



ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В НОВОМ УПК УКРАИНЫ

В. ЮРЧИШИН,

доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин, Черновицкого факультета НУ «ОЮА»,
кандидат юридических наук, старший советник юстиции, почетный работник прокуратуры
Украины,

SUMMARY

In April 2012, the Verkhovna Rada (the highest legislative body) of Ukraine adopted a new Criminal Procedure Code of Ukraine, which significantly altered the procedural powers of attorney. Therefore, in the article the powers of the prosecutor during the pre-trial investigation in the form of procedural guidance. The features of the planning and organization of the prosecutor general, the organization of the departments, each prosecutor.

Keywords: procedural powers of the prosecutor, the organization and planning of the district prosecutor's office, the areas of structural units, each prosecutor.

В апреле 2012 года Верховна Рада (высший законодательный орган) Украины приняла новый Уголовный процессуальный кодекс Украины, в котором существенно изменены процессуальные полномочия прокурора. Поэтому в статье раскрываются полномочия прокурора во время проведения досудебного расследования в форме процессуального руководства. Исследуются особенности планирования и организации работы прокурора в целом, организации работы структурных подразделений, каждого работника прокуратуры.

Ключевые слова: процессуальные полномочия прокурора, организация и планирование работы прокуратуры района, области, структурных подразделений, каждого работника прокуратуры.

***Постановка проблемы.** Новый Уголовный процессуальный кодекс Украины существенно изменил полномочия прокурора на досудебном следствии. Законодатель упразднил стадию возбуждения уголовного дела, уполномочил лично прокурора начинать досудебное расследование путем уведомления лица о подозрении в совершенном правонарушении или с его согласия уведомление о подозрении имеет право огласить физическому лицу следователь органов внутренних дел, органов безопасности, органов осуществляющих контроль за соблюдением налогового законодательства, органов государственного бюро расследований. Кроме того, прокурор, осуществляя надзор за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования в форме процессуального руководства, уполномочен принимать иные процессуальные решения, которые обеспечивают быстрое, полное и беспристрастное расследование и судебное разбирательство с тем, чтобы каждый, совершивший уголовное правонарушение, был привлечен к ответственности в меру своей вины. По мере увеличения процессуальных полномочий на работников прокуратуры возросла нагрузка, увеличился объем работы в два-три раза, чем по УПК 1960 года. С целью эффективного использования рабочего времени, руководитель прокуратуры, его подчиненные обязаны большое внимание уделять планированию и организации работы в досудебном производстве*

планировать и организовывать свою работу так, чтобы эффективно осуществлять надзор за досудебным следствием, процессуальные ошибки следователя – устранять, соблюдать законность в целом.

Исследованием отдельных вопросов, касающихся проблем планирования и организации работы прокурора в досудебном производстве, занимались такие ученые, как Ю.П. Аленин, С.А. Альперт, И.В. Вернидубов, Л.М. Давыденко, В.В. Долежан, Н.С. Карпов, П.М. Каркач, О.В. Каплина, Г.К. Кожевников, И.Н. Козьяков, М.В. Косюта, О.П. Кучинская, Л.Н. Лобойко, И.Е. Марочкин, Н.И. Мычко, О.Р. Михайленко, В.П. Пивненко, Н.В. Руденко, Г.П. Середа, О.Г. Шилов, А.Г. Яновская, Н.К. Якимчук и др.

Целью этой статьи является исследование проблемы планирования и организации работы прокурора в досудебном производстве. Особную роль в исследовании отведено планированию и организации работы районного прокурора, структурных подразделений органов прокуратуры, каждого работника прокуратуры.

Изложение основного материала исследования. Правовой

Актуальность темы исследования заключается в том, что с увеличением объема нагрузок на процессуального руководителя досудебным расследованием возникла проблема планирования и организации работы прокурора в досудебном производстве. Субъектами организации управления в органах прокуратуры является Генеральный прокурор и любой другой выше-

стоящий прокурор по отношению к нижестоящему и подчиненному работнику прокуратуры. Объектами управления в прокуратуре есть нижестоящие и подчиненные органы прокуратуры, подразделения и отдельные должностные лица (работники прокуратуры). С целью выполнения процессуальных полномочий на досудебном производстве работники прокуратуры обязаны



основой организации работы и управления в органах прокуратуры является Конституция Украины [1, с. 49], Закон Украины «О прокуратуре» [2], уголовное, гражданское, административное и хозяйственное процессуальное законодательство, ведомственные подзаконные акты - руководящие документы Генерального прокурора Украины организационно-управленческого характера: приказы [3,4], распоряжения, указания, инструкции, положения и т.п. Правом принятия управленческих решений в форме приказов, указаний и распоряжений в рамках определенной для них компетенции наделены областные и приравненные к ним прокуроры. Спецификой последних является то, что эти акты должны соответствовать как нормам Закона Украины «О прокуратуре», так и нормативно-правовым актам Генерального прокурора Украины. Более того, они должны издаваться только в пределах компетенции указанных прокуроров и только в развитие задач, определенных Генеральным прокурором Украины, с обязательным учетом местных условий и других особенностей региона.

