



ФУНКЦИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА ПРОКУРОРА ДОСУДЕБНЫМ ПРОИЗВОДСТВОМ: ПРИЧИНЫ И ВРЕМЕННЫЕ ПРЕДЕЛЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ

Андрей ГНАТЮК,

соискатель кафедры уголовного процесса
Донецкого юридического института МВД Украины

Summary

Explore the relevance for legal theory and practice problem in determining the reasons for the introduction of Ukraine prosecuting function procedural guidance prosecutor pre-trial proceedings. The basic approaches to this problem in the theory of the criminal process and the author's vision set out in its resolution. The conclusion that the procedural aspects of the prosecutor's investigation is carried out due to the fact that he needed to efficiently and effectively prepare a charge for his transfer to the court. Time limits of the prosecutor procedural guidance limited the time of adoption of primary information about the criminal offense and the termination of criminal proceedings or a court application of pre-trial investigation of the final decision.

Key words: pre-trial proceedings, the prosecutor, investigator, procedural management.

Аннотация

Исследована актуальная для юридической теории и практики проблема определения причин внедрения в уголовный процесс Украины функции процессуального руководства прокурора досудебным производством. Рассмотрены основные подходы к данной проблеме в теории уголовного процесса, и изложено авторское видение путей ее решения. Обоснован вывод о том, что процессуальное руководство прокурора расследованием осуществляется в связи с тем, что ему необходимо качественно и эффективно подготовить обвинение для его перевода в суд. Временные пределы осуществления прокурором процессуального руководства ограничены моментами принятия первичных сведений об уголовном правонарушении и прекращения уголовного производства, или передачи в суд материалов досудебного расследования с окончательным решением.

Ключевые слова: досудебное производство; прокурор; следователь; процессуальное руководство.

Введение. С 20 ноября 2012 года в Украине действует новый Уголовный процессуальный кодекс Украины (далее – УПК), в котором впервые в законодательстве регламентирована функция осуществления прокурором процессуального руководства досудебным производством. Как и все новое, это функция пока не нашла однозначного понимания учеными и практиками – прокурорами, следователями. В частности, в юридической науке не утихают споры относительно причин внедрения этой функции в законодательство и часовых пределов ее реализации прокурором. В связи с этим существует насущная проблема научного исследования данных вопросов. Автор надеется, что результаты данного исследования будут иметь определенное значение для дальнейших научных исследований функции процессуального руководства прокурора досудебным производством, а также при реформировании уголовного процессуального законодательства Украины.

Целями статьи являются: 1) выяснение причин внедрения в уголовный процесс Украины функции процессуального руководства прокурора досудебным производством; 2) определение начального и конечного этапа осуществления этой функции.

Изложение основного материала. Начнем исследование с использования историчного метода. Традиционно в юридической литературе и в практике деятельности правоохранительных органов и суда считалось, что в ходе досудебного производства прокурор осуществляет исключительно надзор за законностью в деятельности органов предварительного расследования. Эта традиция была заложена еще в советские времена, когда судебного контроля за досудебным производством не существовало, а основным «надзирателем» за законностью досудебного производства был прокурор. «Не было» у прокурора в этой части уголовного процесса и функций обвинения и процессуального контроля.

Однако и в советский период развития теории уголовного процесса прокурорская функция надзора за законностью досудебного производства подвергалась критике. Вопрос о ее существовании в уголовном процессе около тридцати лет назад поставил под сомнение профессор А.М. Ларин [1, с. 286].

Л. Грицаенко пошел дальше, поставив вопрос еще радикальнее: не превращается ли прокурорский надзор на прокурорский контроль, или,

другими словами, на процессуальное руководство деятельностью следователя? [2, с. 69] Автор ссылается на мнения других ученых о том, что большая часть усилий прокуратуры (несмотря на все благие намерения) направлена не на осуществление надзора за законностью, а на руководство досудебным расследованием. Надзор же за соблюдением законов органами расследования является по сути ведомственным контролем [3, с. 217-218]. Ведомственный контроль всегда связан с руководством подчиненными следователями или органами досудебного расследования.

