



ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШЕННЫХ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ УКРАИНЫ

Андрей БАБИЧ,

соискатель кафедры уголовно-правовых дисциплин
факультета права и массовых коммуникаций
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to the powers of the prosecutor's supervision over the legality in the pre-trial investigation, in particular in the area of ATO, in accordance with the new provisions of the Criminal Procedural Code of Ukraine. The author argues that provided for in Article 36 of the Code of Criminal Procedure exercise procurator's supervision over the legality in the form of procedural manuals in the pre-trial investigation is incompatible with the requirements of Art. 121 of the Constitution of Ukraine and n. 3 article 2 of the Ukrainian Law "On the Prosecutor's Office", which determine the function of the prosecutor's office only as supervision of law. It is proved that from the Code of Criminal Procedure should be excluded prosecutor's powers of the procedural manual. In addition, the author concludes that the unreasonable is the addition Code of Criminal Procedure Article 615, which imposes on prosecutors in the area of the ATO authority of the investigating judge to make decisions that significantly limit the constitutional rights of citizens. It is therefore proposed to delete this article from the Code of Criminal Procedure.

Key words: powers of the prosecutor, supervision over the legality, investigating crimes, the Armed Forces of Ukraine, military prosecutor's office.

Аннотация

В статье проводится исследование полномочий прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законов в стадии досудебного расследования преступлений, в частности, совершенных в зоне антитеррористической операции, в соответствии с новыми положениями Уголовного процессуального кодекса Украины. Автор доказывает, что предусмотренное в ст. 36 Уголовного процессуального кодекса Украины осуществление прокурорского надзора за соблюдением законов в форме процессуального руководства досудебным расследованием несовместимо с требованиями ст. 121 Конституции Украины и п. 3 ст. 2 Закона Украины «О прокуратуре», которые определяют функцию прокуратуры только как надзор за соблюдением законов. Обосновано, что из Уголовного процессуального кодекса Украины должны быть исключены полномочия прокурора по осуществлению процессуального руководства. Кроме того, автор приходит к выводу о том, что необоснованным является дополнение Уголовного процессуального кодекса Украины ст. 615, возлагающей на прокуроров в зоне проведения антитеррористической операции полномочия следственного судьи по принятию решений, которые существенно ограничивают конституционные права граждан. Поэтому предлагается эту статью исключить из Уголовного процессуального кодекса Украины.

Ключевые слова: полномочия прокурора, надзор за законностью, расследование преступлений, Вооруженные Силы Украины, военная прокуратура.

Постановка проблемы. Деятельность военного прокурора по надзору за соблюдением законов органами досудебного расследования имеет большое значение для правильной и эффективной борьбы с преступностью в Вооруженных Силах Украины, особенно при проведении антитеррористической операции в зоне боевых действий.

Актуальность темы. Криминогенная ситуация в зоне проведения антитеррористической операции свидетельствует о росте уровня преступности среди военнослужащих Вооруженных Сил Украины и добровольческих батальонов, принимающих участие в боевых действиях.

По данным Главного военного прокурора Украины А. Матиоса, «следователями военных прокуратур расследуется 5 870 уголовных производств о преступлениях, которые совершили 16 598 военнослужащих,

из них по фактам неповиновения командованию – 1 648 военнослужащих, это 293 производства; самовольное оставление службы, то есть отсутствие более 10 дней, – 3 200 военнослужащих, или 2 400 производств; дезертирство – 10 266 военнослужащих, или 1 992 производства, в их число входят около 5 000 тысяч военных, которые дезертировали, не выйдя из оккупированной территории Автономной Республики Крым» [1]. Часть этих преступлений совершены бойцами добровольческих батальонов, входящих в состав Вооруженных Сил Украины, Министерства внутренних дел, Национальной гвардии Украины. Особенно много случаев в батальоне «Айдар», который входит в состав Вооруженных Сил Украины [2], «Слобожанщина» Министерства внутренних дел [3] и в расформировываемом «Шахтерске» Министерства внутренних дел [4].