Из глубокого анализа вышеуказанных правовых актов вытекает, что субъектами организации и управления в органах прокуратуры Украины является Генеральный прокурор и любой другой вышестоящий прокурор по отношению к нижестоящего и подчиненному работнику прокуратуры. А это значит, что любой руководитель органов реализует, как функцию организации, так и функцию управления. Объектами управления в прокуратуре есть нижестоящие и подчиненные органы прокуратуры, подразделения и отдельные должностные лица (работники прокуратуры). К предмету управления в прокуратуре относятся все направления прокурорской деятельности, связанные с реализацией внешнеэкономических функциональных целей и задач этого государственного органа [5, с. 163].

Необходимо различать три вида организации работы в прокуратуре:

организация работы прокуратуры в целом, организация работы структурного подразделения прокуратуры (управления, отдела), организация личной работы каждого работника прокуратуры.

Каждый орган прокуратуры является государственным учреждением с соответствующим юридическим статусом. Вид его деятельности, специфика решения целей и задач обуславливают внутреннее построение каждого органа в целом, штатную численность работников и специфику организации их работы. Деятельность конкретного органа прокуратуры в целом обеспечивается организационно-управленческими полномочиями его руководителя (прокурора), который действует на принципах единоначалия.

В прокуратурах вышестоящего уровня образуются структурные подразделения - отделы и управления, которые являются составной частью таких прокуратур и решают задачи локального характера. Содержание работы управлений и отделов, специфика организации их деятельности зависят от того, какое направление прокурорской работы непосредственно закреплено за ними, или какой комплекс вопросов организационного характера по поручению руководителя прокуратуры они решают. Выполнение организационно-управленческих обязанностей возлагается на начальников управлений и отделов, действующих под контролем руководителя прокуратуры.

Своим приказом или распоряжением руководитель любой прокуратуры возлагает на конкретного прокурорского работника выполнения определенного вида прокурорской деятельности, определенным специальным положением о ее характере и объеме. Личная (индивидуальная) работа конкретного прокурорского работника организуется и оптимизируется его собственными усилиями на базе рекомендаций, разработанных наукой управления, которые именуется самоуправлением или самоорганизацией.

Определяющая роль руководителя определяется не только тем, что

это лицо стоит во главе коллектива и направляет его работу, но и тем, что оно наделено властными полномочиями и в силу этого принимает обязательные для подчиненных решения и несет за них ответственность. Справедливо считается, что порядок и беспорядок начинаются с руководителя. Практика знает много примеров, когда слабый руководитель, сам того не желая, разваливает дело, отлаженную многолетним трудом работу других руководителей [6, с. 4]. Существует мнение, что талантливым руководителем необходимо родиться. И это верно, как верно и то, что прекрасным руководителем можно стать, если поставить перед собой такую цель и настойчиво к ней двигаться. Важным шагом на этом пути является глубокое изучение специальной литературы по организации труда и управления в органах прокуратуры Украины. Эта дисциплина должна стать обязательной для юридических факультетов высших учебных заведений Украины, которые занимаются подготовкой специалистов для работы в правоохранительных органах государства. Сегодня с высоко подготовленным молодым специалистом - юристом необходимо еще много работать профессионалам-практикам, чтобы подготовить его к работе с людьми, предоставить ему навыки руководителя-управленца. Это сложная и длительная работа. В связи с этим, высшие учебные заведения образования не должны стоять в стороне от этой чрезвычайно актуальной проблемы.

Осуществлять руководство - значит выполнять организационно-управленческие функции, направленные на объединение усилий всех подчиненных для успешного решения поставленных задач, достижения необходимого результата. В разных сферах организационно-управленческие функции руководителя имеют свои особенности. Специфическими они есть и в сфере прокурорской деятельности. Вместе с тем, каждый руководитель, независимо от сферы деятельности, которой занимается руководимый им коллектив, выполняет следующие



функции: обеспечивает организационный порядок; поддерживает нормальный психологический климат в коллективе, готовит и принимает управленческие решения; организует их исполнение, осуществляет оценку эффективности проделанной работы.

