

# УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА

УДК 343.138

## ПРОКУРОР КАК СУБЪЕКТ УГОЛОВНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

**Александр ЗАГУРСКИЙ,**кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права  
Юридического института Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника

### SUMMARY

In the article the legal nature of the activities of the Prosecutor as the subject of the criminal procedural policy of Ukraine is examined as well as the implementation of its mandate in current criminal proceedings. The propositions regarding the improvement of the criminal procedure legislation of Ukraine are formulated. It is proved that the Prosecutor as the subject of the criminal procedural policy realizes his powers of enforcement in the form of criminal prosecution, supervision of procedural activities of the bodies of pre-trial investigation procedure, manual pre-trial investigation. Rightly, the function of criminal prosecution and to clear division of the function of supervision the procedural activities of the bodies of pre-trial investigation and procedural guidance should be anchored in legislation.

**Key words:** prosecutor, criminal procedural policy, criminal procedural legislation, criminal procedure, criminal prosecution, prosecutor guidance, prosecutor's supervision.

### АННОТАЦИЯ

В статье исследована правовая природа деятельности прокурора как субъекта уголовной процессуальной политики Украины, особенности реализации его полномочий в современном уголовном производстве. Сформулированы предложения относительно усовершенствования уголовного процессуального законодательства Украины. Доказано, что прокурор как субъект уголовной процессуальной политики реализует свои полномочия на правоприменительном уровне в форме уголовного преследования, надзора за процессуальной деятельностью органов досудебного расследования, процессуального руководства досудебным расследованием. Обосновано, что необходимо на законодательном уровне закрепить функцию уголовного преследования и четко разделить функцию надзора за процессуальной деятельностью органов досудебного расследования и процессуального руководства.

**Ключевые слова:** прокурор, уголовная процессуальная политика, уголовное процессуальное законодательство, уголовное производство, уголовное преследование, процессуальное руководство, надзор прокурора.

**Постановка проблемы.** Значительную роль в утверждении верховенства права принадлежит системе уголовного судопроизводства, поэтому на институт прокуроров возлагается важное задание. Это означает то, что прокурор применяет закон и осуществляет надзор за его правильным применением. К тому же прокурор действует не от собственного имени, не от имени какого-нибудь государственного органа, а от имени общества, и таким образом, должен соблюдать два важных условия: заботится о правах человека и о надлежащей эффективности системы уголовного судопроизводства, за которую он в некотором роде несет ответственность.

**Состояние исследования.** Проблемам процессуального статуса и полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве были посвящены научные труды многих зарубежных и отечественных ученых в сфере уголовного процесса и прокурорского надзора: В.Д. Арсеньева, В.И. Баскова, В.П. Божьева, И.В. Вернидубова, В.И. Гончаренко, А.Я. Дубинского, В.С. Зеленецкого,

Н.С. Карпова, Л.М. Лобойко, В.Т. Нора, Н.А. Погорецкого, М.С. Строговича, А.М. Толочка, М.А. Чельцова и других, однако проблема правовой природы деятельности прокурора как субъекта уголовной процессуальной политики, а также особенности их реализации на правоприменительном уровне еще не были предметом самостоятельного научного исследования.

**Целью статьи** является теоретическая разработка правовой природы деятельности прокурора как субъекта уголовной процессуальной политики, исследование особенностей реализации полномочий прокурора на правоприменительном уровне реализации уголовной процессуальной политики, а также выработка предложений по усовершенствованию уголовного процессуального законодательства

**Изложение основного материала.** Концепция деятельности органов прокуратуры имеет свои специфические особенности: французская модель прокуратуры, при которой должностные лица фактически имеют монополию на уголовное преследование в рамках инк-

визиционной системы уголовного судопроизводства; англосаксонская модель прокуратуры, при которой уголовное преследование инициируется потерпевшим или полицией в рамках состязательного уголовного судопроизводства.

