

## СОДЕРЖАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА В НОВОМ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ



**Владимир В. МОЛОДЫК,**  
к.ю.н., начальник отдела  
Научно-исследовательского  
института,  
Национальная Академия  
Прокуратуры Украины

### Резюме

В статье на основании анализа норм действующего уголовно-процессуального законодательства Украины, а также ведомственных нормативных правовых актов, рассматривается содержание деятельности прокурора по обеспечению надзора за соблюдением законов при производстве предварительного расследования, предлагается авторское определение содержания указанной деятельности прокурора.

**Ключевые слова:** прокурор, уголовное производство, соблюдение законов, уголовно-процессуальное законодательство, процессуальное руководство.

### Summary

**The actual contents of the prosecutors activities at pre-trial stage of criminal proceedings in the new criminal procedure legislation of Ukraine.** In the article explores the meaning of Prosecutor to ensure compliance with the law during the production of the preliminary investigation on the basis of the analysis of the rules of criminal procedure of Ukraine, as well as departmental normative legal acts. Author have attempted to define the activity of the Prosecutor.

**Keywords:** Attorney, criminal proceedings for the enforcement of the laws, the law on criminal procedure, the procedural guidance.

Главной целью внешней политики Украины является интеграция в европейское правовое пространство. Наша страна на протяжении длительного времени вынужденно стояла в стороне интеграционных процессов европейского континента, предусматривающих реализацию целей соседства и развития, соблюдение международных норм и стандартов осуществления правосудия, внедрение новых стандартов обеспечения соблюдения прав и свобод человека, проведение институциональных и структурных реформ, адаптацию

законодательства Украины к законодательству ЕС и гармонизацию нормативно-правовой базы на европейском континенте.

Кардинальные преобразования Украинской государственности и права, имевшие место в течение последнего года, с особой остротой подняли проблему теории и практики содержания деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Реформа органов прокуратуры остается одним из «долгов» Украины перед Советом Европы, а в свете последних событий, требует существенного переосмысления уже сложившихся стереотипов в оценке роли прокурора, полномочий, форм и методов его деятельности.

Это связано с тем, что прокурор в соответствии со статьей 36 Уголовно-процессуального кодекса Украины (в дальнейшем, если не оговорено иное - УПК) является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного производства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Осуществление прокурором на стадии досудебного расследования функции надзора за соблюдением законности на стадии предварительного расследования одновременно с осуществлением функции обвинения возлагает на него персональную ответственность за качество расследования уголовного производства и, в силу принципа самостоятельности, ответственность за результаты уголовного преследования. Раз прокурор отвечает за результаты следствия, значит, он в целях достижения конкретного результата обязан использовать все предоставленные ему полномочия для устранения препятствий и обеспечения рассмотрения уголовного производства в судебном заседании.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что, несмотря на изменения в уголовно-процессуальном законодательстве Украины, регулирующие по новому правоотношения, возникающие между всеми участниками уголовного производства, эффективная реализация государственной политики в указанной сфере невозможна без слаженной работы правоохранительных органов деятельность которых по обеспечению законности уголовного производства приобрета-

ет в современных условиях чрезвычайно актуальное значение.

Исследуя понятие и содержание деятельности прокурора по обеспечению соблюдения законов на досудебных стадиях уголовного производства, следует отметить, что отдельным проблемам обеспечения законности при производстве предварительного расследования посвящены труды таких ученых, как: Ю. Е. Винокуров, В. В. Долежан, М. В. Косюта, А. Р. Михайленко, Н. И. Мычко, В. Т. Нор, Н. К. Якимчук и другие.

Деятельность прокурора на стадиях досудебного расследования неоднократно исследовалась в юридической литературе (О. Д. Жук, Р. Д. Рахунов, В. Я. Чеканов, Н. А. Якубович, и др.), также как и его участие в первой судебной стадии (В. И. Басков, И. Л. Петрухин, В. М. Савицкий и др.).

Однако указанные виды деятельности прокурора рассматривались преимущественно с точки зрения осуществления надзора за соблюдением законов органами предварительного расследования. Содержание деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного производства требует дальнейшего исследования.

Помимо указанных проблем существует целый ряд других вопросов, связанных с правовым регулированием организации и деятельности прокурора, направленной на обеспечение законности досудебного расследования и рассмотрения уголовного производства в судебном заседании с целью вынесения судом законного, обоснованного и справедливого приговора или иного правосудного решения, которые и определяют актуальность темы исследования.