Распределив обязанности между членами прокурорского коллектива с учетом опыта, способностей и других личных качеств каждого прокурорского работника и создав в прокуратуре определенный стереотип труда, прокурор вправе требовать от подчиненных четкого и своевременного выполнения возложенных на них задач. При этом выполнение уголовно-процессуальных функций в досудебном производстве может быть возложено как на одного работника прокуратуры - заместителя прокурора или помощника, так и на нескольких работников (районных, городских и приравненных к ним прокуратурах), или даже на целое среднее управленческое звено - отдел или управление (в прокуратурах вышестоящего уровня). Все это зависит от объема работы и штатной численности прокуратуры.

Чтобы обеспечить качественное и своевременное выполнение своих обязанностей, каждый прокурорский работник, действующий в досудебном производстве, должен правильно организовать собственную (личную) работу в этом производстве. Организация личной работы (самоуправление, самоорганизация) - это задача, решаемая каждым работником самостоятельно, исходя из характера выполняемой работы и индивидуальных качеств. Более того, в организации личной работы нет готовых рецептов. При решении этой проблемы приходится руководствоваться лишь общими правилами, произведенных теорией управления и практикой лучших прокуратур.

Самоорганизация нацелена на эффективное выполнение поставленных задач. С этой целью каждый прокурорский работник обязан максимально использовать свои собственные возможности, сознательно управлять выполнением уголовно-

процессуальных функций, преодолевая любые внешние помехи. Если этого не будет и рекомендации по организации личной работы не станут глубокими убеждениями работника, то результаты его деятельности никогда не будут удовлетворительными. Самоорганизация работы прокурорского работника является циклическим процессом, который состоит из нескольких элементов. Основные из них: определение круга обязанностей, анализ затрат и поиск резерва рабочего времени; самоконтроль, самооценка, планирование.

В связи с выполнением широкого круга работ в досудебном производстве прокурорский работник обязан на отдельном листе бумаги сделать исчерпывающий перечень всех этих работ, то есть провести их «инвентаризацию», чтобы не допустить невыполнения какой-либо из них. Если окажется, что в досудебном производстве на него возложены больше обязанностей по сравнению с тем, которые он может выполнить, то необходимо обратиться к прокурору с соответствующим рапортом о предоставлении помощи.

Главным в самоорганизации является экономный расход времени. Неумение даже талантливых работников экономно, рационально распоряжаться временем приводит к потере ими профессионального мастерства и увольнения по непригодности [7]. В связи с этим, поиск путей и способов более рационального расходования времени прокурорский работник обязан осуществлять постоянно, на протяжении всей служебной деятельности. Это обязательный элемент его самоорганизации. Наиболее простым и эффективным методом анализа затрат рабочего времени является самофотографирование трудового дня. Прокурорский работник, выполняющий уголовно-процессуальные функции в досудебном производстве, фиксирует всю работу, проделанную в течение рабочего дня и указывает время, затраченное на выполнение каждого ее вида. Самофотографирование может быть сплошным и выборочным (по отдельным видам работ). Заниматься анализом затрат

рабочего времени необходимо систематически. Сплошное рекомендуется проводить один раз в год, а выборочное - до трех раз в год. Срок проведения каждого самофотографирования - ежедневно в течение двух-трех недель. Анализ затрат рабочего времени позволяет определить точное время, требуемое на выполнение тех или иных прокурорских работ в досудебном производстве, определить время, затрачиваемое на вынужденные паузы; скорректировать затраты рабочего времени по видам работ, выполняемых в досудебном производстве. Самофотографирования, еще и основа для поиска резервов времени, которое можно сэкономить за счет: сокращения совещаний с дознавателями и следователями по оказанию им практической помощи в расследовании; более широкого использования специальной оргтехники; овладение техникой быстрого чтения и т.д.

Следующим элементом самоорганизации личной работы является ее планирование, которое вносит четкость, определенность деятельности, создает рациональный режим рабочего дня, помогает правильно распределить время, облегчает проведение контроля и самоконтроля. Прокурорский работник, действующий в досудебном производстве, должен составлять дневные планы (планирование рабочего дня) и кратковременные планы (планирование на декаду или неделю). Основная часть вопросов дневного плана - определение очередности выполнения работ в рамках рабочего дня с указанием времени, необходимого для их реализации. В краткосрочный план необходимо включать вопросы, связанные с изучением соответствующей научной и методической литературы; повышением личной квалификации, над чем следует сконцентрировать особое внимание и тому подобное. Очень важно обеспечить оптимальную последовательность выполнения намеченных мероприятий, зарезервировать время при появлении возможных осложнений.

