

УДК 343.163:343.132

Сакал Віталій Миколайович –
кандидат юридичних наук

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПРОКУРОРА – ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИКА В ОРГАНІЗАЦІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Розглянуто теоретичні та практичні питання реалізації прокурором закріплених КПК України повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва.

Ключові слова: прокурор; нагляд за додержанням законів; процесуальне керівництво; досудове розслідування; кримінальне провадження; кримінальні процесуальні гарантії.

Рассмотрены теоретические и практические вопросы реализации прокурором закрепленных УПК Украины полномочий по надзору за соблюдением законов при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства.

Ключевые слова: прокурор; надзор за соблюдением законов; процессуальное руководство; досудебное расследование; уголовное производство; уголовные процессуальные гарантии.

Рекомендації КЕС(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокурорів у системі кримінального правосуддя» визнають, що процесуальне керівництво може здійснюватися прокуратурою з наданням прокурорам владних повноважень щодо органів розслідування [1, с. 140]. Згідно Кримінального процесуального кодексу України 2012 року прокурорів наділили не тільки владними, а владно-розпорядчими повноваженнями. Відтак, в теорії та практиці кримінального України з'явилося нове поняття «прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням» [2, с. 162].

У зв'язку із визначенням прокурора ключовим владним суб'єктом досудового розслідування розгорнулася дискусія

щодо сутності поняття *«прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням»*.

В КПК України прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням визначається як форма прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 2 ст. 36 КПК України), внаслідок використання якої прокурор забезпечує професійне, ефективне та законне виконання слідчим поставлених перед ними завдань [2, с. 163]. Відповідно до цього у наказі Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4-гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» прокурорів, задіяних у досудовому розслідуванні, називають *«процесуальними керівниками досудового розслідування»* та *«керівниками прокуратур усіх рівнів»* [3].

Однак науковці термін *прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням* визначають неоднозначно.

М. Бортун визначає процесуальне керівництво як один із засобів взаємодії прокурора з слідчим [4, с. 96]. Ю. А. Гришин заперечує керівну роль прокурора під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вважаючи, що процесуальне керівництво несумісне зі здійсненням прокурорського нагляду за призначенням за змістом та за порядком реалізації [5, с. 102]. О. Толочко та В. Бабкова вказують на наявність у прокурора функції процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування, але тлумачать його як прокурорський нагляд [6–7]. М. Руденко прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування визначає як самостійний напрям прокурорської діяльності, спрямований на забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування – дослідження всіх обставин вчиненого кримінального правопорушення з метою надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер зазначеної прокурорської діяльності. І це не може вважатися формою реалізації наглядових повноважень прокурора [8, с. 163]. Д. М. Мірковець зазначає, що в ролі процесуальних керівників можуть виступати лише керівники органів досудового розслідування, яким більш притаманний цей вид процесуальної діяльності. Вони пропонують «відомчий

контроль» замінити на термін «процесуальне керівництво» для характеристики діяльності цих владних суб'єктів досудового розслідування [9, с. 154]. В. Корж пропонує вилучити з ч. 2 ст. 36 КПК України словосполучення «у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням» [10, с. 86]. Г. Корольов зазначає, що керівництво процесуальною діяльністю органів дізнання й слідчих є правовим методом здійснення функції кримінального переслідування [11, с. 255]. М. Гошовський виокремлює два види прокурорського нагляду при здійсненні досудового розслідування: а) нагляд у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК) як основний вид нагляду; б) нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 5, ч. 6 ст. 36 КПК) як вид контролю за його проведенням з боку керівників органів прокуратури [12, с. 72]. В. М. Юрчишин зазначив, що характеризуючи прокурорський нагляд у досудовому провадженні двома взаємопов'язаними аспектами – нагляд і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, законодавець припустився грубої методологічної помилки, оскільки визначив процесуальне керівництво формою нагляду, а не додатковою функцією [13, с. 26]. О. Толочко виділяє такі процесуальні напрями прокурорської діяльності: процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування, організація проведення досудового кримінального провадження, підтримання державного обвинувачення (ст. 36 КПК України) [1, с. 141]. Відтак, він розгалужує ці два поняття. В. Бабкова, говорячи про співвідношення понять «процесуальне керівництво з боку прокурора досудовим розслідуванням» і «нагляд прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування» зазначає, що вони ідентичні, оскільки і процесуальне керівництво, і нагляд мають певне завдання – забезпечення суворого додержання кримінального процесуального закону і правильного застосування норм кримінального та іншого матеріального права органами досудового розслідування. Автор процесуальне керівництво досудовим розслідуванням розглядає як один із засобів

реалізації прокурором функції нагляду за додержанням законів органами розслідування [7, с. 71–72].

