятки по различным актуальным вопросам прокурорской деятельности, в том числе процессуального руководства, поскольку в них кроме выдержек из нормативно-правовых актов, касающихся правового регулирования конкретных правоотношений, содержатся также обобщения лучшей прокурорской практики и применения положений законодательства (например: Памятка

процессуального руководителя «Производство о применении принудительных мер медицинского характера»; Памятка процессуального руководителя «Порядок, содержание и условия заключения сделок в уголовном производстве» и т. д.).

Вместе с тем, чтобы понять важность научно-методического сопровождения практической деятельности, в частности процессуального руководства, в первую очередь следует четко понимать главное отличие организационно-распорядительных актов Генерального прокурора Украины от методических документов. Первые являются обязательными для выполнения, направленные на обеспечение управленческих и организационных процессов в органах прокуратуры, в том числе по процессуальному руководству, и за своей природой есть внутренне-ведомственными нормативно-правовыми документами; вторые – носят рекомендательный характер, направленный на повышение эффективности непосредственного исполнения полномочий прокурора по конкретизированному роду деятельности; по своей природе является аналитически-обобщающим документом, содержащим комплексный анализ лучшего практического применения норм материального и процессуального права по определенному кругу вопросов.

В этом смысле следует обратить внимание на некоторое затирание на практике линии разграничения организационно-распорядительных и методических документов. В частности, С. Подкопаев и С. Гриненко обосновывают применение в практической деятельности документов методического руководства (письма-замечания, письма-ориентирования, информационные письма об организации работы), с помощью которых осуществляются оперативные «корректировки» практической деятельности. Их издание обусловлено исключительно спецификой управленческих отношений в прокурорской системе [4, с. 158].

Г. Серета методические документы, как результат методической работы, предлагает считать основным инструментом повышения квалификации и усовершенствования профессионального уровня работников прокуратуры [6, с. 7]. Это действительно важно,



поскольку указанные документы выполняют также выраженную учебную функцию и фактически являются путеводителем для молодых работников.

Похожее мнение высказывает Р. Трагнюк. Он считает, что повышение эффективности и действенности процессуального руководства возможно путем его оптимизации за счет новейшего методического обеспечения, что будет способствовать улучшению как доказательности уголовных производств, так обеспечению соблюдения прав человека [7].

Н. Погорецкий и Ю. Кушнерик на основании изучения следственно-судебной, прокурорской практики и проведенного опроса прокуроров – процессуальных руководителей, пришли к выводу, что причины вынесения следственными судьями постановлений об отказе в разрешении на проведение негласных следственных (розыскных) действий, в первую очередь, обусловлены недостаточной компетенцией по отдельным вопросам прокуроров – процессуальных руководителей, досудебным расследованием и отсутствием методических рекомендаций [8, с. 86].

Поэтому, по нашему мнению, научно-методическое сопровождение процессуального руководства досудебным расследованием является передовым инструментом достижения эффективности в практической деятельности. Также может считаться действенным средством повышения квалификации прокуроров – процессуальных руководителей. Вместе с тем основными недостатками в практическом применении методических документов, в частности в сфере процессуального руководства, как правило, являются:

– во-первых, отсутствие взаимосвязи методических разработок с практической деятельностью (методические разработки должны готовиться по запросам практических работников по проблемным вопросам; важным есть аналитический мониторинг в этой сфере);

– во-вторых, внутренне-ведомственными актами установлена обязанность подготовки методических документов с привлечением многих работников, однако нет какого-либо обязательства по их использованию в практической деятельности (методическими разработками должно за-

ниматься отдельное специальное подразделение Генеральной прокуратуры Украины);

– в-третьих, не обеспечена систематизация методических документов (поиск нужных методических документов затруднен, по одному типу дел и практических вопросов может существовать несколько методических рекомендаций и других методических документов, что затрудняет их применение);

– в-четвертых, в методических рекомендациях освещается преимущественно много теоретической информации без указания подробных и четких инструкций применения законодательства (необходимо утверждение единой стандартной структуры методических документов);

– в-пятых, методические документы часто бывают объемными и содержат много лишней информации (такие методические рекомендации обычно должным образом не читают, как следствие – не используют);

– в-шестых, отсутствует механизм постоянного обновления методических документов (сегодня существует более 1 тыс. 400 методических рекомендаций, писем о положительном опыте работы и других документов методического направления [6, с. 10], часть из которых уже утратила актуальность, но искусственно увеличивает объем соответствующей информационной базы).