Выполнение плана личной работы обеспечивается самоконтролем



со стороны самого исполнителя. Самоконтроль осуществляется на основе плана личной работы, результатов самофотографирования, листка-памятки служебных обязанностей и другой документации.

Самооценка позволяет исполнителю определить эффективность собственной работы в досудебном производстве. Чтобы это сделать, необходимо в рамках каждой уголовно-процессуальной функции сформулировать главные цели исполнителя. Степень достижения этих целей с учетом затраченного времени является показателем эффективности работы. Самооценка эффективности выполненной работы должна проводиться один раз в месяц.

Последним элементом самоорганизации работы прокурорского работника, действующего в досудебном производстве, является правильная организация его рабочего дня. В основе организации рабочего дня лежит дневной план работы прокурорского работника, главным назначением которого является определение очередности работ в рамках рабочего дня. Другие факторы организации рабочего дня - определение приоритетов, согласно которым устанавливаются первоочередные, последующие и другие задачи [8, с. 68]. Планирование рабочего дня по приоритетам позволяет не оставлять невыполненными задачи, которые могут и должны быть выполнены в течение рабочего дня; наилучшим образом достичь поставленных целей, выполнить запланированные мероприятия в определенный срок. План на следующий день необходимо составлять в вечернее время. Утром он может быть скорректирован с учетом изменения ситуации.

Обобщение прокурорской практики свидетельствует, что правильно организовать деятельность в досудебном производстве прокурорским работникам мешают: недостаточное знание методики организации личной работы в досудебном производстве; несвоевременное выявление нарушений закона; запоздалое реагирование на выявленные

нарушения закона. В связи с этим, указанным вопросам необходимо уделять больше внимания как при подготовке молодых специалистов в высших юридических учебных заведениях Украины, так и в Институте повышения квалификации прокурорских работников Национальной академии прокуратуры Украины. Правильная организация личной работы прокурорского работника обеспечивает: четкость в работе прокуратуры, повышение исполнительской дисциплины; качественное и своевременное выполнение поставленных задач; персонализацию ответственности [9, с. 53].

Одним из важных элементов организации работы прокурорского работника, действующего в досудебном производстве, является своевременный и глубокий анализ своей деятельности, который позволяет вычлени наиболее актуальные проблемы, выяснить, что мешает их успешному решению, определить проведение необходимых мероприятий. Эти проблемы могут иметь связь с любыми аспектами работы прокуратуры. Предметом анализа могут выступать следующие вопросы: своевременность внесения сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований и начало расследования; соблюдение установленного законом порядка о принятии и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях; своевременность направления прокурору письменных уведомлений о начале расследования; обоснованность планирования следствия; применение мер процессуального принуждения; возмещение убытков, обеспечение полноты, объективности и всесторонности расследования, применение научно-технических средств; выяснение причин и условий, способствовавших совершению преступлений, своевременность и полнота мер по их устранению; законность приостановления и закрытия досудебного расследования, учет и хранение вещественных доказательств; соблюдение требований закона об уведомлении о подозрении; соблю-

дение сроков досудебного расследования и т.д. Анализы должны состоять лишь в тех случаях, когда невозможно сделать надлежащий вывод на основании статистических и оперативных данных [10, с. 103]. Для осуществления качественных аналитических разработок важное значение имеет систематическое ведение накопительных данных, которые позволяют сопоставлять сведения об одних и тех же нарушениях закона, допущенные в разное время [11, с. 73].

Успешному выполнению своих служебных обязанностей прокурорскому работнику, непосредственно реализующему прокурорские уголовно-процессуальные функции в досудебном производстве, способствует постоянное углубление им профессиональных знаний, умений и навыков, т.е. повышение квалификации. Это не только служебный долг прокурорского работника, но и один из важнейших элементов организации его собственной (личной) работы. Повышение квалификации должно быть единым процессом углубления профессиональных знаний, что объясняется постоянным ростом требований к профессиональным стандартам прокурорских работников Украины. Этот процесс углубления знаний должно быть непрерывным и обязательно состоять из: самообразования; постоянно действующих семинаров, научно-практических конференций; стажировки в отделах и управлениях соответствующего направления при вышестоящих прокуратурах; учебе с отрывом от основной работы в региональных центрах и Институте повышения квалификации Национальной академии прокуратуры Украины [12, с. 69-72]. Самостоятельное обучение - наиболее результативная форма повышения квалификации. Оно осуществляется по индивидуальному квартальному плану, составленным прокурорским работником, действующим в досудебном производстве, и утвержденным его непосредственным руководителем, с целью изучения: новых законодательных и других нормативных актов; приказов, указаний, распоряже-



ний Генерального прокурора України, рішень колегій, обобщень, інформаційних писем; рішень Конституційного Суду України, Постановлень Пленума Верховного Суду України; нової юридическої літератури.

