



СЕВРУК ЮРИЙ ГРИГОРЬЕВИЧ¹
*¹Национальная академия
прокуратуры Украины, г. Киев, Украина*



СТОЛЕТНИЙ АНТОН ВЛАДИМИРОВИЧ²
*²Национальная академия
прокуратуры Украины, г. Киев, Украина*

ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО ПРОКУРОРОМ ДОСУДЕБНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕАЛИИ

Түйіндеме. Мақалада авторлармен Украин, Еуропаның бір қатар елдерінде және посткеңістік кеңістіктегі оң инновацияларды анықтау және оларды ұлттық құқықты қолдану ортасына енгізу жөніндегі ұсыныстар әзірлеуге қатысты процестік жетекшілік етудің қазіргі жай-күйіне талдау жүргізді.

Түйін сөздер: сотқа дейінгі тергеу, процестік жетекшілік ету, қадағалау, өкілеттік, тергеу, анықтау.

Аннотация. В статье авторами проведен анализ современного состояния процессуального руководства в Украине, ряде стран Европы и постсоветского пространства относительно определения позитивных инноваций и разработки предложений по их внедрению в национальную правоприменительную среду.

Ключевые слова: досудебное расследование, процессуальное руководство, надзор, полномочия, расследование, дознание.

Abstract. The article illustrates an analysis of the current state of procedural manuals in Ukraine, along with several European and former Soviet Union countries. Development proposals on implementation into national law enforcement environment that foster innovation are considered.

Key words: pre-trial investigation, procedural control, supervision, power, investigation.

Современный этап реформирования правоохранительной системы на территории ряда стран Европы и постсоветского пространства на сегодня не завершён. Данному этапу присуще создание новых институтов (соглашения в уголовном судопроизводстве, состязательность сторон и другие), отмена существовавших (институт доследственной проверки и возбуждения уголовного дела), реформирование существовавших (привлечение к уголовной ответственности (подозрение, обвинение), избрание меры пресечения и т.д. В этой связи, одной из основных проблем является реформирование института прокуратуры и введение функции процессуального руководства досудебным расследованием как элемента надзорных полномочий, который на сегодняшний день не является однородным в странах, которые ввели данную функцию, как и не является однородным структура криминальной юстиции и места, роли и даже названия в целом такого органа как прокуратура.

Вопросы процессуального руководства прокурором досудебным расследованием были предметами исследований таких ученых как В. Луцик, А. Палюх, В. Сакал, О. Толочко, М. Руденко, В. Пивненко, В. Юрчишин, В. Корж, В. Комарницька. Изменения, внесенные в Конституцию Украины в отношении функций прокуратуры, а также ряд проблемных вопросов осуществления прокурором-процессуальным руководителем его функций требуют пересмотра существующих подходов к объему полномочий прокурора и необходимости изучения международного опыта функционирования этого института уголовного процесса.

В Украине процессуальное руководство является новым институтом криминального процесса, который находится на стадии становления и реформирования.

Деятельность прокурора на стадии досудебного расследования связана не только с реализацией надзорных полномочий, но и с осуществлением функции процессуального руководства. Такой вывод можно сделать в связи с тем, что полномочия прокурора, определенные в Уголовно-процессуальном кодексе Украины (далее - УПК), является не просто властными, а властно-распорядительными. Координируя работу следователя, принимая непосредственное участие в производстве следственных действий, своевременно указав на допущенные во время следствия ошибки, прокурор приобретает фактическую и юридическую возможности твердо отстаивать в суде собственные взгляды относительно доказанности факта преступления и виновности подсудимого [1, С. 120].

Процессуальные полномочия прокурора значительно шире, чем у начальника следственного отдела. Руководитель органа досудебного расследования обязан выполнять поручения и указания прокурора, которые даются в письменной форме.

Процессуальное руководство прокурором – это организация процесса досудебного расследования, определение направлений расследования, координация процессуальных действий, содействие созданию условий для нормального функционирования следователей, обеспечение соблюдения в процессе расследования требований законов Украины [7, С. 120]. Осуществление надзора за соблюдением законов в форме процессуального руководства досудебным расследованием заключается в том, что прокурор в отличие от исполнения исключительно надзорных полномочий осуществляет также деятельность, связанную с определением круга доказательств и способов их получения в конкретном уголовном производстве, проведением с данной целью определенных следственных (розыскных) и негласных следственных (розыскных) действий, а также обеспечение при этом законности действий следователя [11].

