

ПРОКУРОР ЯК КЕРІВНИК ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ



В. М. Юрчишин,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри спеціально-
правових дисциплін
Чернівецького факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Діючи в найгострішій сфері соціальної практики, органи досудового розслідування зобов'язані чітко і неухильно виконувати всі вимоги кримінально-процесуального закону і провадити розслідування кримінальної справи у суворій відповідності з ними. Детальна регламентація слідчого процесу і точне виконання слідчим усіх процесуальних вимог гарантують правильне встановлення фактичних обставин справи та прийняття по ній законного і обґрунтованого рішення. З метою уникнення будь-яких порушень цих вимог, свавілля та суб'єктивізму при розслідуванні справи встановлено жорсткий прокурорський нагляд за законністю кожної виконаної слідчої дії та законністю кожного прийнятого слідчим рішення.

Але самий факт забезпечення законності при розслідуванні кримінальної справи ще не гарантує її повного і якісного розслідування, тому суди повертали чимало справ для проведення додаткового розслідування. У зв'язку з прийняттям нового КПК України, що ліквідував архаїчний кримінально-процесуальний інститут додаткового розслідування, гостро постало питання про необхідність забезпечення не тільки законного, а й якісного розслідування кримінальної справи під час досудового провадження. Виконання цього відповідального завдання ст. 36 (тут і далі новий) КПК України покладає на наглядаючого прокурора, наділяючи його функцією процесуального керівництва досудовим розслідуванням [1]. Поза тим, законодавець окремо не виділяє повноважень, за допомогою яких прокурор реалізує цю функцію, вважаючи, що будь-яке із повноважень прокурора, визначених ч. 2 ст. 36 КПК України, може бути використаним для здійснення функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Характеризуючи прокурорський нагляд у досудовому провадженні двома взаємопов'язаними аспектами – власне нагляд як такий (основна функція) і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням (додаткова функція), законодавець припустився грубої методологічної помилки, оскільки визначив процесуальне керівництво формою нагляду, а не додатковою функцією. Цей недогляд законодавчої техніки має бути усунутий найближчим часом. По-перше, відповідно до ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» завданням прокурорського нагляду є своєчасне вчинення прокурором передбачених законом заходів по виявленню і усуненню порушень закону у досудовому провадженні [2, 16]. По-друге, прокурор зобов'язаний засобами процесуального керівництва забезпечити повне і якісне встановлення слідчим всіх обставин, які підлягають доказуванню по кримінальній справі відповідно до ст. 91 КПК України.

Незважаючи на організаційний розподіл слідчих підрозділів між Міністерством внутрішніх справ України, Службою Безпеки України, органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства та органів державного бюро розслідування (ч. 1 ст. 38 КПК України), їхня діяльність є однорідною і специфічною за своєю юридичною природою, принципами і змістом, а також охоплюється єдиним прокурорським наглядом і єдиним процесуальним керівництвом з боку прокурора. Організаційний розподіл слідчих і відмежування підслід-

Проаналізовано правове становище прокурора за новим КПК України як процесуального керівника досудового розслідування. Сформульовано пропозиції для усунення суперечностей та колізій, які виникають у досудовому провадженні.

Ключові слова: прокурор, слідчий, прокурорський нагляд, процесуальне керівництво

Друкується в порядку обговорення.

ності кримінальних справ пояснюється історичними умовами формування слідчого апарату в країні [3, 246].

Процесуальне керівництво пов'язане з організацією досудового розслідування справи з використанням не внутрішніх організаційно-управлінських повноважень, а правових кримінально-процесуальних повноважень владно-розпорядчого характеру, закріплених у ст. 36 КПК України. Це — різні види керівництва, як за спрямованістю, так і за змістом. Якщо перший з них направлений на забезпечення високої організації праці, то другий — на методику, техніку і тактику розслідування кримінальної справи.

