

Л. Ю. Мисюра

*преподаватель отдела подготовки прокуроров по надзору
за соблюдением законов органами, которые проводят
оперативно-розыскную деятельность, дознание и досудебное следствие
Национальной академии прокуратуры Украины*

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Законом Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» № 1401-VIII от 2 июня 2016 года существенно изменены функции органов прокуратуры Украины. Так, в настоящее время в Украине действует прокуратура, осуществляющая поддержание публичного обвинения в суде; организацию и процессуальное руководство досудебным расследованием, решение в соответствии с законом других вопросов в ходе уголовного производства, надзор за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка; представительство интересов государства в суде в исключительных случаях и в порядке, предусмотренным законом.

В заключении Конституционного Суда Украины № 1-в/2016 от 20.01.2016 г. изложена правовая позиция о том, что предлагаемая для дополнения Конституции Украины ст. 131-1 не предусматривает отмену или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

Конституционная функция прокуратуры – «организация и процессуальное руководство досудебным расследованием, решение в соответствии с законом других вопросов в ходе уголовного производства, надзор за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка» – расширяет предусмотренные ст. 36 Уголовного процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины) полномочия прокурора, поскольку, кроме процессуального руководства досудебным расследованием, включает возможности осуществления «организации досудебного расследования», «надзора за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка», а также «решение в соответствии с законом других вопросов во время уголовного производства».

Указанные правовые категории являются новыми для украинского законодательства, требуют дополнительной правовой регламентации, а также приведения в соответствие с Конституцией Украины действующего законодательства в части деятельности органов прокуратуры.

В связи с указанным в ст. 3 УПК Украины необходимо закрепить определения понятий «организация досудебного расследования» и «процессуальное руководство досудебным расследованием».

Под организацией досудебного расследования следует понимать принятие руководителем органа прокуратуры комплекса организационно-распорядительных и процессуально-правовых мер во время досудебного расследования с целью обеспечения выполнения задач уголовного производства.

В свою очередь процессуальное руководство досудебным расследованием представляет собой исключительно процессуальную деятельность прокурора в уголовном производстве, направленную на обеспечение выполнения задач уголовного судопроизводства.

В заключении Конституционного Суда Украины по делу № 1-в /2016 от 20.01.2016 г. в особых мнениях изложены разные позиции судей относительно последних конституционных изменений. Одни считают, что наделение прокуратуры функцией организации и процессуального руководства досудебным расследованием является следствием получения прокуратурой наравне с руководителем органа досудебного расследования управленческих полномочий в досудебном расследовании. Другие выражают позицию о том, что наделение прокуратуры полномочием осуществлять организацию и процессуальное руководство досудебным расследованием означает, что за прокуратурой будет фактически закреплена функция осуществления досудебного расследования, что негативно повлияет на институциональную способность прокуратуры, приведет к сосредоточению у нее двух взаимоисключающих функций – осуществление досудебного расследования и надзора за ним. В свою очередь, их сочетание с функцией поддержания публичного обвинения в суде создаст конституционные предпосылки для нарушения принципа проведения объективного, полного и всестороннего досудебного расследования, разного рода служебных злоупотреблений при проведении расследования, что может приводить к ограничению или лишению гарантированных Конституцией Украины права на защиту от обвинения, права на презумпцию невиновности, права на судебную защиту.

Указанная позиция, по нашему мнению, является необоснованной, поскольку действующая ст. 36 УПК Украины никогда не исключала возможность прокурора проводить досудебное расследование от начала до завершения. Прокурор уполномочен проводить все процессуальные действия, составляющие содержание досудебного расследования, в частности: начинать досудебное расследование при наличии оснований, предусмотренных УПК Украины; лично проводить следственные (розыскные) и другие процессуальные действия; поручать проведение следственных (розыскных) действий и негласных следственных (розыскных) действий соответствующим оперативным подразделениям; принимать процессуальные решения, в том числе о закрытии уголовного

производства и продлении сроков досудебного расследования при наличии оснований, предусмотренных УПК Украины; подавать следственному судье ходатайство о проведении следственных (розыскных) действий, негласных следственных (розыскных) действий, других процессуальных действий; сообщать лицу о подозрении; составлять обвинительный акт или ходатайство о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера; обращаться в суд с обвинительным актом, ходатайством о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера, ходатайством об освобождении лица от уголовной ответственности.

Аналогичные широкие возможности органов прокуратуры по расследованию уголовных преступлений предусмотрены уголовным процессуальным законодательством Бельгии, Испании, Нидерландов, Франции, Португалии и других европейских стран, в которых прокуроры наделены правом давать указания по расследованию и инструкции относительно его начала, лично проводить расследование или участвовать в его проведении, решать вопросы о деталях расследования. Кроме того, в большинстве европейских стран правом составления и направления обвинительных актов в суд наделен исключительно прокурор (например, в Германии).

При этом согласно уголовному процессуальному законодательству Германии обязанность составления и подписания обвинительных актов закреплена именно за прокурором.

Следует отметить, что функция организации досудебного расследования увеличивает круг процессуальных полномочий прокурора на стадии досудебного расследования, в частности, предоставляет прокурору возможность назначать и поручать осуществление досудебного расследования конкретному следователю или группе следователей, отстранять следователя от проведения досудебного расследования без согласования данного вопроса с руководителем органа досудебного расследования, что фактически расширяет рычаги влияния прокурора на следователей, которые неэффективно проводят досудебное расследование.

Также на конституционном уровне предусмотрена возможность органов прокуратуры «решать в соответствии с законом другие вопросы в ходе уголовного производства». К содержанию этой функции следует отнести предусмотренные уголовным процессуальным законодательством полномочия прокурора, которые не охватываются «организацией и процессуальным руководством досудебным расследованием» и «надзором за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка». Например, решение органами прокуратуры вопросов международной правовой помощи или международного сотрудничества в ходе уголовного производства, предъявление гражданского иска в интересах государства.

Научный интерес вызывает возложение на органы прокуратуры функции «надзора за негласными и другими следственными и розыскными действиями органов правопорядка», поскольку: во-первых, требует законодательного уточнения перечень органов, подпадающих под признаки «органов правопорядка»; во-вторых, надзор за соблюдением законов при проведении оперативно-розыскной деятельности как конституционная функция прокуратуры в ст. 131-1 Основного Закона не закреплён. Считаем, что использование термина «органы правопорядка» отвечает современным требованиям правоприменительной деятельности, последний широко используется в международных документах ООН, в частности в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17.12.1979 г. (Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН), и имеет соответствующие аналоги в законодательстве европейских стран (Франции, Германии, Англии). Вместе с тем в настоящее время на законодательном уровне не закреплено универсальное понятие и четкий перечень правоохранительных органов.

Таким образом, функция организации досудебного расследования, безусловно, предоставляет полномочия руководителю органа прокуратуры осуществлять внутриведомственный («по-вертикали») надзор за законностью и обоснованностью проведения следственных (розыскных) действий и принятых решений в уголовном производстве, более оперативно реагировать на выявленные нарушения законов, что положительно повлияет на ход и результаты досудебного расследования.