Надзор военного прокурора в условиях проведения антитеррористической операции приобретает особое значение. Уровень подготовки военных прокуроров по исполнению своих полномочий остается важным вопросом. Так, заместитель генерального прокурора Украины, главный военный прокурор А. Матиос отмечает: «У нас есть проблемные вопросы при расследовании тяжких и особо тяжких общеуголовных преступлений, совершенных в условиях неочевидности на территории Донецкой и Луганской областей военнослужащими и другими лицами, которые на официальной основе не входят в состав батальонов территориальной обороны. Наше совместное с учеными и прокурорами областей мнение – нужны срочные законодательные изменения в уголовном процессуальном законодательстве, которые усовершенствует функции расследования и правосудия» [5].



Увеличение уровня преступности в военной сфере обусловило возобновление деятельности военных прокуратур и закрепления их существования в новом законе Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII.

Вопросы деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве по надзору за соблюдением законов рассматривались в работах многих ученых, в частности С.А. Альперта, Ю.М. Грошевого, А.Я. Дубинского, В.С. Зеленского, А.Р. Михайленко, М.М. Михенко, Г.К. Кожевникова, Н.А. Погорецкого, Н.В. Сибелевой, З.Д. Смитиенко, В.Д. Финько, С.Ф. Шумилина и др.

Проблемы осуществления надзора прокурором за соблюдением законов в военной сфере частично рассматривались в работах В.С. Клименко, В.В. Клочкова, В.П. Пивненко, Н.В. Руденко, О.М. Савенкова, В.О. Шамрая и других ученых. Особо следует отметить диссертационное исследование А.А. Зархина «Проблемы надзора военного прокурора за расследованием преступлений» (2002 г.).

Но эти работы были выполнены до принятия нового Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII и Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины) 2012 г., в которых сущность полномочий прокурора в досудебном производстве изменена.

Целью статьи является исследование полномочий прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законов в стадии досудебного расследования, в частности, в зоне антитеррористической операции, в соответствии с новыми положениями УПК Украины.

Изложение основного материала исследования. Новый УПК Украины предоставляет прокурору полномочия по осуществлению надзора за соблюдением законов во время досудебного расследования в форме процессуального руководства. Предусматривая новую форму осуществления прокурорского надзора – «процессуальное руководство», законодатель не дает его четкого толкования.

В ст. 121 Конституции Украины функции прокуратуры определены как «надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, досудебное следствие» [6]. Нормы Конституции

являются нормами прямого действия, и поэтому нельзя допускать ее расширенного толкования, изложенного в ст. 36 нового УПК Украины, в которой конституционное положение об осуществлении надзора толкуется как процессуальное руководство.

Поэтому спорным является предложение некоторых ученых о необходимости изменения положений Основного Закона и приведения его в соответствие с нормами УПК Украины 2012 г. [7, с. 53].

К тому же новый Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII среди функций прокуратуры в п. 3 ст. 2 предусматривает именно «надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие», фактически дословно воспроизводя конституционную норму, и исключает положение об осуществлении прокурором процессуального руководства.

В.В. Сухонос еще до принятия нового УПК Украины, в 2008 г., исследуя на монографическом уровне вопрос о месте и роли прокуратуры в системе государственных органов Украины, справедливо утверждал, «если прокурор будет непосредственно организовывать следствие и управлять им, нести ответственность за качество и результаты расследования, функция надзора за этим видом деятельности со стороны того же прокурора пойдет насмарку и потеряет всякий смысл» [8, с. 277].