Дискусійним залишається й питання про співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва розслідуванням. В юридичній літературі існує чотири основні погляди на цю проблему. Одні автори повністю відкидають керівну роль прокурора при розслідуванні злочинів, стверджуючи, що керівництво несумісне з прокурорським наглядом [6, 15]. Інші вважають, що прокурор керує лише слідчими органами прокуратури, а в ролі керівників слідчих підрозділів інших правоохоронних органів виступають начальники цих слідчих підрозділів [5, 22]. Деякі автори обстоюють наявність у прокурора функції процесуального керівництва розслідуванням, але тлумачать його (як і український законодавець) у формі нагляду, вважаючи, що між першим і другим чіткої межі провести неможливо [6, 106–107]. І, насамкінець, є прихильники висновку, що прокурорський нагляд і процесуальне керівництво — це самостійні функції прокурора у досудовому провадженні [7, 238].

Як бачимо, дослідники першої групи, беручи за еталон загальний нагляд, обстоюють позицію про так званий «чистий нагляд» у всіх галузях прокурорської наглядової діяльності. У зв'язку з цим вони пропонують позбавити прокурора керівної ролі на досудовому розслідуванні і побудувати нагляд за розслідуванням за принципом загальнонаглядової діяльності, визнавши владно-розпорядчі повноваження не властивими для всіх галузей наглядової діяльності.

На нашу думку, «чистого прокурорського нагляду» взагалі не існує, бо аналіз юридичних понять і дослідження реальних фактів дійсності — різні речі. В конкретних галузях людської діяльності є свої особливості. Саме ними і визначається специфіка прокурорського нагляду. Кримінальне судочинство і сфера його застосування вимагають надання прокурору владно-розпорядчих повноважень, без яких цей вид нагляду не може бути ефективним. Своєчасне виявлення порушень закону, допущених у досудовому провадженні, і своєчасне їх усунення унеможливаються без використання владно-розпорядчих повноважень прокурора.

Не є переконливою і позиція науковців, які стверджують, що прокурор зобов'язаний відповідати за слідчу діяльність прокуратури, яку він

безпосередньо направляє і організовує, а відповідальність за організацію роботи слідчих інших відомств мають нести начальники слідчих підрозділів цих відомств. Помилковість такої точки зору зумовлена безпідставним отождоженням процесуального і адміністративного керівництва слідчою діяльністю. В теорії управління під адміністративним керівництвом розуміється діяльність керівника з мобілізації зусиль і засобів підпорядкованого йому персоналу на вирішення завдань, які стоять перед ним. Така діяльність керівника регламентується нормами адміністративного права і відомчими актами [8, 51–83].

Сутність же процесуального керівництва дізнанням і досудовим слідством переконливо обґрунтував М. І. Мичко. В одній із своїх фундаментальних наукових праць він відзначає, що «... прокурор в даній сфері не пасивний наблюдатель за деятельностью следователя и дознавателя, а активный участник предварительного следствия. Он не только следит за тем, чтобы следователь и дознаватель при выполнении следственных мероприятий действовали в рамках дозволенного, хотя это является его важнейшей задачей, но одновременно присущими ему средствами прокурор содействует раскрытию преступления, исполнению требований закона о всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела. С этой целью он может участвовать в проведении следственных действий, давать следователю и дознавателю обязательные для них указания, проверять их исполнение и т. п. Исходя из изложенного можно сделать такой вывод: в отношении следствия, проводимого следователем прокуратуры, прокурор осуществляет административное и процессуальное руководство, а в отношении следствия, проводимого следователем внутренних дел, налоговой милиции и службы безопасности, осуществляет только процессуальное руководство» [9, 104–105]. Тут, напевно, будь-які коментарі будуть зайвими, бо лише завдяки своїм владно-розпорядчим повноваженням прокурор, що здійснює нагляд за додержанням законів у досудовому провадженні, забезпечує якісне розслідування кримінальної справи.