В тоже время в каждом государстве-члене ЕС существует свой структурный элемент государственной власти, который занимается уголовным преследованием, более известны под разными названиями: «государственный обвинитель», «аторней обвинения», «прокурор». Во всех системах уголовного судопроизводства этому структурному элементу власти принадлежит ключевая роль, с разницей только в том, насколько давно возник данный правовой институт. Статус и роль прокуратуры также существенно расширились в результате того масштаба реформ, которые проводились на протяжении последних лет.

Тем не менее во всех системах уголовного судопроизводства роль и конкретные задачи прокуроров, предусмотренные в национальном законодательстве о уголовной юстиции той или иной страны, не всегда совпадают.

Иногда институциональное положение прокурора в одной стране существенно отличается от его положения в другой: во-первых, характером его взаимоотношений с исполнительной властью (где оно находится в диапазоне от подчинения до независимости), и, во-вторых, характером связей между прокурорами и судьями.

Кроме этого, в одних странах полицейская служба не зависит от органов прокуратуры и пользуется дискреционными полномочиями не только в проведении расследований, но и часто при решении вопроса в судебном порядке, в других – прокурор осуществляет надзор за исполнением полицейских функций и даже координирует его.

В рекомендации REC (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, принятой 6 октября 2000 г. четко определена правовая природа, роли и задачи деятельности прокуратуры: «Прокуроры являются представителями органов государственной власти, которые от имени общества и в интересах государства гарантируют применение закона, когда его нарушение приводит к уголовным санкциям, учитывая как права личности, так и необходимую эффективность уголовного судопроизводства. Прокуроры во всех системах уголовного правосудия: 1) решают вопросы возбуждения или продолжения уголовного преследования; 2) поддерживают государственное обвинение в суде; 3) могут обжаловать или принести представление на все или некоторые судебные решения. В некоторых системах уголовного правосудия, прокуратура также осуществляет государственную уголовную политику, учитывая, по возможности, региональные или местные условия; ведет расследования; руководит расследованием

или осуществляет надзор за ним; обеспечивает оказание эффективной помощи потерпевшим; принимает решения относительно процедур альтернативных уголовному преследованию; осуществляет надзор за исполнением судебных решений» [1].

Достаточно длительный период времени в европейской и мировой практике практически отсутствовали международно-правовые стандарты, которые бы определяли задачи, функции и организацию деятельности прокуратуры вне системы уголовного правосудия. 19 ноября 2012 г. Комитетом Министров Совета Европы были приняты Рекомендации CM/ Rec (2012) 11 «О роли прокуроров вне системы уголовного правосудия». Правовой анализ данного международного акта показывает, что «роль прокуратуры вне системы уголовного правосудия может включать представление общих и публичных интересов, включая оказание юридической помощи частным лицам в защите прав и основных свобод, представление интересов государства в судах, осуществление надзора над государственными органами и другими юридическими организациями и осуществление консультативной функции в судах, защита прав и свобод человека в полном соответствии с принципом верховенства права, придерживаться права на справедливое судебное разбирательство» [2].

Вышеуказанные положения учтены в Законе Украины от 18 сентября 2012 г. № 5288-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам усовершенствования деятельности прокуратуры», который вступил в действие с 1 декабря 2012 г.

В связи с этим Ю.С. Демин считает, что «это обусловлено необходимостью создания надлежащих условий для повышения эффективности осуществления полномочий органами прокуратуры, преодоления отдельных проблем, которые возникли при осуществлении прокуратурой своих функций, дальнейшей адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, исполнения обязательств, который взяла на себя Украина» [3].

Анализ уголовно-процессуального законодательства государств на постсоветском пространстве показывает, что существуют разные концепции, в контексте которых, *прокурор рассматривается как субъект уголовной процессуальной политики. В одних государствах (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Молдова, Республика Туркменистан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан), прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия; в других (Республика Казахстан, Азербайджанская Республика, Республика Армения) – прокурором является должностное лицо,*

осуществляющее в пределах своей компетенции надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, упрощенного досудебного производства, дознания, следствия и судебных решений, а также уголовное преследование на всех стадиях уголовного процесса [4–13] (*курсив наш.* – А. З.).