Поэтому предоставление прокурору, согласно п. 4 ч. 2 ст. 36 УПК Украины 2012 г., полномочий по непосредственному проведению досудебного расследования является неоправданным расширением его полномочий по надзору за соблюдением законов в ходе досудебного расследования. Невозможно совместить такие полномочия в лице одного субъекта уголовного процесса. И чрезмерная концентрация власти в руках Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров, в соответствии с выводами Венецианской комиссии от 12 октября 2004 г. о проекте Закона Украины «О внесении изменений в закон Украины «О прокуратуре», в котором были предложены эти полномочия, создает мощную институцию. Его полномочия значительно

выходят за пределы функций, которые прокурор выполняет в демократическом правовом государстве [9, с. 39].

Поэтому положения УПК Украины 2012 г. должны быть усовершенствованы путем приведения их в соответствие с требованиями Конституции Украины и нового Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII. Из УПК Украины, по мнению автора статьи, должны быть исключены полномочия прокурора по осуществлению процессуального руководства и расширены полномочия по осуществлению надзора за соблюдением законов на стадии досудебного расследования.

Рассмотрим специфику полномочий военного прокурора в досудебном производстве, обусловленную особенностью организации Вооруженных Сил Украины и других военных формирований, созданных в соответствии с законами Украины.

Но, прежде всего, заметим, что в настоящее время, в соответствии с ч. 2 ст. 1 заключительных положений УПК Украины 2012 г., досудебное расследование уголовных правонарушений о воинских преступлениях осуществляется следователями органов прокуратуры.

Хотя новый Закон Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII не предусматривает в составе военных прокуратур должностей следователей, они продолжают выполнять свои обязанности по расследованию преступлений в военной сфере, а военные прокуроры осуществляют процессуальное руководство и одновременно прокурорский надзор.

Поэтому возникла насущная потребность в реформировании следственных подразделений – создании следственных подразделений в составе Военной полиции, которую планируется создать в Украине. В Проекте Закона Украины «О Военной полиции» от 21 января 2015 г. № 1805, подготовленном народными депутатами Украины М.П. Паламарчуком и В.М. Король, предусматриваются следственные и оперативные подразделения в Военной полиции, которые будут выполнять задачи досудебного расследования преступлений и уголовных проступков, связанных с прохождением военной службы, совершенных военнослужа-



щими, а также коррупционных преступлений, совершенных работниками и государственными служащими Министерства обороны Украины и Вооруженных Сил Украины, и проведения оперативно-розыскной деятельности в пределах предоставленных полномочий [10].

Полномочия военных прокуроров по осуществлению надзора за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие вытекают из положений ст. 25 Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII, Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» и УПК Украины. В ч. 1 ст. 25 Закона Украины «О прокуратуре» определено, что письменные указания прокурора органам, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие, предоставленные в рамках полномочий, являются обязательными для этих органов и подлежат немедленному исполнению [11].

Особенности полномочий военного прокурора заключаются в том, что, согласно ч. 4 ст. 27 Закона Украины «О прокуратуре» от 14 октября 2014 г. № 1697-VII, «военными прокурорами назначаются граждане из числа офицеров, проходящих военную службу или находящихся в запасе и имеющих высшее юридическое образование».

Порядок занятия должности прокурора определяется Положением о прохождении военной службы в военной прокуратуре. В отдельных случаях по приказу Генерального прокурора Украины на должности прокуроров военной прокуратуры могут быть назначены лица, которые не являются военнослужащими и не пребывающие в запасе» [11].

Как видим, выполнять обязанности военных прокуроров должны будут военнослужащие Вооруженных Сил Украины. Специфика полномочий военного прокурора определяются особенностями организации Вооруженных Сил Украины и других военных формирований, необходимостью соблюдать положения Уставов Вооруженных Сил Украины и других нормативных актов, регулирующих порядок прохождения военной службы.

Кроме бесосновательного возложения на прокуроров функций процессуального руководства расследованием, законодатель значительно расширил и полномочия прокурора по ограничению конституционных прав граждан, которые вытекают из положений Закона Украины «О внесении изменений в Уголовный процессуальный кодекс Украины относительно особого режима досудебного расследования в условиях военного, чрезвычайного положения или в районе проведения антитеррористической операции» от 12 августа 2014 г. № 1631-VII.