На відміну від інших галузей прокурорської діяльності, процесуальне керівництво забезпечує якісне розслідування справи, що має безпосереднє і вирішальне значення як для складання прокурором кримінального позову, так і формування його позиції в суді як державного обвинувача. А щоб мати таку впевненість, прокурор зобов'язаний сам систематично брати участь у розслідуванні справи й оперативно керувати досудовим розслідуванням, направляти і координувати його. Тільки на базі такого керівництва процесуальною діяльністю дізнавачів і слідчих, безпосередньої участі в провадженні важливих слідчих дій, своєчасного виправлення помилок, допущених при розслідуванні справи, прокурор може забезпечити об'єктивне, повне і всебічне розслідування

справи, а отже, матиме фактичну і юридичну можливість як державний обвинувач твердо і послідовно відстоювати з судової трибуни свою точку зору з питань доведеності злочину і винуватості підсудного.

Більше того, ст. 32 Закону України «Про прокуратуру» закріплює обов'язковість вказівок прокурора, які даються ним органам дізнання і досудового слідства відповідно до кримінально-процесуального законодавства, а ч. 2 ст. 15 цього Закону визначає, що «... вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання усіма органами дізнання і досудового слідства» [2, 9]. У ч. 2 ст. 15 Закону йдеться про питання досудового розслідування, які не вимагають законодавчої регламентації, що не залишає ніяких сумнівів щодо наявності у прокурора самостійної кримінально-процесуальної функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, бо законодавець не пов'язує її виключно зі слідством органів прокуратури, а поширює на всі органи дізнання і слідчі підрозділи, незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості. Показовим тут є те, що в ч. 2 ст. 15 Закону мова йде не про дачу вказівок по конкретних кримінальних справах, а про вказівки загального, принципового характеру, що направлені на удосконалення діяльності усіх органів дізнання і досудового слідства з розкриття і розслідування злочинів. Як бачимо, законодавець в ч. 2 ст. 15 Закону не змішує дві категорії різних правовідносин – адміністративні і процесуальні. Він виходить з того, що слідчі органів прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції, як державні службовці і представники влади, повністю підпорядковуються дії службових наказів, інструкцій, статутів і настанов правоохоронних відомств, при яких вони сформовані і діють. Водночас їхня діяльність, пов'язана з розслідуванням злочинів, регулюється не відомчими актами, а кримінально-процесуальним законом, який не передбачає ніяких відмінностей у повноваженнях дізнавачів і слідчих при розслідуванні справи, а також у правовідносинах з прокурором, що наглядає за процесуальною діяльністю органів дізнання і досудового слідства, а також здійснює процесуальне керівництво нею. Надання процесуальних повноважень начальникам слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, служби безпеки і податкової міліції (ст. 39 КПК України) не вплинуло на характер і обсяг повноважень прокурора.

Що ж до поділу прокурорських повноважень, встановлених ст. 36 КПК України, на суто наглядові і призначені для процесуального керівництва дізнанням і слідством, то в такому поділі взагалі немає ніякої необхідності через універсальний характер цих повноважень, які в одному випадку можуть успішно виконуватися при здійсненні нагляду за додержанням законів, а в іншому – для реалізації процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Таким чином, твердження деяких вчених-правознавців про неможливість розмежування прокурорського нагляду і процесуального керівництва досудовим розслідуванням є непереконливим і спростовується наведеними вище аргументами. Звичайно, було б доцільним на законодавчому рівні чітко і однозначно розмежувати функції нагляду за додержанням законів у досудовому провадженні і керівництва розслідуванням. При цьому наглядова функція повинна бути визначена основною, бо вона поширюється на всіх учасників досудового провадження, а функція процесуального керівництва додатковою, бо нею охоплюється діяльність лише органів досудового розслідування, тобто дізнавачів і слідчих будь-якої відомчої належності. 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. Як правильно відзначає А. Б. Соловійов, обов'язковість вказівок прокурора і його право скасовувати незаконні і необґрунтовані рішення – це саме ті важелі процесуального керівництва, за допомогою яких забезпечується всебічність, повнота і об'єктивність розслідування злочинів [10, 125].

