

УДК 342.1

Канфуї І. В., начальник управління безпеки
АТ «Український банк реконструкції та розвитку»

Процесуальне керівництво прокурора досудовим розслідуванням: зміст та проблеми

В даній статті проведено аналіз юридичної літератури та положень нормативно-правових актів даної проблематики. Також розроблені відповідні висновки та пропозиції щодо процесуального керівництва прокурора досудовим розслідуванням.

Ключові слова: процесуальне керівництво, прокурор, досудове розслідування, суд.

В данной статье проведен анализ юридической литературы и положений нормативно-правовых актов данной проблематики. Также разработаны соответствующие выводы и предложения относительно процессуального руководства прокурора досудебным расследованием.

Ключевые слова: процессуальное руководство, прокурор, досудебное расследование, суд.

This article analyzes the legal literature and provisions of legal acts of the problem. Also developed appropriate conclusions and proposals for procedural guidance prosecutor pre-trial investigation.

Keywords: procedural guidance, the prosecutor pre-trial investigation and court.

Актуальність теми. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК) надає прокурору повноваження на здійснення нагляду за дотриманням законності у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Стан наукового дослідження. З цього приводу у юридичній літературі розгорнулася широка дискусія. Зазначеному питанню приділили увагу Ю. А. Гришин, Д. М. Мірковець, С. В. Тищенко, В. М. Юрчишин, В. С. Бабкова, М. В. Руденко, В. П. Півненко та інші науковці. Одні автори вважають, що процесуальне керівництво є несумісним з наглядом прокурора за дотриманням законності ні за формою, ні за призначенням, ні функціонально [1]. Інші науковці віддають перевагу застосуванню цього терміну щодо керівників органів досудового розслідування, у безпосередній підлеглих яких перебувають слідчі [2]. Висловлено також точку зору, що процесуальне керівництво є однією з форм взаємодії прокурора зі слідчим та дізнавачем [3], що поняття «процесуальне керівництво» та «прокурорський нагляд» є ідентичними [4]. Досить поширеною є думка про наявність у прокурора самостійної функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням [5,6].

Виклад основного матеріалу. Вже наявність такої широкої палітри думок науковців з приводу досліджуваної теми свідчить про її актуальність.

Окрім суто теоретичного інтересу, вирішення цієї проблеми має суттєве практичне значення. Досягнення загального розуміння сутності та природи процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням має більш чітко визначити його місце у правовідносинах, що виникають між прокурором, слідчим та слідчим суддею на стадії досудового розслідування, відповідність його вимогам Конституції України та європейським стандартам, що і є метою даної статті.

Водночас саме формулювання поняття «процесуальне керівництво» не є досить чітким та зрозумілим з кількох позицій.

По-перше, вимоги статті 121 Конституції України взагалі не передбачають такої

функції органів прокуратури, обмежуючи її таким поняттям, як «нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство» [7, 57]. Оскільки Конституція України є законом прямої дії, будь-яке розширене її тлумачення не допускається.

По-друге, будь-яке керівництво, на нашу думку, може здійснюватися органом або службовою особою лише відносно суб'єкта, який перебуває в адміністративно-підпорядкованому відносно нього стані.

Положення статей 38 та 39 чинного КПК не відносять прокурора до «органів досудового розслідування» або «керівника органу досудового розслідування» [8, 135-149]. Більше того, органи досудового слідства (окрім слідчих підрозділів органів прокуратури, що, відповідно до Конституції України, діють тимчасово, до створення системи органів державного бюро розслідувань) перебувають у штатах інших міністерств та відомств. Тож є юридично невірним покладати функції будь-якого «керівництва» ними на органи або службових осіб інших відомств. Така конструкція створює подвійну підпорядкованість для службової особи, яка займає відповідальне становище, що, у свою чергу, тягне за собою **зменшення** керованості та контрольованості її діяльності. Це підтверджується тим, що, не зважаючи на вимоги закону щодо однакового тлумачення правових норм, єдності загальних завдань, що стоять перед прокуратурою та іншими правоохоронними органами щодо боротьби зі злочинністю, у практичній діяльності з розслідування кримінальних правопорушень не виключені колізії між відомчими інтересами прокуратури та органів досудового слідства інших відомств.