Таким образом, організація лічної (власної, індивідуальної) роботи прокурорського працівника, зміст якої визначається характером покладених на нього обов'язків - це упорядкування і оптимізація її (роботи) власними зусиллями самого виконавця. В принципі від правильної організації лічної роботи залежить успіх справи. В той же час організація лічної роботи прокурорських працівників не регламентується законом і взагалі не регулюється ні одним нормативним актом. В керівних наказах Генерального прокурора України мова йде тільки про організацію роботи конкретного органу прокуратури його структурних підрозділів. Про організацію ж власної (лічної) роботи немає ні слова.

Необхідне розуміння важливості правильної організації власної роботи ще не стало і переконання кожного прокурорського працівника, а переважне більшість прокурорів - керівників смирилась з формалізмом в цій сфері, вважаючи, що для належного виконання кожним працівником прокуратури достатньо правильно організованої роботи прокуратури в цілому і її структурних підрозділів окремо.

Причиною такого стану справ є недооцінка прокурорами-керівниками і самими виконавцями значення організації власної роботи прокурорських працівників. Тому вказана проблема продовжує залишатися надзвичайно актуальною для прокурорської системи України і її необхідно вирішувати як можна швидше. Тут несприятливий край роботи і для вищих керівників прокуратури, і для учених-правознавців, яких турбує ця проблема. Тільки їх спільними зусиллями можна швидко і правильно вирішити

цю надзвичайно важливу задачу. Підвищення рівня організації власної роботи прокурорських працівників обов'язково приведе до значного підвищення результативності прокурорської діяльності по всіх напрямках її функціонування без якого-небудь збільшення штатної чисельності органів прокуратури.

Організація власної роботи - необхідна умова і дійсний засіб введення повсякденної діяльності прокурорського працівника в певне осмислене русло, щоб досягти найкращих результатів при найменшій затраті сил і часу. Особливістю прокурорської, як і будь-якої іншої соціальної системи, є те, що в процесі її функціонування вона удосконалюється. При цьому слід виходити з того, що розвиток прокурорської системи означає не тільки удосконалення її структури, якою є відносно стійким елементом, а, в першу чергу, правових і організаційних засобів і методів її діяльності, теоретичної і нормативної бази. Нові завдання, що виникають для органів прокуратури України, нового УПК України [13] вимагають удосконалення всієї системи факторів, які суттєво впливають на характер прокурорської діяльності і ступінь її ефективності. К ним належить організаційно-управлінські проблеми.

Список використаних джерел

1. Конституція України: офіц. видання. Станом на 8 жовтня. - К.: Центр учбової літератури, 2010. - 80 с.
2. Україна. Закони. Закон України «Про прокуратуру»: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 15 квіт. 2011р.: (офіц. текст). - К.: Паливода А.В., 2011. - 32 с. - (Закони України).
3. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури» від

26 грудня 2011 року із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України, електронний ресурс <http://document.ua/pro-organizaciyu-roboti-i-upravlinnja-v-organah-prokuraturi--doc82202.html>

4. Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19 вересня 2005 року із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України, електронний ресурс <http://www.uazakon.com/document/spart05/inx05127.htm>

5. Давиденко Л., Каркач П. Питання організації роботи і управління в органах прокуратури / Л. Давиденко, П. Каркач // Вісник прокуратури. - 2002. - № 4. - С. 12-14.

6. Організація роботи в органах прокуратури: Навчально-методичний посібник (за заг. ред. І.Є. Марочкіна, О.М. Толочка). - Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. - 2002. - 196 с.

7. Зайверт Л. Ваше час - в ваших руках: Ради керівникам, як ефективно використовувати робочий час / Л. Зайверт. - М.: Наука, 1991. - С. 69-72

8. Посібник для керівника (менеджера). - Донецьк: «Донецчина», 1993. - 72 с.

9. Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій (за ред. В.Т. Нора). К.: Атіка, 2004. - 352 с.

10. Півненко В.П. Прокурорський нагляд в Україні: Навчальний посібник / В.П. Півненко. - Х.: Харків юридичний. - 2008. - 304 с.

11. Середін В. Планування слідчої роботи - це самоціль, а засіб / В. Середін // Вісник академії прокуратури України. - 2006. - № 1. - С. 72-77.

12. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: Методологічний посібник / П.М. Каркач. - Х.: Право, 2006. - 352 с.

13. Уголовний процесуальний кодекс України. / пер. Фокина Л. И. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України». - Х.: Одиссей, 2012. - 384 с.