Целью статьи является исследование теоретических и практических вопросов организации и деятельности прокурора по обеспечению законности на досудебных стадиях уголовного производства; определение сущности и содержания этой деятельности. Указанной цели планируется достичь путем решения такой задачи, как анализ научных источников по проблематике прокурорской деятельности и нормативных актов, регулирующих уголовно-процессуальные правоотношения.

Изложение основных положений. Осуществление надзора за исполнением закона при производстве предварительного расследования и процессуальное руководство ним составляет содержание деятельности прокурора и регулируется новым уголовно-процессуальным законодательством Украины, которое вобрало в себя всю положительную законодательную доктрину, а также исторический опыт европейских государств в

данной области. После подписания Соглашения с ЕС, Украина (как и Грузия с Молдавией) вошла в европейское правовое пространство и, в следствие этого, изменилось содержание прокурорской деятельности на досудебных стадиях уголовного производства, будучи неразрывно связанным с понятием правового пространства в узком смысле, его частном значении. Следует отметить, что одной из первых работ, посвященных анализу концепции европейского правового пространства, стала монография Э. Краби «Исследование понятия европейского правового пространства» [1]. По его мнению, это понятие охватывает различные отрасли национального права - от уголовного до международного частного. В работе Р. Давида «Основные правовые системы современности» [2] разработано деление существующих правовых систем на «семьи». На основе определенных классификационных признаков автор выделяет три главные группы правовых систем: романо-германскую семью, семью общего права и семью социалистического права.

Первая из них сложилась на основе римского права, где во главу угла поставлены нормы, которые рассматриваются как модели поведения, отвечающие требованиям справедливости и морали.

Вторая система права - общее право, свойственное в первую очередь Великобритании - создавалась судьями, разрешавшими споры между конкретными лицами. Судебные решения становились прецедентами, используемыми при рассмотрении аналогичных дел в последующем. Однако, отмечает Р. Давид, норма права все более и более понимается в странах общего права так же, как и в странах романо-германской семьи, исходя из «одной и той же идеи справедливости».

Характеризуя семью социалистического права, Р. Давид пишет: «Правовые системы стран, входящих в социалистический лагерь, ранее принадлежали к романо-германской правовой семье. Там сохранились в значительной степени и система права, и терминология юридической науки, основанной трудом европейских университетов и восходящей к римскому праву».

Выделенные три основные правовые «семьи» характерны в основном для европейских стран, хотя к ним относятся и некоторые государства других континентов (Монголия, Куба, США, Канада и др.).

Правовая система Украины и ее уголовно-процессуальное законодательство в течение продолжительного времени соединяло в себе элементы советского права с эволюцией романо-германской правовой семьи, что не удивительно. «Карл Маркс и В. И. Ленин, — пишет Р. Давид, — сфор-

мировались как юристы в странах, входящих в романо-германскую правовую семью; их учение перекликается с юридическим позитивизмом, преобладавшим в XIX веке и сохранившим свое значение в XX веке, позитивизмом, который хотел видеть в праве выражение воли законодателя, высшего толкователя справедливости. Советские авторы развили эту идею, в то время как юристы Запада, напротив, выступили против нее и, чтобы возродить традиционную идею о тесной связи между правом и справедливостью, считали необходимым освободиться от установившейся в XIX веке связи между государством и правом. Право социалистических государств, как нам представляется, верно позитивистским концепциям, упадок которых наблюдается в Западной Европе. Представляется возможным, что через 50 или 100 лет расколотое ныне единство будет восстановлено». [2, с.55] Как видим, автор был прав в том, что в современных условиях развития межгосударственной общеевропейской и интеграционной форм сотрудничества наследие и опыт позитивизма социалистической правовой семьи могут оказаться весьма важными для дальнейшего становления правового единства. Тем самым Р. Давид, не используя в своей работе такое понятие, как «европейское правовое пространство», создает своего рода теоретико-методологическое обоснование развития процессов правового сотрудничества в Европе, которое отсутствует в других работах на эту тему. Понимание изложенных выше концепций имеет не только теоретическое, но и практическое значение для правильного определения сущности деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного производства. Эффективного использования всего арсенала средств, предоставленных ему законом в процессе организации процессуального руководства досудебным расследованием, а также надзора и контроля за соблюдением требований закона при производстве предварительного следствия.