Отже, функції нагляду і процесуального керівництва є взаємопов'язаними, але не замінюють одна іншу. Їх наявність зумовлюється специфікою досудового провадження, необхідністю забезпечення неухильного додержання законності в ньому та якість розслідування кримінальної справи.

Якість же дізнання і слідства забезпечується перш за все повним і всебічним встановленням усіх обставин справи; об'єктивністю прийнятих рішень; вмілим використанням науково-технічних засобів; спеціальних знань експертів і спеціалістів; застосуванням ефективних методик розслідування; правильним плануванням розслідування справи в цілому та кожної слідчої (розшукової) дії зокрема; висуненням і перевіркою обґрунтованих версій; своєчасним і ефективним застосуванням примусових заходів процесуального характеру тощо. Саме на все це й направлено процесуальне керівництво розслідування справи з боку прокурора. Інакше кажучи, через процесуальне керівництво прокурор допомагає дізнавачу і слідчому професійно і якісно вирішувати поставлені перед ним завдання при розслідуванні справи.

Зокрема, прокурор може запропонувати дізнавачу чи слідчому провести конкретну слідчу дію, перевірити додаткову версію, допомогти точно сформулювати повідомлення про підозру в плані його змісту, стилю, правової кваліфікації тощо. Подібна допомога офіційно не регламентується законом, але об'єктивно виходить із поняття керівництва [11, 140]. На практиці прокурору не завжди потрібно застосовувати владно-розпоряд-

чі повноваження. Інколи він може обмежитися усними зауваженнями рекомендаційного характеру, але за необхідності прокурор користується і владно-розпорядчими повноваженнями, визначеними законом.

В. А. Стремовський вважав, що процесуальне керівництво розслідуванням з боку прокурора обмежує процесуальну самостійність дізнавача і слідчого і є прямим втручанням в їхню діяльність. В одній зі своїх наукових праць він відзначив, що «... следователь самостоятельно проводит все расследование по делу и определяет круг следственных действий, требуемых по делу... Эта самостоятельность необходима для успешного выполнения задач следователя. Поэтому следователю нужно предоставить возможность работать так, чтобы он не опасался за принятое им решение, не исходил бы из того, понравится ли это прокурору или не понравится» [12, 23]. Прихильником такої точки зору був і М. С. Трубін [7, 23]. Вказані автори чомусь не врахували місця і ролі прокурора у досудовому провадженні. По-перше, це основний суб'єкт сторони обвинувачення, який у досудовому провадженні займається підготовкою з подальшим оформленням кримінального позову до суду. По-друге, кримінальний позов може бути підготовлений і оформлений виключно на базі якісно розслідуваної справи. По-третє, звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів виховного чи медичного характеру – виключне право прокурора. По-четверте, всі негативні наслідки при направленні в суд неякісних матеріалів справи покладаються не на дізнавача чи слідчого, а виключно на прокурора. То чи може в такій ситуації прокурор бути пасивним спостерігачем за діяльністю дізнавача і слідчого? Відповідь тут є очевидною – без активного процесуального керівництва прокурор не виконає поставлених перед ним завдань у досудовому провадженні.

З метою усунення, а головним чином, попередження порушень закону і норм кримінального процесу, охорони прав і законних інтересів громадян, забезпечення якісного розслідування справи законодавець наділяє прокурора широкими владно-розпорядчими повноваженнями. Всі ці повноваження, визначені ст. 36 КПК України, є різними за змістом і призначенням, але всі вони підпорядковані забезпеченню успішної реалізації як основних, так і додаткових функцій прокурора.