В свою очередь, Тертишник В.М. считает, что процессуальный руководитель объединяет в себе руководителя следователя, обвинителя и прокурора, который осуществляет надзор за расследованием в общем, а соответственно, и за руководством расследованием [12, С. 64].

20 ноября 2012 года вступил в действие новый УПК Украины, в котором деятельность прокурора претерпела значительные изменения.

Фактически прокурорский надзор УПК 1961 года был заменен на прокурорский надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства.

Если по УПК 1961 года прокурор находился в стороне от самого процесса расследования, контролируя соблюдение законов и вмешиваясь в сам процесс только при выявлении нарушений закона либо при принятии окончательных решений, то по УПК 2012 года в каждом уголовном производстве с момента внесения его в Единый реестр досудебного расследования (далее – Реестр) назначается прокурор-процессуальный руководитель. Он может влиять на ход расследования путем дачи указаний, участия в проведении следственных действий, согласовании соответствующих ходатайств и решений, тем самым готовя доказательства для принятия окончательного решения по производству.

Следственные действия, которые ограничивают права граждан, следователь теперь не может проводить без согласия прокурора.

Кроме того, по УПК 1961 года право подписи постановлений в уголовном деле имел только руководитель прокуратуры либо его заместитель, теперь же каждый прокурор - процессуальный руководитель принимает почти все решения и подписывает все процессуальные документы в уголовном производстве.

Существенно изменился и сам процесс. Так, исчезли стадии

доследственной проверки, возбуждения уголовного дела, закреплено, что все заявления о преступлениях вносятся в Реестр и по всем фактам расследование проводится следователями.

Полномочия оперативных подразделений ограничены выполнением поручений следователя и прокурора, при этом следователи получили право самостоятельно проводить негласные следственные действия, аналога оперативно-розыскных мероприятий, фактически став аналогами детективов, которые существуют в других странах мира.

Такие новеллы в процессуальный Закон сразу повлекли за собой существенные изменения в регистрации уголовных правонарушений (преступлений) и спровоцировали рост нагрузки на следователей и прокуроров - процессуальных руководителей.

Так, только за январь-февраль месяцы 2013 года количество расследуемых дел увеличилось до 165 тысяч. Для сравнения: за весь 2012 год было расследовано около 180 тысяч уголовных дел

Первые месяцы действия УПК 2012 года показали, что правоохранительные органы, в первую очередь полиция и прокуроры, были не полностью готовы работать по новому законодательству. Прежде всего, это было связано с тем, что структуры правоохранительных органов своевременно не были изменены в соответствии с УПК 2012 года. Для примера, по состоянию на 20.11.2012 года в МВД работало 8142 следователей, количество оперативных работников превышало 40 тысяч, составив соотношение следователей и работников оперативных подразделений один к пяти. То есть резерв для увеличения численности следственных подразделений был существенным, но массового перевода оперативных работников в следственные подразделения не произошло. После проведенной реформы органов полиции количество следователей вообще уменьшилось, так на начало 2017 года их осталось менее 6,5 тысяч.

С целью решения вопросов снижения нагрузки на следователей и прокуроров с первых дней действия УПК 2012 года был избран путь издания подзаконных актов, отдельные из которых, как оказалось впоследствии, противоречили закону. Так, по инициативе прокуратуры был издан приказ о возможности проведения проверки заявления на протяжении 7 дней до внесения в ЕРДР, но такой путь оказался нерациональным и приказ был отменен через нескольких месяцев.

В системе МВД был издан приказ о едином учете, в котором предусмотрено, что решение о внесении заявления в ЕРДР принимает заместитель начальника райотдела-начальник следственного отдела, а все остальные заявления списываются в наряд, поскольку в них отсутствует информация о совершении уголовного правонарушения. Этот приказ действует до сегодняшнего дня. Он повлек за собой тысячи обжалований отказов в регистрации заявлений в суд, которые удовлетворяются судом практически во всех случаях обжалования.

При этом прокурор осуществляет процессуальное руководство с

момента регистрации заявления в ЕРДР и поэтому законодательно не имеет полномочий реагировать на нарушения закона при отказе в регистрации заявления в реестре.