Согласно этому Закону, Уголовный процессуальный кодекс Украины был дополнен разделом IX¹ и ст. 615 такого содержания: «Особый режим досудебного расследования в условиях военного, чрезвычайного положения или в районе проведения антитеррористической операции».

1. На территории (административной территории), на которой действует правовой режим военного, чрезвычайного положения, проведения антитеррористической операции, в случае невозможности выполнения в установленные законом сроки следственным судьей полномочий, предусмотренных статьями 163, 164, 234, 235, 247 и 248 настоящего Кодекса, а также полномочий по избранию меры пресечения в виде содержания под стражей на срок до 30 суток к лицам, подозреваемым в совершении преступлений, предусмотренных статьями 109–114-1, 258–258-5, 260–263-1, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 Уголовного кодекса Украины, эти полномочия выполняет соответствующий прокурор» [12].

Этот Закон предоставляет прокурорам, осуществляющим свои полномочия в зоне проведения антитеррористической операции, право самостоятельно (без решения суда) принимать решения, существенно ограничивающие конституционные права граждан (о временном доступе к вещам и документам – ст. 163–164 УПК Украины, о проведении обыска в жилище или ином владении – ст. 234–235 УПК Украины, о проведении негласных следственных (розыскных) действий – ст. 247–248 УПК Украины, избрании меры пресечения в виде заключения под стражу к подозреваемым в совершении отдель-

ных преступлений, предусмотренных в ст. 615 УПК Украины).

Предоставление прокурорам таких полномочий противоречит требованиям Конституции Украины, Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод, решениям Европейского суда по правам человека и другим международным актам и грубо нарушает стандарты по правам человека. Так, ч. 1 ст. 29 Конституции Украины провозглашает, что «никто не может быть арестован или содержаться под стражей иначе как по мотивированному решению суда и только на основаниях и в порядке, установленном законом. В случае крайней необходимости предотвратить преступление или его прекратить, уполномоченные на то законом органы могут применить содержание лица под стражей в качестве временной меры пресечения, обоснованность которой в течение семидесяти двух часов должна быть проверена судом. Задержанное лицо немедленно освобождается, если в течение семидесяти двух часов с момента задержания ему не вручено мотивированное решение суда о содержании под стражей».

Ст. 30 Конституции Украины гарантирует неприкосновенность жилища – «не допускается проникновение в жилище или другое владение лица, проведение в них осмотра или обыска иначе, как по мотивированному решению суда», а ст. 31 Конституции Украины отмечает, что «каждому гарантируется тайна переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции. Исключения могут быть установлены только судом в случаях, предусмотренных законом, с целью предотвратить преступление или установить истину при расследовании уголовного дела, если другими способами получить информацию невозможно».

Из содержания этих статей видно, что только суд и следственный судья по УПК Украины имеют полномочия принимать решения об ограничении закрепленных в этих статьях Конституции Украины прав человека. Другой порядок проникновения в жилище или другое владение лица возможен только в неотложных случаях, связанных со спасением жизни людей и имущества либо с непосредственным преследованием лиц, подозреваемых в совершении преступления.



Ст. 64 Конституции Украины предусматривает, что некоторые права и свободы могут быть ограничены во время военного и чрезвычайного положения. Но даже в условиях военного и чрезвычайного положения не могут быть ограничены права и свободы человека, предусмотренные, в частности, ст. 29 Конституции Украины – быть арестованными и содержаться под стражей только по мотивированному решению суда [6].

Следует заметить, что ст. 64 Конституции Украины предусматривает возможность ограничения некоторых прав и свобод в условиях военного и чрезвычайного положения. В Основном Законе Украины нет положений, что такие ограничения могут применяться «в районе проведения антитеррористической операции». А военное или чрезвычайное положение в Украине не объявлено. К тому же следует отметить, что район проведения антитеррористической операции, его конкретные границы в настоящее время четко не определены, поэтому трудно понять, на каком пространстве Украины должен действовать этот Закон о существенном ограничении прав человека.