Неоднозначність процесуального стану прокурора на досудовому розслідуванні посилюється наданням йому частиною 2 статті 36 КПК повноважень щодо **безпосереднього** здійснення досудового розслідування. Наявність у прокурора таких повноважень на досудовому розслідуванні, на нашу думку, може бути виправданою лише частково та тимчасово. По-перше, вбачається прийнятним здійснення прокурором безпосереднього розслідування лише за кримінальними провадженнями, які здійснюються слідчими органів прокуратури. По-друге, такі повноваження за визначенням мають носити тимчасовий характер і діяти лише до утворення органів Державного бюро розслідувань, до компетенції яких на підставі Розділу X КПК «Прикінцеві положення» має перейти здійснення досудового розслідування за кримінальними правопорушеннями, які наразі відповідно до пункту 1 Розділу XI КПК «Перехідні положення» перебувають у підслідності слідчих органів прокуратури.

На нашу думку, термін «керівництво» за своїм змістом означає спрямування, очолювання певної діяльності й осіб, які її здійснюють, і передбачає наявність усього комплексу повноважень органу чи службової особи відносно суб'єкта, який підлягає управлінню, а саме: повноту необхідних прав, а також відповідних обв'язків і відповідальності. У зв'язку з цим такі повноваження може мати керівник органу досудового розслідування відносно підлеглих йому слідчих, якому надаються певні права, встановлюються відповідні обов'язки та запроваджується відповідальність необхідного рівня. Водночас повноваження прокурора характеризуються надзвичайно великим обсягом прав та практичною відсутністю відповідальності за незабезпечення дорученої ділянки роботи. Відповідальність прокурора обмежується лише можливістю відсторонення від здійснення процесуального керівництва відповідним кримінальним провадженням.

З урахуванням викладеного, на нашу думку, повноваження прокурора на стадії досудового розслідування мають бути обмежені обсягом, що забезпечує доступ до

документів кримінального провадження з метою їх перевірки на предмет відповідності вимогам закону при їх складанні, дотриманні законності при проведенні слідчих дій та прийнятті процесуальних рішень, а також внесення відповідних актів прокурорського реагування.

Наявність самостійної прокурорської функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, як стверджують М. В. Руденко та В. П. Півненко, обґрунтовується необхідністю забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування — дослідження всіх обставин учиненого кримінального правопорушення для надання зібраним доказам належної правової оцінки, що свідчить про функціональний характер досліджуваної форми прокурорської діяльності. Окрім того, виконання функції нагляду за додержанням законів спрямоване на забезпечення законності всього досудового розслідування (дій і рішень всіх без винятку учасників цієї стадії), а виконання прокурором функції процесуального керівництва спрямоване лише на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування кримінального правопорушення владними суб'єктами — слідчими, що діють вже в рамках забезпеченого прокурором режиму законності [6, 279].

Таке розуміння сутності процесуального керівництва досудовим розслідуванням з боку прокурора не виглядає бездоганним з точки зору логіки та відповідності вимогам чинного законодавства, передусім Конституції України.

На нашу думку, здійснюючи належним чином функцію прокурорського нагляду за додержанням законів всіма учасниками досудового розслідування, прокурор забезпечує режим законності, що і є його головним завданням відповідно до вимог чинного законодавства. Наділення його для досягнення цього ж результату стосовно діяльності слідчих та дізнавачів додатковою функцією процесуального керівництва виглядає недоречним і, певною мірою, штучним.

Відстоюючи наявність у прокурора функції процесуального керівництва, спрямованої лише на забезпечення належного розслідування кримінального правопорушення слідчими, вищезазначені автори фактично наділяють їх функцією досудового розслідування, що не повною мірою відповідає вимогами Основного Закону України, який вимагає ліквідацію слідчих підрозділів в органах прокуратури і тим самим позбавляє прокуратуру цієї функції.

Посилання на наявність у Генерального прокурора України передбаченого частиною 2 статті 15 Закону України «Про прокуратуру» права на надання обов'язкових для виконання всіма органами досудового розслідування вказівок з питань розслідування, як на підтвердження наявності функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням виглядає некоректним, оскільки такі вказівки мають загальний характер і не стосуються розслідування конкретного кримінального правопорушення. Таким чином, Генеральний прокурор України виконує покладену на нього функцію нагляду за додержанням законів.

Таке розуміння цього права Генерального прокурора України підтверджується і тим, що за статтями 36 та 37 КПК функція процесуального керівництва стосується досудового розслідування конкретного кримінального провадження.

Непереконливим у цьому контексті є і посилання на наявність права у відповідних прокурорів на скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих, винесених під час проведення досудового розслідування. На нашу думку, наявність такого права у прокурорів свідчить не про здійснення ними процесуального керівництва досудовим

розслідуванням, а на використання його як засобу усунення порушень законності, виявлених у процесі здійснення прокурорського нагляду і є нічим іншим, як важелем реалізації прокурором своєї основної функції.