Кроме того, после начала действия нового процессуального законодательства было существенно ограничено право прокурора реагировать на бездеятельность следователей и руководителей следственных подразделений. Была предусмотрена уголовная ответственность следователей за умышленное не исполнение указаний прокуроров, но при лавинообразном увеличении количества дел у каждого из следователей, доказать умышленность действий последних по неисполнению указаний оказалось не возможным. Всего было зарегистрировано 18 таких производств и все они были закрыты. В дальнейшем норма об уголовной ответственности следователей за неисполнение указаний прокурора была отменена. На данный момент прокурор имеет только право дачи обязательных для исполнения следователем указаний, но не имеет возможности реагировать на их неисполнение.

В целом процессуальное руководство прокурора за 5 лет действия УПК 2012 года практически не изменилось, но, вследствие проведения реформирования правоохранительных органов, значительно усложнилось, что свидетельствует о противоречивости законодательства.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституции Украины функцией прокуратуры является *«организация и процессуальное руководство досудебным расследованием, разрешение в соответствии с законом других вопросов во время уголовного производства, надзор за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка»* [5, С. 3].

В ч. 2 ст. 36 УПК Украины указано, что прокурор осуществляет «надзор за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием» [6, С. 2].

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона Украины «Про прокуратуру», на прокуратуру возложены такие функции, как надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; [10, С. 1], при этом в данной норме процессуальное руководство не закреплено.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости приведения подходов к закреплению данного института в законодательстве в соответствии с положениями Конституции Украины.

Кроме того, как указывалось выше, практическое применение норм законов выявило ряд проблемных вопросов при осуществлении прокурором его функций. Прежде всего, беспокоит ученых и практиков отсутствие положений в части эффективного влияния на исполнение указаний по руководству следствием, привлечения следователей к ответственности, и других, которые также свидетельствуют о необходимости пересмотра существующих подходов к объему полномочий прокурора. Процесс дальнейшего реформирования должен базироваться на изучении и применении

норм международного опыта.

Поскольку УПК Украины схож с УПК Германии, в силу имплементации норм последнего, при разработке отечественного уголовного процессуального закона следует рассмотреть регулирование данного института в Германии.

Так, в уголовном процессе **Германии** только у прокуратуры есть право инициировать уголовный процесс и поддерживать обвинение. Согласно §170 абз. 1 УПК Германии, если в процессе проведения дознания получено достаточно оснований для возбуждения публичного обвинения, то прокуратура предъявляет его путем подачи обвинительного акта в соответствующий суд [8]. Также § 163 УПК Германии «обязанность расследовать обстоятельства уголовно наказуемого деяния» делегирует и полиции, хотя она и не является официально органом дознания. Этой нормой органам и чиновникам полиции дается так называемое «право первого доступа» (erster Angriff) для выяснения обстоятельств совершенного деяния и недопущения осложнений при его расследовании. Органы полиции считаются вспомогательными органами прокуратуры, поскольку должны без лишнего затягивания передать ей собранные материалы с целью обеспечения выполнения ей своей функции «владычицы расследования», как того требует § 163 абзац 2 УПК Германии [2, С. 302-303].

Подход УПК Германии предусматривает приоритетность распоряжений прокурора над так называемыми «экстренными» решениями судьи, а также регламентирует его возможность давать распоряжения и указания следователю напрямую, без согласования с руководителем следственного органа [14].

Интересным институтом немецкого криминально-процессуального права является институт «Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft» (дословный перевод звучит, как прокурорские лица дознания, однако учитывая, что в украинском законодательстве нет аналогов данного института, считаем, что наиболее полно содержание данного института будет раскрывать термин «дознаватели прокуратуры») - должностных лиц полиции, которые привлекаются прокуратурой для проведения дознания. Эти лица уполномочены на проведение в ходе дознания отдельных процессуальных действий как от имени прокуратуры, которая дала поручение, так и от имени прокурора, который дал поручение на их проведение. Именно с помощью указанного института прокурор может давать поручения конкретному полицейскому без привлечения его руководства [16, С. 311].

Интересен и опыт **Грузии** в данных вопросах. Так, в соответствии со статьями 32 и 33 УПК Грузии прокуратура является органом уголовного преследования. Для обеспечения выполнения этой функции прокуратура осуществляет *процессуальное руководство* следствием. В случаях, предусмотренных УПК Грузии, и в установленном порядке, прокуратура в полном объеме ведет расследование преступлений, поддерживает государственное обвинение в суде [13].

Законодательство Грузии наряду с другими задачами возлагает на прокурора функцию осуществления процессуального надзора на стадии

предварительного следствия с целью обеспечения обвинения. Во исполнение этих полномочий, согласно ст. ст. 23-28 Закона Грузии «О прокуратуре», к его компетенции относится внесение таких актов прокурорского реагирования, как представление, протест, постановление, указание, согласование и жалоба [9].