Законодатель установил, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов при производстве досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием (ч. 2 ст. 36 УПК). В указанной норме регламентированы и полномочия прокурора, реализуя которые, он должен исполнять функцию надзора. Отметим, что не все полномочия согласуются с реализацией прокурором этой функции, например, полномочия поручать следователю, органу досудебного расследования производство в установленных прокурором сроки следственных (розыскных) действий, негласных



следственных (розыскных) действий, иных процессуальных действий и давать указания по их производству (п. 4 ч. 2 ст. 36 УПК). Эти полномочия не «вписываются» в функцию надзора за законностью. Также не согласуется оно и с функцией обвинения, представителем которого является прокурор в досудебном производстве. Рассматриваемое полномочие, безусловно, является проявлением отдельной функции прокурора – процессуального руководства досудебным производством. Именно «функции», так как руководство является основным направлением деятельности прокурора в досудебном производстве и должно осуществляться постоянно – с момента принятия и регистрации первичных сведений об уголовном правонарушении до момента передачи в суд обвинительного акта или иного итогового процессуального документа досудебного расследования.

А. Красноокый правильно указывает на то, что контроль и надзор не являются тождественными понятиями. Контроль – постоянная функция всякого управления, условие обеспечения успешности его деятельности, он всегда является профессиональным, независимо от того, ведомственный он или государственный [4, с. 66]. Можно добавить: «или прокурорский».

Введение в отечественный уголовный процесс функции процессуального руководства со стороны прокурора обусловлено следующими обстоятельствами.

Отношения между прокурором и следователем и распределение полномочий между ними не должны иметь организационного характера. Особенно актуальным такое распределение становится в условиях, когда прокуратура окончательно лишается функции досудебного расследования, то есть после создания в Украине Государственного бюро расследований.

К стороне обвинения в ходе досудебного производства относятся три должностных лица: следователь, руководитель следственного подразделения, прокурор (п. 19 ч. 1 ст. 3 УПК 2012 года). Почему именно их и именно в таком количестве законодатель определил ответственными за подготовку обвинения, в то время

как перед судом обвинение (государственное) поддерживает только один из них – прокурор? Попробуем ответить на этот вопрос.

И.Л. Петрухин утверждал, что, признавая прокурора в ходе судебного рассмотрения уголовного дела государственным обвинителем, логично видеть в нем представителя обвинительной власти и во время досудебного расследования. А поскольку это так, то следственный аппарат должен находиться при прокуратуре, а прокурор должен непосредственно управлять им [5, с. 80].

Но дело в том, что, во-первых, руководитель органа прокуратуры и подчиненные ему прокуроры (следователи) не имеют ресурсов (материальных, кадровых, организационных, технических и иных) самостоятельно осуществлять досудебное производство. Поэтому они, реализуя государственную функцию противодействия преступности, вынуждены опираться в своей деятельности на органы досудебного расследования, созданные в системе исполнительной государственной власти. Указанные органы организационно не подчинены прокуратуре, у них есть собственная структура и система управления. Поэтому органы расследования могут быть подчинены прокурору только в процессуальном плане. Процессуальное подчинение указанных органов прокурору обусловлено потребностью прокурора эффективно и качественно подготовить обвинение по собственному «сценарию», чтобы быть готовым к поддержанию его перед судом.

Во-вторых, в принципе, прокурор может сочетать в своей деятельности процессуальный аспект с организационным, управляя следователем, работающим в структуре органов прокуратуры. Как справедливо отмечает А.А. Ломакин, лишение прокуратуры функции досудебного расследования обосновывается тем, что прокурор не может объективно осуществлять надзор за законностью в деятельности подразделения, подчиненного ему в организационном плане [6, с. 265]. «Если принять эту позицию, – считает автор, – то можно, в принципе, сделать и такой вывод: прокурор не в состоянии объективно наблюдать также за следственным аппаратом,

подчиненным ему в процессуальном плане (следователи органов внутренних дел, налоговой милиции, Службы безопасности Украины – наименование следователей – по КПК 1960 года – А.Г.). В каком ведомстве (в том числе и в прокуратуре) ни находился бы следственный аппарат, прокурор в любом случае будет заинтересован в защите общественных интересов, то есть его деятельность будет направлена на борьбу с преступностью. Поэтому в его деятельности будет преобладать обвинительная составляющая. Для того, чтобы она была эффективной, прокурор должен управлять процессуальной деятельностью в досудебном производстве» [6, с. 265].

Правильным является высказанное С.А. Шейфером мнение относительно необходимости ограничения прокурорского надзора за следствием именно процессуальным руководством, т. е. контролем за законностью и своевременностью осуществления процессуальных действий и принятия процессуальных решений, и невмешательства в сферу организации следственной работы, за конечные результаты которой прокурор не может нести ответственности [7, с. 137].