В соответствии со ст. 121 Конституцией Украины на прокуратуру возлагаются: 1) поддержания государственного обвинения в суде; 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; 3) надзор за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие; 4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также применение других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан [14].

В соответствии с Законом Украины от 5 ноября 1991 г. № 1789 «О прокуратуре» «надзор прокурора за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования имеет своей задачей способствовать: 1) раскрытию уголовных правонарушений, защите личности, ее прав, свобод, собственности, прав предприятий, учреждений, организаций от преступных и уголовно противоправных посягательств; 2) исполнению требований закона о неотвратимости ответственности за совершенное преступление; 3) предотвращению незаконного привлечения лица к уголовной ответственности; 4) охране прав и законных интересов граждан при осуществлении уголовного судопроизводства; 5) осуществлению мероприятий по предотвращению уголовных правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению» [15].

Основной задачей прокурорского надзора за соблюдением и применением законов является защита от неправомерных посягательств, гарантированных Конституцией Украины и законами Украины прав и свобод человека и гражданина, государственных и общественных интересов [16].

УПК Украины от 28 декабря 1960 г. наделял прокурора полномочиями осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и досудебного следствия [17].

Целью принятия Верховной Радой Украины 13 апреля 2012 г. нового Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК) стала необходимость усовершенствования правового регулирования в сфере уголовного судопроизводства, внедрение в него европейских ценностей и принципов, преобразование соблюдения прав человека в ключевую идею всего уголовного процесса, а также обеспечение реального равенства процессуальных возможностей сторон уголовного судопроизводства и утверждение состязательности сторон.

В тоже время, УПК Украины от 13 апреля 2012 г. определил, что «прокурор, осуществляя свои полномо-

чия в соответствии с требованиями настоящего Кодекса, является самостоятельным в своей процессуальной деятельности, вмешательство в которую лиц, не имеющих на то законных полномочий, запрещается. Прокурор, осуществляет надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства предварительным расследованием» [18].

Законодатель конкретизировал конституционную функцию прокуратуры по надзору за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования, закрепленную в п. 2 ст. 121 Конституции Украины. На сегодняшний день надзор осуществляется в форме процессуального руководства. Содержание руководства заключается в том, что прокурор непосредственно в полном объеме или частично участвует в расследовании, несет ответственность за результаты расследования, то есть фактически выступает «хозяином» уголовного дела [19, с. 138].

И.В. Ена предлагает: «В качестве основных функций, которые осуществляет прокурор в досудебном производстве, выделить: функцию уголовного преследования; функцию надзора за процессуальной деятельностью органов досудебного расследования; функцию процессуального руководства досудебным расследованием» [20, с. 10].

Прокурор – Генеральный прокурор Украины, первый заместитель, заместители Генерального прокурора Украины, их старшие помощники, помощники, прокуроры Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя, прокуроры городов и районов, районов в городах, межрайонные и специализированные прокуроры, их первые заместители, заместители прокуроров, начальники главных управлений, управлений, отделов прокуратур, их первые заместители, заместители, старшие прокуроры и прокуроры прокуратур всех уровней, которые действуют в пределах полномочий, определенных настоящим Кодексом [18].

Процессуальное руководство – это организация процесса досудебного расследования, определение направлений досудебного расследования, координация процессуальных действий, создание условий для нормального функционирования следователей, обеспечение соблюдения законов Украины в процессе расследования; процессуальное руководство прокурора досудебным расследованием состоит в том, что он, реализуя свои надзорные полномочия, обеспечивает исполнение органами досудебного расследования требований закона, которые определяют основание и процессуальный порядок производства ими следственных (розыскных), негласных следственных (розыскных) действий и других процессуальных действий, решений, принятие процессуальных решений [21; 22].