М. Руденко, який аналізує прокурорський нагляд та процесуальне керівництво, зазначає, що наявність у прокуратури функції нагляду за додержанням законів вказує, наприклад, право Генерального прокурора України, його першого заступника, заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокурорів міст і районів, районів у містах, міжрайонних та спеціалізованих прокурорів, їх перших заступників, заступників скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів, винесені під час проведення досудового розслідування у межах його строків, передбачених ст. 219 КПК України. Ці постанови вони скасовують незалежно від своєї участі в досудовому розслідуванні, а про їх скасування повідомляють прокурорам, які безпосередньо здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення відповідних досудових розслідувань, тобто під час розслідування конкретних кримінальних правопорушень (ч. 6 ст. 36 КПК України). Отже, *функція прокурорського нагляду за додержанням законів у досудовому розслідуванні реалізується здебільшого прокурором вищого рівня (керівником органу прокуратури), а функція процесуального керівництва – переважно прокурором, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні (процесуальним керівником)* [8].

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 2 КПК України керівник органу прокуратури – Генеральний прокурор України, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури та їх перші заступники і заступники, які діють у межах своїх повноважень [14].

Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 2 КПК України прокурор – особа, яка обіймає посаду, передбачену ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», та діє у межах своїх повноважень [14]. Однак в ст. 17 Закону визначено питання підпорядкування прокурорів та виконання наказів і вказівок.

Відтак ми бачимо помилку в КПК України, яка відсилає до ст. 17 Закону України «Про прокуратуру», в той час як посади прокурора передбачено в ч. 1 ст. 15 зазначеного Закону «Статус прокурора», де зазначено, що прокурором органу прокуратури є: Генеральний прокурор України; перший заступник Генерального прокурора України; заступник Генерального прокурора України; заступник Генерального прокурора України – Головний військовий прокурор; заступник Генерального прокурора України – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; керівник підрозділу Генеральної прокуратури України; заступник керівника підрозділу Генеральної прокуратури України; прокурор Генеральної прокуратури України; керівник регіональної прокуратури; перший заступник керівника регіональної прокуратури; заступник керівника регіональної прокуратури; керівник підрозділу регіональної прокуратури; заступник керівника підрозділу регіональної прокуратури; прокурор регіональної прокуратури; керівник місцевої прокуратури; перший заступник керівника місцевої прокуратури; заступник керівника місцевої прокуратури; керівник підрозділу місцевої прокуратури; заступник керівника підрозділу місцевої прокуратури; прокурор місцевої прокуратури.

Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

Відповідно до цього, пропонуємо внести зміни до п. 15 ч. 1 ст. 2 КПК України та визначити, що прокурор – особа, яка обіймає посаду, передбачену ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», та діє у межах своїх повноважень.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений, зокрема: починати досудове розслідування; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; доручати органу досудового розслідування

(оперативним підрозділам) проведення досудового розслідування, слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; ініціювати питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого; приймати важливі процесуальні рішення; повідомляти особі про підозру; пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян; затверджувати чи відмовляти у 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, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення тощо.

Однак прокурор не повинен виконувати функції слідчого, а лише здійснювати нагляд за розслідуванням кримінального провадження у формі процесуального керівництва. Прокурор або визнає процесуальні дії слідчого законними і погоджується з ними, або не визнає і відхиляє клопотання слідчого, визначає обсяг доказів достатнім для повідомлення особі про підозру і встановлює подальший хід розслідування. Слідчий, у свою чергу, обирає тактичні прийоми розслідування злочинів і погоджує їх із прокурором. Таким чином, створюється певний тандем слідчого і прокурора, який повинен забезпечити розслідування кримінального провадження. В той же час законодавець у КПК України посилив функцію судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, яку доручив виконувати слідчому судді. Це означає, що більшість процесуальних дій та рішень під час досудового розслідування, що обмежують права, свободи та інтереси осіб, повинні проводитись за згодою слідчого судді. Прокурор повинен обґрунтувати перед слідчим суддею необхідність та наявність законних підстав для проведення

слідчих дій чи застосування заходів забезпечення кримінального провадження, нормативну базу, на основі якої ним було прийнято рішення, наявність допустимих ризиків, які можуть настати при відхиленні клопотання слідчого і прокурора про надання дозволу на проведення зазначених дій чи застосування цих заходів [4, с. 98].

І. Гловюк наголошує, що аналіз повноважень прокурора, закріплених п. 2–5, 7–10, 16–19 ч. 2 ст. 36 КПК, свідчить про їх керівний, організаційний характер, що дозволяє їх віднести до повноважень із здійснення прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [15].

Цю думку підтримує О. Толочко. Він зазначає, що за своєю правовою природою повноваження прокурора, вказані в ч. 2 ст. 36 КПК України, є владно-розпорядчими та властивими керівництву. Це процесуальне керівництво, оскільки воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та в процесуальній формі [1, с. 143].

Цікава думка В. Пашковського, який зазначає, що такі повноваження, як повідомляти особі про підозру; затверджувати чи відмовляти в затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акту 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, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності, беззаперечно вказують на можливість виділення повноважень прокурора із здійснення кримінального переслідування [16, с. 262]. Також прокурор реалізує конституційну функцію представництва інтересів громадян або держави в суді у формі пред'явлення цивільного позову та його підтримання [16, с. 262].