Як уже відзначалося вище, ті самі повноваження одночасно можуть забезпечувати реалізацію різних функцій. Наприклад, одним із таких універсальних повноважень є право прокурора давати письмові доручення і вказівки органам досудового розслідування про проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій (п. 4 ч. 1 ст. 36 КПК України). Це повноваження прокурор може використовувати при реалізації будь-якої своєї основної чи додаткової функції. Дізнавач і слідчий зобов'язані виконувати дору-

чення та вказівки прокурора. Невиконання законних вказівок і доручень прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність (ч. 4 ст. 40 КПК України).

Найбільш характерними для реалізації функції процесуального керівництва розслідуванням є права прокурора скасовувати чи змінювати будь-яке рішення чи акт органів розслідування (п. 7 ч. 1 ст. 36 КПК України); брати участь у будь-якій слідчій (розшуковій) дії, що виконується дізнавачем чи слідчим, а також особисто проводити такі дії (п. 4 ч. 1 ст. 36 КПК України); погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань органу розслідування до слідчого судді про проведення окремих слідчих (розшукових) дій та застосування заходів забезпечення кримінального провадження або самостійно подавати слідчому судді такі клопотання (п. 10 ч. 1 ст. 36 КПК України); приймати рішення про об'єднання чи виділення досудових розслідувань в окремі провадження (ст. 217 КПК України) та інші повноваження прокурора, передбачені новим КПК України. Так, прокурору надано право починати досудове розслідування і доручати його проведення конкретному органу розслідування (п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 36 КПК України), ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення дізнавача чи слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого дізнавача чи слідчого за наявності підстав для їх відводу або у випадку неефективного досудового розслідування (п. 8 ч.1 ст. 36 КПК України).

Водночас ще не всі питання, пов'язані з процесуальним керівництвом прокурора органами досудового розслідування вирішені законодавцем на належному організаційно-правовому рівні. Зокрема, наділяючи прокурора правом скасовувати незаконні і необґрунтовані рішення дізнавача і слідчого, законодавець залишив відкритим питання щодо можливості прийняття прокурором власного рішення (постанови) замість скасованого. Системний аналіз норм нового КПК України дає змогу дійти незаперечного висновку про те, що прокурор уповноважений приймати по кримінальній справі необхідні рішення самостійно. Але було б краще, аби це повноваження чітко визначалося окремою нормою КПК України.

Реалізуючи своє право на участь у досудовому розслідуванні, прокурор забезпечує якісне проведення не тільки окремих слідчих (розшукових) дій, отримання і фіксацію у відповідному протоколі усїєї доказової інформації, а й якісне розслідування справи в цілому [13, 25]. Беручи участь у провадженні процесуальних дій, прокурор дає дізнавачу і слідчому усні вказівки, рекомендації, здійснює візуальний контроль за діями усіх учасників такої дії; звертає увагу дізнавача чи слідчого на допущені недоліки, виконує деякі елементи процесуальної дії самостійно. При цьому він не повинен підмінювати слідчого чи дізнавача, працювати за них [14, 244–245]. Прокурору надано право проводити окремі слідчі (розшукові) дії

особисто. Це право він досить часто використовує з метою надання допомоги малодосвідченому дізнавачу чи слідчому; в разі незгоди з запропонованою дізнавачем чи слідчим тактикою проведення процесуальної дії; при перевірці іншої версії; за необхідності проведення повторного, більш детального допиту, огляду місця події тощо.

Як відзначалося вище, в новому КПК України закріплено такі засоби прокурорського процесуального керівництва: дача чи відмова в дачі згоди на виконання слідчої (розшукової) дії чи прийняття слідчого (розшукового) рішення; затвердження чи відмова в затвердженні слідчого (розшукового) рішення. Поза тим, у ст. 3 КПК України цим термінам не дано визначення. Аналіз їх використання в різних нормах кодексу та з'ясування змісту засобами наукового аналізу дають змогу дійти висновку, що під «згодою» розуміється процесуальне рішення прокурора, яке дає дозвіл дізнавачу і слідчому на виконання конкретної процесуальної (розшукової) дії, без чого ця дія не може вважатися легітимною, а отже, і допустимою в доказуванні.

