

УДК 343.163

*М. І. Смирнов**кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОСОБЛИВОСТІ НАГЛЯДУ ПРОКУРОРА У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

Теоретично важливе та практично актуальне питання щодо функціональної спрямованості діяльності прокурора в кримінальному провадженні завжди належало до числа дискусійних. На жаль, нова редакція Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 р. (далі – КПК) і Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. (далі – Закон України «Про прокуратуру») не сприяла вирішенню питання щодо ролі прокурора в кримінальному процесі та правової природи його повноважень. Більш того, невизначеність термінів у зазначених нормативних актах і використання спірних правових категорій внесли ще більшу плутанину в проблему, яка розглядається. «Обвинувачення», «нагляд», «процесуальне керівництво» – поняття не тотожні, тому використані в законодавстві правові категорії щодо функціональної спрямованості діяльності прокурора в кримінальному провадженні не можуть не викликати питань про кількість функцій прокурора, їх співвідношення між собою та особливості реалізації.

Питання повноважень прокурора в кримінальному провадженні, правової природи прокурорського нагляду, у тому числі пов'язаного з процесуальним керівництвом, завжди перебували в центрі уваги науковців і практиків. З цього питання свою фахову позицію висловлювали Ю.П. Аленін, І.В. Гловюк, В.В. Долежан, О.В. Капліна, П.М. Каркач, М.В. Косюта, О.М. Ларін, В.І. Малюга, М.І. Мичко, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, В.М. Савицький, С.М. Смоков, А.В. Столітній, О.М. Толочко, М.В. Черноусько, В.М. Юрчишин та інші.

Метою статті є розгляд окремих дискусійних питань, пов'язаних із функціональною спрямованістю діяльності прокурора в кримінальному провадженні, дослідження правової природи процесуального керівництва прокурором досудового розслідування та його співвідношення з наглядом, а також обґрунтування власних висновків і пропозиції, спрямованих на подальше вдосконалення кримінального процесуального законодавства України в частині розглянутих питань.

Аналізуючи процесуальне положення прокурора в кримінальному провадженні відповідно до чинного законодавства, необхідно враховувати, що його участь у кримінальному процесі визначається насамперед ст. 121 Конституції України, яка закріплює основні положення щодо напрям-

ків діяльності (функцій) органів прокуратури України [1].

Крім того, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції:

1) підтримання державного обвинувачення в суді;

2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;

3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво. Особливу увагу необхідно звернути на ч. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», яка передбачає, що «на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України» [2].

Однак ч. 2 ст. 36 КПК передбачено концептуальну для законодавства новелу, відповідно до якої прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Постає питання щодо відповідності Конституції України ч. 2 ст. 36 КПК, яка передбачає здійснення прокурором процесуального керівництва.

Відповіді на це питання в літературі різнополярними. Так, на думку Ю.Є. Полянського та В.В. Долежана, «термінологія ст. 36 КПК явно не збігається з п. 3 ст. 121 Конституції України» [3, с. 53]. О.М. Толочко вважає, що положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функцію прокуратури, а тому цілком відповідає Конституції України [4, с. 62]. Аналогічної точки зору дотримується М.В. Черноусько, на думку якої, «спеціальна норма в цьому випадку не вступає в суперечність із загальною з огляду на те, що процесуальне керівництво постає формою практичної реалізації функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове слідство» [5, с. 463].

Слід погодитися з думкою О.М. Толочко та М.В. Черноусько з цього питання. Скоріше за

все, законодавець передбачив у ч. 2 ст. 36 КПК положення про те, що прокурор здійснює нагляд у формі процесуального керівництва, з метою уникнення прямої колізії з Конституцією України, яка не використовує терміну «процесуальне керівництво».

На нашу думку, більшої уваги заслуговує питання щодо змісту терміну «процесуальне керівництво», нормативне визначення якого КПК не передбачає. У Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 08.04.2008 р., було зазначено, що процесуальне керівництво прокурором розглядається як «організація процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координація процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання в процесі розслідування вимог законів України» [6].

Щодо правової природи повноважень прокурора на досудовому провадженні, а також співвідношення прокурорського нагляду та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, то існує декілька позицій, зокрема:

1) процесуальне керівництво несумісне з прокурорським наглядом [7, с. 69];

2) прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – самостійні функції прокурора на досудовому провадженні [8, с. 414];

3) прокурорський нагляд – основна функція, а процесуальне керівництво – додаткова функція [9, с. 26];

4) процесуальне керівництво виступає формою реалізації прокурорського нагляду [10, с. 168; 5, с. 62; 6, с. 463];

5) прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – тотожні поняття [11].