Новое уголовно-процессуальное законодательство Украины в значительной мере восприняло фундаментальные принципы европейского правового пространства. По словам экспертов Венецианской комиссии УПК Украины «радикально отошел от громоздкого и повторяющегося трехступенчатого уголовного процесса советского типа, ввел реальную соревновательную систему и содержал тщательно разработанные положения, направленные на обеспечение презумпции в пользу сохранения свободы, в том числе необходимость указания обстоятельств, указывающих на обоснованное подозрение и соответствующие

преобладающие риски, которые бы оправдывали применение мер по лишению свободы». Также, европейские эксперты отметили, что «Кодекс предложил усовершенствованную законодательную систему, регулирующую вмешательство в частную и семейную жизнь и другие квалифицированные права, а также ряд прогрессивных положений по противодействию жестокому обращению в рамках уголовного производства. Усилена роль и ответственность суда в обеспечении прав в течение уголовного процесса»<sup>8</sup>.

Согласно ст. 4 Закона Украины «О прокуратуре» от 05.11.1991 года № 1789-XII деятельность органов прокуратуры направлена на всемерное утверждение верховенства закона, укрепление правопорядка и имеет своей задачей защиту от неправомерных посягательств:

- 1) закрепленных Конституцией Украины независимости республики, общественного и государственного строя, политической и экономической систем, прав национальных групп и территориальных образований;
- 2) гарантированных Конституцией, другими законами Украины и международными правовыми актами социально-экономических, политических, личных прав и свобод человека и гражданина;
- 3) основ демократического устройства государственной власти, правового статуса местных советов, органов самоорганизации населения [3].

Так, в части 1 статьи 1 УПК содержатся принципы самостоятельности и запрета вмешательства в процессуальную деятельность прокурора лиц, не имеющих на то законных полномочий. Воздействие в какой-либо форме на работника прокуратуры с целью помешать выполнению им служебных обязанностей или добиться принятия неправомерного решения влечет за собой ответственность, предусмотренную законом. Обращение представителей власти, других должностных лиц к прокурору по поводу конкретных дел и материалов, находящихся в производстве прокуратуры, не могут содержать каких-либо указаний или относительно результатов их решения.

Частью 2 статьи 36 УПК определяются полномочия прокурора, который осуществляет надзор за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства предварительным расследованием. Согласно статье 3 УПК досудебное расследование стадия уголовного производства, которая начинается с момента внесения сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований и заканчивается закрытием уго-

ловного производства или направлением в суд обвинительного акта, ходатайство о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, ходатайство об освобождении лица от уголовной ответственности.

Прокурор уполномочен<sup>1</sup>:

- начинать досудебное расследование при наличии оснований, предусмотренных настоящим Кодексом;
- иметь полный доступ к материалам, документам и иным сведениям, касающихся досудебного расследования;
- поручать органу досудебного расследования проведение досудебного расследования;
- поручать следователю, органу досудебного расследования проведение в установленные прокурором срок следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий, иных процессуальных действий или давать указания об их проведении или участвовать в них, а в необходимых случаях лично производить следственные (розыскные) и процессуальные действия в порядке, определенном настоящим Кодексом;
- поручать органу досудебного расследования проведения досудебного расследования;
- поручать следователю, органу досудебного расследования проведение в установленные прокурором срок следователей (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий, иных процессуальных действий или давать указания об их проведении или участвовать в них, а в необходимых случаях - лично проводить следственные (розыскные) и процессуальные действия в порядке, определенном настоящим Кодексом;
- поручать проведение следственных (розыскных) действий и негласных следственных (розыскных) действий соответствующим оперативным подразделениям;
- назначать ревизии и проверки в порядке, определенном законом;
- отменять незаконные и необоснованные постановления следователей;
- инициировать перед руководителем органа досудебного расследования вопрос об отстранении следователя от проведения досудебного расследования и назначения другого следователя при наличии оснований, предусмотренных настоящим Кодексом, для его отвода, или в случае неэффективного досудебного расследования;
- принимать процессуальные решения в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, в том числе о закрытии уголовного производства и продление сроков досудебного расследования при наличии оснований, предусмотренных настоящим Кодексом;
- согласовывать или отказывать в согласовании ходатайств следователя к следственному судье о проведении следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий, иных процессуальных действий в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, самостоятельно подавать следственному судье такие ходатайства;
- сообщать лицу о подозрении;
- предъявлять гражданский иск в интересах государства и граждан, которые не могут самостоятельно защитить свои права вследствие физического состояния или материального положения, недостижения совершеннолетия, преклонного возраста, недееспособности или ограниченной дееспособности, в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом и законом;
- утверждать или отказывать в утверждении обвинительного акта, ходатайств о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, вносить изменения в составленный следователем обвинительного акта или указанных ходатайств, самостоятельно составлять обвинительный акт или указанные ходатайства;
- обращаться в суд с обвинительным актом, ходатайством о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, ходатайством об освобождении лица от уголовной ответственности;
- поддерживать государственное обвинение в суде, отказываться от поддержания государственного обвинения, изменить или выдвигать дополнительное обвинение в порядке, установленном настоящим Кодексом;
- согласовывать запрос органа досудебного расследования о международной правовой помощи, передачи уголовного производства или самостоятельно обращаться с таким ходатайством в порядке, установленном настоящим Кодексом;
- поручать органу досудебного расследования выполнения запроса (поручения) компетентного органа иностранного государства о международной правовой помощи или осуществлении уголовного производства, проверять полноту и законность проведения процессуальных действий, а также полноту, всесторонность и объективность расследования в проникнутом уголовном производстве;