«Управлять» означает направлять деятельность кого-либо, быть во главе кого-то, чего-то, давать указания, распоряжаться [8, с. 425]. Безусловно, прокурор как по УПК 1960 года, так и по УПК 2012 года в досудебном производстве занимается, по сути, тем, что дает указания, поручения, распоряжения подчиненным следователям и их «организационным» руководителям – начальникам следственных подразделений. То есть прокурор руководит процессуально подчиненными ему должностными лицами, или, другими словами, «осуществляет процессуальное руководство досудебным производством», что сейчас является не только фактом, но и получило законодательное закрепление.

Необходимость регламентации в УПК функции прокурора, которой является процессуальное руководство досудебным производством, обусловлена положениями Концепции реформирования уголовной юстиции Украины [9] (далее – Концепция). В Концепции процессуальное руководство прокурора определено как орга-



низация процесса досудебного расследования, определения направлений расследования, координация процессуальных действий, содействие созданию условий для нормального функционирования следователей, обеспечению соблюдения в процессе расследования требований законов Украины (вступление к Концепции). В том смысле, как это указано в указанной Концепции, процессуальное руководство является организационно-процессуальной функцией прокурора.

Перестройка уголовного процесса, определение роли прокурора в досудебном производстве как его руководителя является требованием времени. Это приблизило отечественный уголовный процесс к европейским стандартам. Теоретическая разработка идеи относительно процессуального руководства прокурором досудебным производством и внедрения соответствующих научных результатов в уголовное процессуальное законодательство имеет и другие последствия, являющиеся положительными для уголовного процесса Украины. Это стало одним из оснований отмены института направления прокурором уголовного дела для производства дополнительного расследования. Если прокурор осуществляет процессуальное руководство досудебным расследованием, то у него нет морального (а по действующему УПК и процессуального) права направлять дело для доработки органам расследования.

Процессуальное руководство предусматривает, что прокурор в течение всего времени уголовного производства контролирует ход расследования, направляет деятельность следователя в направлении, являющемся, по его мнению, наиболее эффективным для подготовки государственного обвинения. В таком случае прокурор направлял бы дело для доработки, по сути, самому себе. В этом есть принципиальное отличие процессуального руководства от надзора, при котором прокурор изучает материалы досудебного производства с целью выявить и устранить нарушения закона и инициировать вопрос о наложении на следователя дисциплинарного взыскания или иных мер юридической ответственности.

Процессуальное руководство прокурора досудебным расследованием заключается, в первую очередь, в производстве мероприятий по повышению эффективности расследования как бы на будущее, а не по результатам выявленных нарушений закона. Например, дача указаний о производстве процессуальных действий или принятии процессуальных решений.

В украинском уголовном процессе стадия возбуждения уголовного дела отменена, и внедрен автодинамический порядок начала следователем уголовного (досудебного) производства с последующим уведомлением об этом прокурора. Следовательно, процессуальное руководство прокурора на этапе начала уголовного производства осуществляется с определенными особенностями. Это связано с необходимостью быстрого реагирования на первичные сведения об уголовных правонарушениях. Если первичные сведения поступают в органы предварительного расследования, то прокурор объективно не в состоянии управлять принятием и регистрацией этих сведений, за исключением случаев, когда сведения об уголовных правонарушениях поступают непосредственно к нему. Безотлагательное извещение прокурора о начале досудебного расследования (ч. 6 ст. 214 УПК) имеет целью информирование прокурора с тем, чтобы он постфактум осуществил надзор за принятием и регистрацией в Едином реестре досудебных расследований (далее – ЕРДР) первичных сведений и имел возможность организовать процессуальное руководство уже начатым досудебным расследованием.

Из изложенного следует, что реализация прокурором функции процессуального руководства досудебным производством начинается в момент уведомления его следователем о начале производства или в момент получения им самим первичных сведений об уголовном правонарушении. Но уголовная процессуальная деятельность может быть начата и до внесения сведений в ЕРДР. В частности, это касается производства осмотра места происшествия (ч. 3 ст. 214 УПК).

В юридической литературе изложена позиция, согласно которой до внесения сведений в ЕРДР могут быть осуществлены и иные процессуальные действия. Основанием для такого вывода являются результаты системного толкования статей 207, 208, 214, 223, 236 УПК. Так, статьи 207 и 208 УПК предусматривают законное задержание лица и задержание уполномоченным лицом при совершении или покушении на совершение преступления, а также непосредственно после его совершения. Следователь, прокурор или иное уполномоченное лицо вправе осуществить обыск задержанного с соблюдением правил, предусмотренных ч. 7 ст. 223 и ст. 236 УПК. Производство всех этих действий, как правило, предшествует внесению в ЕРДР сведений об уголовном правонарушении, в связи с подозрением в совершении которого лицо задержано.