Вирішення цього питання лежить в площині повноважень прокурора під час здійснення досудового розслідування, тому що характер виконаної функції завжди залежить від конкретних повноважень як правових засобів впливу на кримінальне провадження та кримінально-процесуальну діяльність в цілому.

Як зазначає В.М. Юрчишин, законодавець окремо не виділяє повноважень, за допомогою яких прокурор реалізує функцію процесуального керівництва, вважаючи, що будь-яке з повноважень прокурора, визначених ч. 2 ст. 36 КПК, може бути використане для здійснення функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Більш того, на його думку, у такому поділі взагалі немає ніякої потреби через універсальний характер цих повноважень, які в одному випадку можуть успішно виконуватися при здійсненні нагляду, а в іншому – для реалізації процесуального керівництва досудовим розслі-

дуванням [9, с. 28]. Як справедливо зазначає І.В. Гловюк, відсутність єдності серед науковців із цього питання підтверджує критичність штучного розподілу повноважень прокурора на наглядові та керівні [10, с. 166].

Водночас необхідно відзначити, що в процесуальній теорії вченими робилися спроби розмежовувати повноваження прокурора. Так, О.М. Ларін зазначає, що ухвалювати рішення про скерування слідства та проведення слідчих дій, давати доручення та вказівки, виконання яких є обов'язковим, – це означає здійснювати процесуальне керівництво [12, с. 113].

Дійсно, видається складним теоретично несуперечливо обґрунтувати поділ повноважень прокурора на наглядові та спрямовані на реалізацію процесуального керівництва. Слід зауважити, що практичні працівники здебільшого також не бачать відмінностей між повноваженнями прокурора.

Незважаючи на те, що нагляд і процесуальне керівництво тісно між собою пов'язані, вважаємо за можливе умовно провести розмежування повноважень прокурора на наглядові та пов'язані з процесуальним керівництвом.

Слід визнати, що прокурор не має наглядових повноважень «у чистому вигляді», тому що всі вони пов'язані з оперативним впливом на хід досудового розслідування. Водночас нагляд прокурора має бути спрямований на попередження, своєчасне виявлення й усунення порушень закону, забезпечення законності всього досудового розслідування, а процесуальне керівництво – на спрямування ходу досудового розслідування та мати на меті всебічне, повне й об'єктивне його проведення. Тобто процесуальне керівництво тісно пов'язане з організацією процесу досудового розслідування та його спрямуванням.

З урахуванням цього більша частина передбачених ст. 36 КПК повноважень прокурора має бути віднесена до процесуального керівництва досудовим розслідуванням, зокрема:

– починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК;

– мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;

– доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування;

– доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в разі потреби – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК;

– доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;

– скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;

– ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК, для його відводу або у випадку неефективного досудового розслідування;

– погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання;

– погоджувати запит органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження або самостійно звертатися з таким клопотанням в порядку, встановленому КПК;

– доручати органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу або перейняття кримінального провадження, перевіряти повноту і законність проведення процесуальних дій, а також повноту, всебічність та об'єктивність розслідування в перейнятому кримінальному провадженні;

– перевіряти перед направленням прокуророві вищого рівня документи органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повертати їх відповідному органу з письмовими вказівками, якщо такі документи необґрунтовані або не відповідають вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, чи законів України;

– доручати органам досудового розслідування проведення розшуку та затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення за межами України, виконання окремих процесуальних дій з метою видачі особи (екстрадиції) за запитом компетентного органу іноземної держави;

– приймати рішення про об'єднання та виділення матеріалів досудового розслідування;

– продовжувати строки досудового розслідування.

Неможливо однозначно віднести до процесуального керівництва такі повноваження прокурора: повідомляти про підозру; затверджувати чи відмовляти в затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання; звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, кло-

потанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Висновки. Аналіз кримінального процесуального законодавства, що регламентує повноваження прокурора, дає підстави стверджувати, що участь прокурора на досудовому провадженні забезпечує за допомогою наглядових повноважень попередження, своєчасне виявлення й усунення можливих порушень закону, забезпечення законності всього досудового розслідування (мета нагляду); за допомогою повноважень, пов'язаних із процесуальним керівництвом, – швидке, повне і неупереджене досудове розслідування кримінального правопорушення (мета процесуального керівництва).