Деякі автори вважають, що зміст повноважень прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням не дозволяє поділити їх на чисто наглядові та такі, які використовуються лише для процесуального керівництва, і це є свідченням обґрунтованості права прокуратури на здійснення процесуального керівництва. При цьому стверджується, що такий поділ неможливий внаслідок універсального характеру правових норм, що регламентують повноваження прокурора [6, 282].

На нашу думку, не є принципово важливим наявність чи відсутність поділу повноважень на спрямовані на здійснення прокурорського нагляду та на здійснення процесуального керівництва. Важливим є те, що перелічені у частині 2 статті 36 КПК України повноваження містять у собі норми, що дозволяють прокурору безпосередньо або опосередковано виконувати слідчі та процесуальні дії, які складають зміст досудового розслідування.

Так, ніяким чином не можна вважати спрямованими на здійснення нагляду за дотриманням закону при здійсненні досудового розслідування ряд повноважень, передбачених пунктом 4 цієї норми (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 необхідних випадках – *особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії* в порядку, визначеному КПК); пунктом 5 (*доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій* відповідним оперативним підрозділам); пунктом 6 (*призначати ревізії* та перевірки у порядку, визначеному законом).

Зазначені норми є природними для керівника органу досудового розслідування та слідчого, але не для прокурора.

З урахуванням положень чинного КПК на прокурорів покладено виконання процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Однак очевидним є те, що нинішня правова регламентація досудового розслідування та нагляду за дотриманням законності при його здійсненні характеризуються значним розширенням повноважень органів прокуратури, в т.ч. і за рахунок таких, що суперечать вимогам Конституції України.

Надмірне збільшення повноважень прокурора призводить до безумовного виникнення конфлікту інтересів, оскільки фактично прокурор на стадії досудового розслідування може виконувати три процесуальні функції: керівника досудового розслідування, особи, що здійснює безпосереднє розслідування, та особи, що наглядає за дотриманням при цьому законності. Тобто, прокурор має здійснювати нагляд за дотриманням законності самим собою. Важливою у цьому питанні є думка експерта Венеціанської комісії Генрі Брука про те, що прокуратури не повинні бути властиві функції, які не є сумісними з її незалежністю або можуть призвести до конфлікту інтересів між роллю прокурора та якоюсь іншою функцією [9, 17].

Висновок. Натомість розширення повноважень прокурора при здійсненні нагляду за дотриманням законності під час проведення досудового розслідування призводить до надмірної концентрації влади в руках Генерального прокурора України і підлеглих йому прокурорів. За таких умов маємо повне право для характеристики функцій

органів прокуратури на стадії досудового розслідування використати оцінку Венеціанською комісією проекту Закону України «Про внесення змін до закону України «Про прокуратуру»: «Діючий закон створює дуже потужну інституцію. Її повноваження суттєво виходять за межі функцій, які прокурор виконує у демократичній правовій державі. По суті, цей закон зберігає прокуратуру радянського стилю» [10, 39].

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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., 20 квіт. 2012 р. — Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. — С. 98–107.
2. 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.
3. Тищенко С. Суб'єкти взаємодії сторони обвинувачення під час досудового розслідування / С. Тищенко // Вісник прокуратури. — 2013. - № 1. — С. 49–54.
4. Бабкова В. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування / В. Бабкова // Вісник Нац. акад. прокуратури України. — 2012. - № 3. — С. 71–73.
5. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : [моногр.] / Юрчишин В. М. — Чернівці : Вид. дім «Родовід», 2012. — 289 с.
6. Руденко М. В., Півненко В. П. Про сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. В. Руденко, В. П. Півненко // Юридичний часопис нац. акад. внут. справ. — 2013. - № 1 (5). — С. 277–283.
7. Конституція України : текст відповідає офіц. станом на 10 груд. 2012 р. — К. : Видавництво «Майстер-клас», 2013. — 80 с
8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т. 1 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. - Х. : Право, 2012. —768 с.
9. Брук Г. Експертний висновок щодо Закону України «Про прокуратуру». Звіт Генрі Брука, лорда Слінн оф Хедлі, Президента Фонду Європейського права // Перспективи реформи кримінального судочинства в Україні : Реформування прокуратури : матеріали наук.-практ. конф. - К. : 2010. — С. 13–36.
10. Висновок Венеціанської комісії від 12 жовтня 2004 року щодо проекту Закону України «Про внесення змін до закону України «Про прокуратуру» // Перспективи реформи кримінального судочинства в Україні : Реформування прокуратури : матеріали наук.-практ. конф. - К. : 2010. — С. 37–48.