Науковці зазначають, що виділення процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду обумовлена принципом «незмінності прокурора під час проведення конкретного кримінального провадження», відповідно до якого прокурор повинен забезпечити ефективність здійснення нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового

розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді та в цілому досягнення завдань кримінального провадження. За відсутності інституту додаткового розслідування істотно підвищується персональна відповідальність кожного прокурора за якість кінцевого результату. Прокурор «керує слідством» для того, щоб самому ж ефективно підтримувати обвинувачення в суді [1, с. 144].

За загальним правилом рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування (ст. 303–307 КПК України) оскаржуються до слідчого судді.

Можна оскаржити: по-перше, до прокурора, який здійснював процесуальне керівництво, – постанову слідчого про закриття кримінального провадження упродовж 10 днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови (ч. 5 ст. 284 КПК України). Можливість подальшого оскарження цього рішення прокурора до прокурора вищого рівня Кодексом не передбачена; по-друге, до прокурора вищого рівня – недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування (ст. 308 КПК України). Під поняттям «прокурор вищого рівня» слід розуміти посадових осіб органів прокуратури, які є безпосередніми керівниками прокурора, який здійснює процесуальне керівництво; по-третє, до прокуратури вищого рівня слідчий може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність прокурора, прийняті (вчинені) у відповідному досудовому провадженні. При цьому рішення службової особи органу прокуратури вищого рівня є остаточним і не підлягає оскарженню до суду, інших органів державної влади, їх посадових чи службових осіб (ст.ст. 311–313 КПК України).

Тому Генеральна прокуратура України зорієнтувала прокурорів на те, що у разі надходження до органів прокуратури після 20 листопада 2012 р. скарг учасників кримінального процесу, звернень депутатів усіх рівнів, інших осіб, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, крім вищенаведених випадків, слід роз'яснювати заявникам щодо судового порядку їх оскарження [12, с. 74].

Відтак, КПК України наділив прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, правом процесуального керівництва досудовим

розслідуванням та запровадив у кримінальний процес принципи «незмінності прокурора». Водночас прокурор не повинен виконувати функції слідчого, а лише здійснювати нагляд за розслідуванням кримінального провадження у формі процесуального керівництва.

Можемо окреслити таке поняття процесуального керівництва досудовим розслідуванням – це одна з форм такої функції прокуратури як нагляд за додержанням законів органами, що провадять досудове розслідування, здійснюється прокурором, який має повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні (є процесуальним керівником) та полягає у виконанні своїх повноважень, передбачених ч. 2 ст. 36 КПК України з метою забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування вчиненого правопорушення.

Також підтримуємо точку зору науковців, які пропонують на законодавчому рівні чітко і однозначно розмежувати функції нагляду за додержанням законів у досудовому провадженні і керівництва розслідуванням. Наглядова функція забезпечує законність усього досудового провадження, а процесуальне керівництво спрямовує діяльність органів досудового розслідування на всебічне, повне і об'єктивне розслідування кримінальної справи в рамках режиму законності, забезпеченого реалізацією наглядової функції [13].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Толочко О. Гуманізація процесуального статусу прокурора в кримінальному провадженні / О. Толочко // Юридичний вісник. – № 5. – 2014. – С. 140–145.
2. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України: поняття, зміст і структура / М. Руденко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 1. – С. 160–168.
3. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні [Електронний ресурс]: наказ Генерального прокурора України від 19 груд. 2012 р. № 4–гн. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Бортун М. Взаємодія прокурора зі слідчим, слідчим суддею на стадії досудового розслідування / М. Бортун // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 4. – С. 95–99.

5. Гришин Ю. А. О статусе прокурора на стадии досудебного расследования в реформируемом уголовном процессе / Ю. А. Гришин // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. – 2012. – С. 98–107.

6. Толочко О. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 62–63.

7. Бабкова В. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування / В. Бабкова // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 71–73.

8. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України: поняття, зміст і структура / М. Руденко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – № 1. – 2014. – С. 160–168.

9. Мірковець Д. М. Інститут керівництва досудовим слідством за проектом КПК України / Д. М. Мірковець // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 152–156.

10. Корж В. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України: проблеми впровадження в практичну діяльність / В. Корж // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 79–89.

11. Королев Г. Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе : [моногр.] / Г. Н. Королев. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 360 с.

12. Гошовський М. Роль прокурора на стадії досудового розслідування. Забезпечення процесуального керівництва

розслідуванням / М. Гошовський // Слово національної школи суддів України. – № 4 (5). – 2013. – С. 71–74.

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

14. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 13 квіт. 2012 р. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17>.

15. Гловюк І. Процесуальне керівництво прокурора досудовим розслідуванням. Функціональна ідентифікація / І. Гловюк // Вісник прокуратури. – 2013. – № 12. – С. 79–89.

16. Пашковський В. Проблеми виокремлення процесуального керівництва досудового розслідування від прокурорського нагляду, передбаченого конституцією України / В. Пашковський // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2014. – С. 262–266.