<sup>1</sup> УНИАН:<http://www.unian.net/politics/648853-evropeyskie-ekspertyi-pohvalili-novyiy-upk-ukrainyi.html>.

- проверять перед направлением прокурору высшего уровня документы органа досудебного расследования о выдаче лица (экстрадиции), возвращать их соответствующему органу с письменными указаниями, если такие документы необоснованные или не соответствуют требованиям международных договоров, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, или законам Украины;
- поручать органам досудебного расследования проведение розыска и задержания лиц, совершивших уголовное преступление за пределами Украины, выполнении отдельных процессуальных действий с целью выдачи лица (экстрадиции) по запросу компетентного органа иностранного государства;
- обжаловать судебные решения в порядке, установленном настоящим Кодексом;
- осуществлять иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом.

Прокурор может самостоятельно отменить решение, предусмотренное п. 3 ч. 1 ст. 303 УПК и обжалуется в порядке, предусмотренном ч. 5 ст. 284 настоящего Кодекса, влечет прекращение производства по жалобе.

Пунктом 5 ст. 284 УПК предусмотрено, что копия постановления следователя о прекращении уголовного производства направляется заявителю, потерпевшему, прокурору. Прокурор, в течение двадцати дней с момента получения копии постановления, имеет право его отменить в связи с незаконностью или необоснованностью. Постановление следователя о закрытии уголовного производства также может быть отменена прокурором по жалобе заявителя, потерпевшего, если такая жалоба подана в течение десяти дней с момента получения заявителем, пострадавшим копией постановления.

В части 2 ст. 305 УПК указано, что следователь или прокурор могут самостоятельно отменить решения, предусмотренные пунктами 1, 2, 5 и 6 ч. 1 ст. 303 настоящего Кодекса, прекратить действие или бездействие, которые обжалуются, что влечет за собой прекращение производства по жалобе.

Прокурор, осуществляющий процессуальное руководство в уголовном производстве, вправе инициировать перед руководителем органа досудебного расследования вопрос об отстранении следователя от проведения досудебного расследования и назначения другого следователя при наличии оснований, предусмотренных настоящим Кодексом, для его отвода, или в случае неэффективного досудебного расследования. Неисполне-

ния руководителем органа досудебного расследования законных указаний и поручений прокурора, предоставленных в порядке, предусмотренном УПК, влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

Обвинительный акт, составленный следователем, утверждается прокурором. Если прокурор не согласен с актом, который был составлен следователем, он составляет новый обвинительный акт. Обвинительный акт подписывается следователем и прокурором, его утвердил, или только прокурором, если он составил его самостоятельно.

Очевидно, что, являясь одним из видов государственной деятельности, система организации и деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного производства всегда опосредована нормами права. Вне норм права никакой деятельности по осуществлению прокурорского надзора быть не может.