В соответствии со ст. 33 УПК Грузии, прокурор имеет право:

а) поручать расследование уголовного дела тому или иному правоохранительному органу или следователю; изымать дело у одного следователя и передавать другому;

б) участвовать в проведении следственных действий или самостоятельно проводить предварительное расследование в полном объеме;

в) в ходе расследования давать обязательные указания сотруднику правоохранительного органа или (и) нижестоящему прокурору;

г) истребовать отдельные материалы уголовного дела или уголовное дело целиком;

д) обращаться в суд с ходатайством о принятии определения суда об избрании, изменении или отмене меры пресечения в отношении обвиняемого, проведении следственных действий или (и) оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих права человека, а также в других случаях, предусмотренных Кодексом;

е) отменять постановления следователя или нижестоящего прокурора;

ж) прекращать уголовное преследование или (и) следствие либо приостанавливать уголовное преследование;

з) разрешать жалобы на действия или (и) постановления следователя, а в случае их обжалования в суд - давать необходимые объяснения суду;

и) изменять обвинение;

к) заключать с обвиняемым процессуальное соглашение и предъявлять ходатайство в суд о вынесении приговора в отношении обвиняемого без рассмотрения судом уголовного дела по существу;

л) представлять в суд доказательства, участвовать в рассмотрении вопроса об их допустимости;

м) обращаться в суд с ходатайством об истребовании в процессе следствия доказательств у частных лиц;

н) требовать и беспрепятственно получать из государственных органов документы или иные вещественные доказательства;

о) выносить постановления о розыске обвиняемого (осужденного);

п) признавать лицо потерпевшим и разъяснять ему его права и обязанности;

р) осуществлять иные полномочия, предусмотренные Кодексом (ст. 33) [13].

Главный прокурор Грузии или уполномоченное им лицо вправе, независимо от подследственности, изымать дело у одного следственного органа и передавать его для расследования другому следственному органу; отстранять нижестоящего прокурора от процессуального руководства

следствием и возлагать его функции на другого прокурора (ст. 33) [13].

В этих и других странах ближнего и дальнего зарубежья, в которых действуют органы прокуратуры, их должностные лица наделены в досудебном расследовании следующими функциями:

1) обвинения (Албания, Дания) [4, С. 31, 79];

2) обвинения; надзора за соблюдением законов органами, которые проводят досудебное расследование уголовных правонарушений (Армения, Болгария, Бразилия, Йемен, Казахстан, Португалия, Чехия, Эстония) [4, С. 40, 49, 54, 96, 99, 156, 223, 231];

3) обвинения; надзора за соблюдением законов органами, которые проводят расследование уголовных правонарушений; процессуального руководства органами досудебного расследования (Греция, КНР, Румыния, Япония) [4, С. 73, 106, 169, 237];

4) обвинения; процессуального руководства органами досудебного расследования (Австрия, Норвегия, Нидерланды, Турция, Швейцария, Франция) [4, С. 26, 144, 139, 202, 226, 216-217];

5) обвинения; надзора за соблюдением законов органами, которые проводят расследование уголовных правонарушений, правозащитную функцию (Кыргызстан, Аргентина, Узбекистан) [4, С. 99, 37, 165, 205];

6) обвинения; надзора за соблюдением законов органами, которые проводят расследование уголовных правонарушений; процессуального руководства органами досудебного расследования; непосредственного расследования уголовных правонарушений (Азербайджан, Вьетнам, Грузия, Республика Беларусь) [4, С. 29, 66, 76, 42-43];

7) обвинения; надзора за соблюдением законов органами, которые проводят расследование уголовных правонарушений; непосредственного расследования уголовных правонарушений; координационную функцию (Бельгия, Литва, Польша, Российская Федерация, Таджикистан) [4, С. 46, 119, 154, 165, 192-193].

В некоторых странах прокуроры выполняют на досудебном расследовании только функции обвинения и непосредственно расследования уголовных правонарушений (Египет) или функции: обвинения; надзора за соблюдением законов органами, которые проводят досудебное расследование уголовных правонарушений; непосредственного расследования уголовных правонарушений (Туркменистан, Венгрия) [4, С. 80, 116, 199, 61].