Наприклад, прокурор дає згоду дізнавачу або слідчому на їх клопотання перед слідчим суддею про обрання міри запобіжного заходу стосовно підозрюваного у вигляді застави. Як бачимо «згода» як засіб процесуального керівництва розслідуванням за своєю формою вираження є не чим іншим, як підтвердженням, схваленням, бо

остаточне рішення (дозвіл чи відмова) залишається за слідчим суддею.

Під «затвердженням» слід розуміти вирішальну форму процесуального керівництва. Наприклад, прокурор затвердив обвинувальний акт, складений слідчим по кримінальній справі. Отже, наданням згоди на проведення слідчої (розшукової) дії чи прийняття слідчого (розшукового) рішення, а також затвердженням процесуального рішення прокурор забезпечує керівництво процесуальною діяльністю органів досудового розслідування. Використовуючи ці та всі інші проаналізовані вище форми керівництва, він (прокурор) виконує одне з головних завдань досудового провадження – забезпечує проведення повного, всебічного і об'єктивного розслідування кримінальної справи.

Висновок. Процесуальне керівництво – це упорядкування досудового розслідування з використанням не внутрішніх організаційно-управлінських повноважень прокурора, які виконуються за межами кримінального судочинства, а специфічних кримінально-процесуальних повноважень владно-розпорядчого характеру, закріплених ст. 36 КПК України. Це специфічний вид правового керівництва кримінально-процесуального спрямування. Він направлений не на організацію праці підлеглих, а на забезпечення всебічного, об'єктивного і повного розслідування кримінальної справи.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Кримінальний процесуальний кодекс України // Голос України. – 2012. – № 90-91. – 19 травня.
2. Про прокуратуру : Закон України // Україна. Закони. – К. : Паливода А. В., 2011. – 32 с.
3. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор : учеб. / В. Г. Бессарабов, М. : Проспект, 2006. – 536 с.
4. Таджикиев Х. С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений / Х. С. Таджикиев. – Ташкент, 1985. – С. 120.
5. Трубин Н. С. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания / Н. С. Трубин. – М., 1982. – 124 с.
6. Савицкий В. М. Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием / В. С. Савицкий. – М., 1959. – 140 с.
7. Крюков В. Ф. Прокурорский надзор : учеб. / В. Ф. Крюков. – М. : Норма, 2006. – 784 с.
8. Туманов Г. А. Управление социальными процессами в социалистическом обществе / Г. А. Туманов. – М., 1983. – 345 с.
9. Мычко Н. И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н. И. Мычко. – Донецк: Донецчина, 1999. – 256 с.
10. Соловьев А. Б. О функциях прокуратуры в судебных стадиях уголовного процесса / А. Б. Соловьев // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. – М., 1997. – С. 125-130.
11. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А. А. Тушев. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. – 325 с.
12. Стрёмовский В. А. Предварительное расследование / В. А. Стрёмовский. – М., 1989 – 120 с.
13. Скаредов Г. И. Участие прокурора в следственных действиях / Г. И. Скаредов. – М., 1987. – 126 с.
14. Басков В. И. Курс прокурорского надзора : учеб. / В. И. Басков. – М. : Зерцало, 1998. – 468 с.

Юрчишин В. Н. Прокурор как руководитель досудебного расследования

Проанализировано правовое положение прокурора по новому УПК Украины как процессуального руководителя досудебного расследования. Сформулированы предложения для устранения противоречий и коллизий, которые возникают в ходе досудебного производства.

Ключевые слова: прокурор, следователь, прокурорский надзор, процессуальное руководство

Yurchyshyn Vasyl. A public prosecutor as a leader of pre-trial investigation

The legal position of public prosecutor according to the new Criminal Procedure Code of Ukraine is analyzed. The suggestions for abolition of contradictions and collisions which arise during a pre-trial investigation are formed.

Key words: public prosecutor, investigator, directorate of public prosecutions, judicial guidance