Существуют отдельные случаи одобрения методическими советами документов, содержащих существенные недостатки. Наиболее распространенными среди них являются: использование нормативно-правовых актов, которые утратили силу, ошибки в наименованиях различных органов государственной власти, отсутствие раскрытия приемов и способов выявления нарушений, простое копирование положений законов и т. п. [6, с. 12]. В сфере процессуального руководства некачественное методическое обеспечение существенно сказывается на эффективности работы прокуроров.

Поэтому, по нашему мнению, в контексте реформирования органов прокуратуры важно решить вопрос об усовершенствовании научно-методического сопровождения процессуального руководства досудебным расследованием. В этом смысле достаточно обоснованным есть предложение за-

мены существующего массива методических документов на централизованную систему руководящих рекомендаций (guideline system). Система «гайдлайн» (дословный перевод с англ. – гид, путеводитель, указатель линии) в практической деятельности является международным стандартом организации работы медицинских работников, экономистов, в том числе, судей и прокуроров. Суть указанной системы заключается в централизованной выработке небольших по объему документов (сборник документов), содержащих четкие, детализированные инструкции практической реализации действующего законодательства и полномочий прокурора – процессуального руководителя, досудебным расследованием в разных делах и правоотношениях, также непрерывно отражают законодательные и процедурные изменения в системе уголовного судопроизводства. Например, в Ирландии руководящие рекомендации для прокуроров выдаются с 2001 года директором публичных преследований и постоянно обновляются в соответствии с изменениями в законодательстве [9].

Такой подход обеспечивает: во-первых, оперативность в практической деятельности прокурора – процессуального руководителя; во-вторых, единство прокурорской практики в сфере процессуального руководства; в-третьих, существенное повышение профессионализма в работе прокурорских работников. Преимущества предложенного подхода научно-методического сопровождения процессуального руководства досудебным расследованием заключаются в следующем: единый центр разработки научно-методического обеспечения; лаконичность документов упрощают их применение; императивно-рекомендательный характер методических документов (отклонения от гайдлайна должно быть мотивированным); разгрузка нижнего звена органов прокуратуры (не привлекаются к разработке методических документов).

Выводы. Таким образом, научно-методическое сопровождение процессуального руководства досудебным расследованием следует считать передовым инструментом управления качеством практики в органах прокуратуры в указанной сфере и в повышении эф-



фективности их деятельности. Также это процесс непрерывного профессионального взаимодействия прокуроров – процессуальных руководителей, с целью разработки, обоснования и внедрения лучших вариантов реализации полномочий в практической деятельности.

В целом специфика научно-методического обеспечения работы органов прокуратуры является перспективным направлением дальнейших научных исследований, особенно в вопросах его сложности, форм и механизма осуществления.

Список использованных источников:

1. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України: наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1 гн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1697-VII // Голос України від 25.10.2014. – 2014. – № 206.
4. Подкопаєв С.В. Методичне забезпечення представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді: сучасний стан та напрямки вдосконалення / С.В. Подкопаєв, С.В. Гриненко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – Том 2. – Випуск 6. – С. 157-160.
5. Подкопаєв С.В. Шляхи вдосконалення методичного забезпечення прокурорської діяльності / С.В. Подкопаєв // Юридичний вісник. – 2014. – № 5. – С. 134-139.
6. Серета Г.П. Науково-методичне забезпечення – один із найважливіших чинників ефективної діяльності органів прокуратури / Г.П. Серета // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 7-13.
7. Трагнюк Р.Р. Проблеми методичного забезпечення прокурорського нагляду за додержанням законів на досудовому слідстві / Трагнюк Р.Р. // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – Том 3. – № 4(9). [Електронне джерело]. – Режим доступу: <http://www.aau.edu.ua/e-journal/2010-4/10trnds.pdf>.
8. Погорецький М.А. Процесуальне керівництво провадженням слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування грабежів та розбоїв / М.А. Погорецький, Ю.А. Кушнерик // Право і громадянське суспільство. – 2014. – № 1. – С. 79-89.
9. Guidelines for Prosecutors / Office of Director of Public Prosecutions. – Revised November 2010. – 71 p. [Electronic resource]. – URL: <https://www.dppireland.ie>.