У лица, задержанного в порядке ст. 208 УПК, следователь, прокурор вправе временно изъять документы, удостоверяющие пользование специальным правом. О возможности временного ограничения лица в пользовании специальным правом до внесения сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР свидетельствует цель изъятия соответствующих документов, которой, согласно ч. 1 ст. 148 УПК, является прекращение уголовного правонарушения или предупреждение совершения другого [10, с. 424].

Поэтому прокурор лишен возможности организовывать указанные действия, так как не знает об их производстве. Закон не обязывает следователя извещать прокурора о производстве процессуальных действий до начала досудебного расследования. Между тем результаты производства этих действий могут иметь решающее значение, потому что они наиболее приближены к моменту совершения уголовного правонарушения. Поэтому в уголовном процессуальном законе целесообразно установить правило, согласно которому, в случае производства следователем процессуальных действий, предусмотренных УПК, до начала досудебного расследования он должен уведомить прокурора об этом до начала их про-



изводства, а в случае невозможности такого сообщения – сразу после этого, или одновременно с сообщением о начале расследования.

В плане выяснения сущности функции процессуального руководства прокурором досудебным расследованием важным также является определение момента, с которого эта функция перестает существовать. Такой момент должен наступать на том этапе досудебного расследования, на котором теряется смысл в дальнейшем деятельности прокурора в этом направлении в связи с выполнением им всех задач по процессуальному руководству. Досудебное расследование заканчивается принятием одного из его окончательных решений. Поэтому с момента передачи следователем прокурору проекта обвинительного акта, постановления о прекращении уголовного производства или ходатайства о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера функция процессуального руководства теряет силу и не возникает вновь, если прокурор утверждает эти процессуальные акты. В конкретном уголовном производстве функция процессуального руководства досудебным расследованием с момента утверждения прокурором одного из указанных актов (за исключением постановления о прекращении уголовного производства) теряет силу навсегда, так как сейчас в законе отсутствует такой институт, как дополнительное досудебное расследование. Исключением являются лишь те незначительные случаи, когда суд вправе поручить органам досудебного расследования производство следственных (розыскных) действий (ч. 3 ст. 333 УПК), которые, судя по логике законодателя, должны выполняться под процессуальным руководством прокурора.

Подводя итоги исследования, проведенного в этой статье, считаем возможным сделать следующие **выводы**: 1) основной причиной существования в уголовном процессе Украины функции процессуального руководства прокурором досудебным производством является возложение на прокурора функции поддержания обвинения перед судом и необходимости в связи с этим подготавливать

обвинения в досудебном производстве с помощью следователей; 2) временные пределы осуществления прокурором функции процессуального руководства расследованием ограничены моментами (1) поступления в компетентный орган государства первичных сведений об уголовном правонарушении и (2) принятия по результатам расследования одного из окончательных решений.

Список использованной литературы:

1. Ларин А.М. Государственное обвинение – процессуальная функция прокурора / А.М. Ларин // Акт. вопросы современного уголовного права, криминологии и уголовного процесса. – Тбилиси, 1986. – С. 284-291.

2. Грицаенко Л. Правова природа діяльності прокурора на досудовому слідстві : процесуальне керівництво чи прокурорський нагляд / Л. Грицаенко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 69-74.

3. Якимович Ю.К. К реформе правоохранительных органов в СССР / Ю.К. Якимович // Акт. проблемы правоправедения в современный период : Сб. статей. – Томск, 1991. – С. 217-218.

4. Красноокий О. Встановлення правопорушень при здійсненні нагляду за додержанням та застосуванням законів з питань прав громадян / О. Красноокий // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 11. – С. 63-68.

5. Петрухин И.Л. Функции прокурора в суде / И.Л. Петрухин // Сов. государство и право. – 1990. – № 6. – С. 78-83.

6. Ломакін А.О. Щодо функції процесуального керівництва прокурором району досудовим розслідуванням / А.О. Ломакін // Наук. вісник Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 263-270.

7. Шейфер С.А. О формах осуществления прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / С.А. Шейфер // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М., 1994. – С. 135-142.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

9. Концепція реформування кримінальної юстиції України // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.

10. Лобойко Л.М. Коментар до глави 19. Загальні положення досудового розслідування / Л.М. Лобойко // Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального Кодексу України від 13 квітня 2013 року / За ред. О.А. Банчука, Р.О. Куйбіди, М.І. Хавронюка. – Х. : Фактор, 2013. – С. 419-439.