Специфіка прокурорського нагляду в кримінальному провадженні та повноваження прокурора, які мають владно-розпорядчий характер, дають можливість стверджувати про здійснення прокурором нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке має постійний і безперервний характер.

Нагляд не може бути зведений до одного лише спостереження за виконанням законів під час здійснення досудового провадження. За допомогою своїх владно-розпорядчих повноважень прокурор не лише виявляє, але й безпосередньо усуває порушення закону та інші недогляди слідчого, що є проявом процесуального керівництва з боку прокурора, яке дає змогу правильно визначити головний напрям діяльності слідчого в конкретному кримінальному провадженні.

Крім того, на користь акцентованої уваги з боку законодавця до процесуального керівництва прокурором досудового розслідування говорить принцип незмінності прокурора в кримінальному провадженні. Прокурор постає суб'єктом, особисто зацікавленим в успішному проведенні досудового розслідування, тому що саме він буде підтримувати обвинувачення в суді в цьому кримінальному провадженні.

Отже, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням – це передбачена кримінальним процесуальним законодавством діяльність прокурора, що здійснюється в процесуальній формі стосовно до процесуального суб'єкта, пов'язана з організацією процесу досудового розслідування та його спрямуванням, визначенням напрямів розслідування, координацією процесуальних дій, забезпеченням дотримання в процесі розслідування вимог законодавства України.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

3. Полянський Ю.Є. Роль прокурора у досудовому кримінальному провадженні за новим кримінальним процесуальним кодексом України / Ю.Є. Полянський, В.В. Долежан // Юридичний вісник. – 2013. – № 4. – С. 52–58.

4. Толочко О.М. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О.М. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 60–64.

5. Черноусько М.В. Правова природа прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М.В. Черноусько // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – № 71. – С. 461–474.

6. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затверджена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» № 311 від 15 лютого 2008 р. // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.

7. Грицаєнко Л.Р. Правова природа діяльності прокурора на досудовому слідстві: процесуальне керівництво чи прокурорський нагляд / Л.Р. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 68–76.

8. Антонюк О.Д. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як новий напрям діяльності прокурора в кримінальному судочинстві / О.Д. Антонюк // Вісник Львівського університету. Серія юрид. – 2010. – № 51. – С. 409–416.

9. Юрчишин В.М. Прокурор як керівник досудового розслідування / В.М. Юрчишин // Адвокат. – 2012. – № 7 (142). – С. 26–30.

10. Гловюк І.В. Кримінально-процесуальні функції: теорія, методологія та практика реалізації на основі положень Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. : [монографія] / І.В. Гловюк. – О. : Юридична література, 2015. – 712 с.

11. Смоков С.М. Прокурорський надзор или процесуальное руководство органами досудебного расследования / С.М. Смоков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oaji.net/articles/2014/245-1393746653.pdf>.

12. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А.М. Ларин. – М. : Юрид. лит., 1986. – 160 с.

Анотація

Смирнов М. І. Особливості нагляду прокурора у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. – Стаття.

У статті розглянуто окремі дискусійні питання функціональної спрямованості діяльності прокурора в кримінальному провадженні. Проаналізовано повноваження прокурора в кримінальному процесі та особливості їх реалізації під час досудового розслідування. Досліджено правову природу та особливості здійснення нагляду прокурора у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Ключові слова: прокурор у кримінальному провадженні, повноваження прокурора, функції прокурора, нагляд прокурора, процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням.

Аннотация

Смирнов М. И. Особенности надзора прокурора в форме процессуального руководства досудебным расследованием. – Статья.

В статье рассмотрены отдельные дискуссионные вопросы функциональной направленности деятельности прокурора в уголовном производстве. Проанализированы полномочия прокурора в уголовном процессе и особенности их реализации в ходе досудебного расследования. Исследована правовая природа и особенности осуществления надзора прокурора в форме процессуального руководства досудебным расследованием.

Ключевые слова: прокурор в уголовном производстве, полномочия прокурора, функции прокурора, надзор прокурора, процессуальное руководство прокурором досудебным расследованием.

Summary

Smirnov M. I. Aspects of prosecutor's supervision in the form of procedural guidance in pre-trial investigation. – Article.

Some controversial questions concerning prosecutor's functional orientation are examined in the article. Prosecutor's powers and aspects of their realization during pre-trial investigation are analyzed. Legal nature and features of prosecutor's procedural guidance in pre-trial investigation are researched.

Key words: prosecutor in criminal proceedings, prosecutor's powers, prosecutor's functions, prosecutor's supervision, prosecutor's procedural guidance in pre-trial investigation.