Юрчишин В.М. указывает, что функция надзора (контроля) за соблюдением законов при проведении досудебного расследования выполняется в 27 из 42 проанализированных зарубежных стран (64%); функция процессуального руководства органами, осуществляющими расследование уголовных правонарушений, выполняются прокурорами в 13 из 42 зарубежных стран, что составляет 31%; функция непосредственного расследования уголовных правонарушений - в 16 из 42 (38%); правозащитная функция - в 10 из 42 (24%) [15, С. 331].

За последние годы особое распространение получает функция осуществления прокурором процессуального руководства досудебным расследованием (Азербайджан, Грузия, Армения, Чехия, Австрия, Андорра, Греция, Италия, КНР, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Турция, Франция, Швейцария) [15, С . 322].

В соответствии с национальным законодательством указанных стран прокуроры, как процессуальные руководители, определяют стратегию и тактику досудебного (предварительного) расследования, дают письменные указания о проведении конкретных следственных и других процессуальных действий, отменяют незаконные и необоснованные их решения и т.п. [3, С. 259].

Выводы. Однородного института уголовного процесса, в общем, и института процессуального руководства прокурором досудебным расследованием, в частности, не существует.

В связи с исследованным позитивным опытом в уголовном процессе Украины необходимо применить: **по примеру Германии и Франции** – исключительное право прокурора инициировать уголовный процесс (досудебное расследование); **по опыту Германии** – наличие права прокурора давать поручения конкретному полицейскому без привлечения его руководства; **права прокурора в Молдавии** - инициировать привлечение к дисциплинарной ответственности следователей, работников органов, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, за допущенные нарушения закона, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, указаний прокурора; **по опыту Литвы** – право прокурора издать приказ о возбуждении дисциплинарного производства в отношении следователя; **по опыту Грузии** – передавать производство от одного следователя к другому, прекращать уголовное преследование во всех случаях, предусмотренных законом.

Список использованной литературы:

1. Актуальні питання кримінального процесу України [Текст]: навч. посіб./ Є.М. Блажівський [та ін.]; за заг. ред. Є.М. Блажівського. - К.: Національна академія прокуратури України; Центр учбової літератури, 2013. - 304 с. – посібник.
2. Кримінальний процес України, республіки Польщі, ФРН: порівняльний аналіз [Текст]: Басай В.Д [та ін.] – К.: Алерта, 2015. – 480 с.- книга.
3. Бессарабов, В. Г. Прокурорский надзор [Текст]: Учебник / В.Г. Бессарабов, М.: Проспект, 2006. – 536 с. – учебник.
4. Додонов, В.Н. Прокуратуры стран мира [Текст]: Справочник (под ред. С.П. Щербы) / В.Н.Додонов. – М.: Изд.-во «Юрлитинформ», 2006. – 320 с. – справочник.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. – [Текст].–(<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>) – інтернет-источники.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI; зі змін. і доповн. [Текст] (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>) – інтернет-источники.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т. 1 [Текст]: О. М. Бандурка [та ін.]; за заг. ред. В. Я. Тація [та ін.]. - Х.: Право, 2012. – 768 с. – книга.
8. Луцик, В. В. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури у кримінальному процесі Німеччини [Текст] / В.В. Луцик // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3/1. (http://pap.in.ua/3-1_2013/9/Lutsyk%20V.V..pdf) – інтернет-источники.
9. Про прокуратуру в Республіці Грузія [Текст]: Закон Республіки Грузія (<http://www.pravo.org.ua>) – інтернет – источники.
10. Про прокуратуру [Текст]: Закон України від 14.10.2014. (<http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>) – інтернет-источники.
11. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи [Текст]: наук.-практ. посіб / ред. ол.: І.М. Козьяков [та ін.]; – К.: Національна академія прокуратури України 2014. – 750 с. – посobie.
12. Тертишнк, В.М. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України /В.Н.Тертишнк. – К.: Алерта, 2014. – 768 с. – книга.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Грузии [Текст] (http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_-09_10_2009.pdf) – інтернет-источники.
14. Уголовно-процессуальный кодекс ФРГ (перевод Германского Фонда международного правового сотрудничества и Организации безопасности и сотрудничества в Европе) [Текст] (www.pravo.org.ua) – інтернет-источники.
15. Юрчишин, В.М. Кримінальні процесуальні функції прокурора у досудовому розслідуванні зарубіжних країн [Текст] /В.М. Юрчишин (http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2014/33.pdf) – інтернет-источники.
16. Eisenberg U. Beweisrecht der StPO: Spezialkommentar. – Munchen: Verlag C.H. Beck, 2008. – 973 s. – книга.