Так, пунктом 1 приказа Генерального прокурора Украины «Об организации деятельности прокуроров в уголовном производстве» от 19 декабря 2012 года № 4 обязывает первого заместителя и заместителей Генерального прокурора Украины, руководителей прокуратур всех уровней и отраслевых подразделений аппаратов, прокуроров - процессуальных руководителей досудебного расследования обеспечить:

- единую систему организации надзора за соблюдением законов всеми органами предварительного расследования, поддержания государственного обвинения, обжалования незаконных судебных решений, осуществление иных полномочий по этим вопросам;
- безусловное реагирование на выявленные нарушения закона с момента поступления заявления, сообщения об уголовном правонарушении до принятия окончательного решения в производстве;
- быстрое, всестороннее, полное и беспристрастное расследование уголовных правонарушений, обязательное участие прокуроров - процессуальных руководителей досудебного расследования в их судебном разбирательстве (в определенных законом случаях), восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов участников уголовного производства. [4]

Характеризуя деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного производства, следует отметить следующие ее особенности:

- Первой особенностью профессиональной деятельности прокурора является обусловленное

спецификой досудебных стадий уголовного производства подробное и последовательное регулирование законом всей его служебной деятельности, его правовая самостоятельность и независимость от влияний, исходящих из любых органов государственной власти и от любых должностных лиц.

- Вторая особенность в том, что в содержании этой деятельности цели защиты личности, общества и государства от уголовных правонарушений связанные с реализацией прокурором задач уголовного производства находятся в соответствии с предоставленными ему законом полномочиями. Эта специфика подтверждается тем, что прокурорская деятельность всегда была нужна обществу. Каждое общество имеет свой правовой идеал и стремится к его достижению. Прокурор, как один из главных участников уголовного производства, призван и подготовлен обществом к реализации возложенных на него функций.
- Третья особенность деятельности прокурора заключается в ее отличии и взаимообусловленности на каждой стадии досудебного расследования. В процессе осуществления уголовного преследования происходит частая смена предмета деятельности. Это зависит от того, осуществляет ли прокурор свои надзорные функции за соблюдением закона при производстве досудебного расследования либо процессуальные полномочия по процессуальному руководству предварительным следствием.
- Четвертая особенность этой деятельности в ее реальной обеспеченности государственным принуждением, составляющими которой являются средства и способы их использования, в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона. Вне процессуальной деятельности эти средства не могут быть использованы прокурором. Показателем действенности применяемых средств и методов является достижение результатов уголовного преследования, а именно реального исполнения наказания.
- Пятая особенность в том, что результаты деятельности прокурора и субъектов правоохранительной деятельности (органов дознания и предварительного следствия) на досудебных стадиях уголовного производства тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. В процессе осуществления уголовного преследования совершенствуется каждый из субъектов уголовного процесса.
- Шестая особенность в том, что все предоставленные прокурору законом функции реализу-

ются в комплексе, представляя собою единую систему правовых и организационных мер по осуществлению прокурорского надзора и процессуального руководства досудебным расследованием уголовного производства.

Выводы. Под деятельностью прокурора на досудебных стадиях уголовного производства предлагаем понимать обусловленный спецификой досудебных стадий уголовного производства процесс осуществления предоставленных ему законом функций и их практической реализации как единой системы правовых и организационных мер по осуществлению прокурорского надзора в форме процессуального руководства досудебным расследованием, в пределах, предоставленных ему законом полномочий, по выявлению и реагированию на нарушения закона органами осуществляющими дознание и предварительное следствие для достижения задач и целей уголовного судопроизводства.

Подытоживая вышеизложенное, можно констатировать, что Украине предстоит пройти долгий путь для того, чтобы стать неотъемлемой частью европейского правового пространства не только по процедурным вопросам, определяющим статус прокурора в уголовном производстве, но и по достижению реальных европейских правовых стандартов. Конечная цель евроинтеграционного курса Украины - приобретение полноправного членства в ЕС - требует реформирования институциональной системы нашего государства в институты европейского образца, утверждения европейских стандартов социально-экономического и политического развития соответствующего уровня и качества жизни населения. Реализация таких преобразований требует имплементации в общественное сознание основных гражданско-политических ценностей европейской демократии путем формирования и реализации новой ценностной системы общественного мировоззрения и демократической политической культуры в качестве базисных основ национальной идеи Украины.

#### **Список использованной литературы:**

1. Crabit Em. Recherchessur la notion d'espace judiciaire européen. – Bordeaux, 1988. – 588 p.
2. Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1967. С. 388.
3. О прокуратуре: закон Украины от 05.11.1991 года N 1789-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/1789-12>.
4. Об организации деятельности прокуроров в уголовном производстве: приказ Генерального прокурора Украины от 19 декабря 2012 года N4-гн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gp.gov.ua/ua/file\\_downloader.html?\\_m=fslib&\\_t=fsfile&\\_c=download&file\\_id=151871](http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151871).