Достижениями судебно-правовой реформы, которая проводится в Украине с 1992 г., стало приведение уголовно-процессуального законодательства в соответствие с международными стандартами путем закрепления 2001 г. в УПК Украины 1960 г., а затем и в УПК Украины 2012 г. положения, согласно которому основные процессуальные действия и решения, существенно ограничивающие в уголовном процессе основополагающие права и свободы, принимаются только судом.

Предоставление прокурору, в соответствии со ст. 615 УПК Украины, права принимать решения, предусмотренные ст. ст. 163, 164, 234, 247, 248 УПК Украины, и избрания меры пресечения в виде заключения под стражу до 30 суток в отношении лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений, предусмотренных в ст. 615 УПК Украины, не соответствует основной функции прокурора – осуществлению надзора за соблюдением законов органами, которые ведут досудебное расследование.

Закон Украины «О внесении изменений в Уголовный процессуальный

кодекс Украины относительно особого режима досудебного расследования в условиях военного, чрезвычайного положения или в районе проведения антитеррористической операции» от 12 августа 2014 г. № 1631-VII противоречит не только Конституции Украины и международным актам по правам человека, а и положениям УПК Украины 2012 г., а именно: основным принципам уголовного судопроизводства – верховенства права и законности, которые закреплены в п. п. 1, 2 ч.1 ст. 7; ст. 8; ст. 9 УПК Украины.

Выводы. Предлагается исключить из ст. 36 УПК Украины полномочия прокурора по осуществлению процессуального руководства, а также ст. 615, которой он был дополнен в соответствии с Законом Украины от 12 августа 2014 г. № 1631-VII, поскольку эти положения являются не соответствующими требованиям Конституции Украины и существенно нарушают права человека.

Список использованной литературы:

1. Головний військовий прокурор оприлюднив кількість дезертирів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ato/golovniy-viyskoviy-prokuror-oprilyudniv-kilkist-dezertiriv-v-ukrayini-408423.html>.

2. Лутковская В. Лутковская заявила на «Айдар» в прокуратуру / В. Лутковская [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://strichka.com/item/12889037>.

3. Против руководства батальона «Слобожанщина» возбуждено уголовное производство [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unian.net/politics/1006819-protiv-rukovodstva-batalona-slobojanschina-vozbudeno-ugolovnoe-proizvodstvo.html>.

4. Из-за обвинений в мародерстве расформирован добровольческий батальон «Шахтерск» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/ukraine/iz-za-obvineniy-v-maroderstve-rasformirovan-dobrovolcheskiy-batalon-shahtersk-561730.html>.

5. Головний військовий прокурор провів науково-практичний семінар з питань реалізації військовими прокуро-

рами повноважень в умовах проведення АТО // Сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=tec&id=145247.

6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

7. Полянський Ю. Роль прокурора у досудовому кримінальному провадженні за новим кримінальним кодексом України / Ю. Полянський, В. Долежан // Юридичний вісник . – 2013. – № 4. – С. 52–54.

8. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України : теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : [монографія] / В.В. Сухонос ; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. – Суми : Університетська книга, 2008. – 448 с.

9. Висновок Венеціанської комісії від 12 жовтня 2004 року щодо проекту закону України про внесення змін до закону України «Про прокуратуру» // Перспективи реформи кримінального судочинства в Україні : Реформування прокуратури : матеріали наук.-практ. конф. – К., 2010. – С. 37–48.

10. Проект Закону України «Про Військову поліцію» від 21 січня 2015 р. № 1805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53648.

11. Про прокуратуру : Закон України № від 14 жовтня 2014 р. 1697-VII // Голос України. – 2014. – № 206 (5956).

12. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитеррористичної операції : Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1631-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1631-18>.