По сути это означает, что именно на прокурора возлагается обязанность организации процессуальных

действий, содействие созданию условий для нормального функционирования следователей, обеспечения соблюдения в ходе уголовного производства требований законов Украины. Такая нормативная модель прокурорской деятельности должна обеспечить охрану прав и законных интересов участников уголовного производства, законность уголовной процессуальной деятельности следователей и оперативных подразделений, поскольку прокурор направляет досудебное расследование, имеет постоянный доступ к процессуальной информации, осведомлен о ключевых решениях, принимаемых следователем, своевременно устраняет нарушения закона, и способен обеспечить качество поддержания государственного обвинения в суде [23, с. 120].

А.П. Бегма отмечает, что «прокурор в стадии досудебного расследования наряду с функцией надзора за соблюдением законов осуществляет также и процессуальное руководство органами дознания и досудебного следствия независимо от их ведомственной принадлежности. На практике постоянно осуществляется оперативное вмешательство прокурора в процесс расследования, что позволяет правильно определить главное направление в деятельности следователя по делу. Он руководит деятельностью органов расследования, чтобы в дальнейшем обосновать обвинения перед судом» [24, с. 9].

Анализ статистической информации о работе прокурора свидетельствует о том, что за 12 месяцев 2013 г. прокурором было обнаружено и внесено в Реестр сведения о совершенных уголовных правонарушениях, ранее не учтенных – 3 320; из числа укрытых от учета: отправлено в суд – 173, закрыто по п. 1-2 ст. 284 УПК Украины – 1 109; отменено постановлений о прекращении уголовного производства – 42287; направлено в суд – 285; вынесено постановлений о возобновлении досудебного расследования – 1 327; дано письменных указаний – 234 420. За 6 месяцев 2014 г. прокурором было обнаружено и внесено в Реестр сведения о совершенных уголовных правонарушениях, ранее не учтенных – 1 562; из числа укрытых от учета: отправлено в суд – 146, закрыто по п. 1-2 ст. 284 УПК Украины – 209; отменено постановлений о прекращении уголовного производства – 21 887; направлено в суд – 256; вынесено постановлений о возобновлении досудебного расследования – 401; дано письменных указаний – 107 275 [25].

О.А. Литвак и П.В. Шумский считают, что «с целью создания оптимальной институциональной модели прокуратуры и обеспечения ее эффективного функционирования, необходимо приложить усилия в направлении обновления законодательной базы – внесение соответствующих изменений в Конституцию Украины, принятие нового Закона Украины “О прокуратуре”» [26, с. 23].

В.В. Луцик подчеркивает, что «новый УПК Украины предпринял попытку изменить концепцию участия прокурора в уголовном судопроизводстве, следствием

этой попытки стало наделение прокурора полномочиями процессуального руководителя досудебным расследованием. В тоже время не все полномочия прокурора в полной мере соответствуют концепции процессуального руководства, имеются некоторые логические неувязки в законодательном регулировании этих полномочий» [27, с. 85].

Н.В. Руденко и В.П. Пивненко подчеркивают, что «наделение прокурора в досудебном расследовании правом на осуществление процессуального руководства органами дознания и досудебного следствия – это объективная закономерность, которая имеет под собой прочную законодательную базу, подтвержденную системным толкованием норм УПК Украины 2012 г. Более того, порядок реализации этого права, его направленность и содержание свидетельствует, что реализация его происходит не в форме прокурорского надзора, а как самостоятельная дополнительная функция прокурора, которая выполняется им в досудебной стадии процесса. Указанная функция является обязательной и неоспоримой. Без ее наличия и реализации не может быть выполнено ни одно из заданий досудебного расследования – важной и необходимой стадии уголовного процесса. Есть надежда, что законодатель Украины путем внесения изменений и дополнений в УПК Украины четко и однозначно разделит прокурорские уголовные процессуальные функции (надзор за соблюдением законов и процессуального руководства при проведении досудебного расследования)» [28, с. 282].

**Выводы.** Таким образом, проблема правовой природы деятельности прокурора как субъекта уголовного процессуальной политики в дальнейшем требует надлежащих научных исследований. На законодательном уровне реализации уголовной процессуальной политики в сфере субъектов уголовного производства необходимо четко закрепить функцию уголовного преследования, а также разграничить функцию надзора за процессуальной деятельностью органов досудебного расследования и процессуального руководства. Как следствие, на правоприменительном уровне реализации уголовной процессуальной политики следует разработать эффективный механизм реализации прокурором функции уголовного преследования, отграничив ее от функции поддержания государственного обвинения, надзора за процессуальной деятельностью органов досудебного расследования и процессуального руководства. На концептуальном уровне важной является реализация основных положений, которые заложены Концепцией реформирования уголовной юстиции, утвержденной Указом Президента Украины от 8 апреля 2008 г.

#### Список использованной литературы

1. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів держав-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального

правосуддя (ухвалена Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 р. на 724-му засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.

2. Рекомендация СМ / Рес (2012) 11 Комитета министров государствам-членам о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.genproc.gov.ru/files/documents/kmse.docf>.

3. Дьомін Ю. Зміни до Закону України «Про прокуратуру» – черговий крок на шляху до демократичних перетворень / Ю. Дьомін // Вісник Національної академії прокуратури. – 2013. – № 3 – С. 5–9.

4. Модельный Уголовно-процессуальный кодекс для государств-участников СНГ (рекомендательный законодательный акт), принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 17 февраля 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iaicr.ru/html/?id=22&pag=31&nid=1>.

5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.goskodeks.ru>.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=hk9900295>.

7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326970&lang=2>. – Дата доступа: 24.09.2014.

8. Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ugolovnykodeks.ru/2011/11/ugolovno-processualnyj-kodeks-turkmenistana/>.

9. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14306/preview>.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mmktj.ru/legislation/legislation-base/codecs/>.

11. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact\\_id=111463](http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=111463).

12. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1008442](http://www.online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008442).

13. Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.km.undp.sk/.../File/.../Azerbaijan\\_Criminal\\_Procedure\\_Code\\_Russian.doc](http://www.km.undp.sk/.../File/.../Azerbaijan_Criminal_Procedure_Code_Russian.doc).

14. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.

15. Про прокуратуру : Закон України від 5 лист. 1991 р. № 1789-ХІІ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>. – Назва з екрану.

16. Про особливості організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів наказ Генерального прокурора України № 3 гн від 7 лист. 2012 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).

17. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. № 1001-05 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.

18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17>.

19. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року / за ред. О.А. Банчука, Р.О. Куйбіди, М.І. Хавронюка. – Х. : Фактор, 2013. – 1072 с.

20. Сна І.В. Кримінальна процесуальна компетенція прокурора у досудовому провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І.В. Сна. – К., 2014. – 20 с.

21. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / [О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.]; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портного. – Х. : Право, 2012– . – Т. 1. – 2012. – 768 с.

22. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. професорів В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.

23. Кримінальний процес : [підручник] / [Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін.]; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. – Х. : Право, 2013. – 824 с.

24. Бегма А.П. Прокурор як суб'єкт кримінально-процесуальної діяльності : автореф. дис. ... юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / А.П. Бегма. – К., 2011. – 20 с.

25. Генеральна прокуратура України (статистична інформація за 2013–2014 рр.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

26. Литвак О. Проблеми реформування кримінальної юстиції / О. Литвак, П. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури. – 2013. – № 2 (30). – С. 19–24.

27. Луцик В.В. Процесуальное руководство как функция прокурора по новому УПК Украины / В.В. Луцик // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Серыя 4. «Правознаўства». – 2013. – № 6 (164). – С. 80–85.

28. Руденко М.В. Про сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М.В. Руденко, В.П. Півненко / Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 277–283.