

*Столітній А. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики
Інституту права імені Володимира Сташица
Класичного приватного університету*

ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА, РОЛЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ В ОРГАНІЗАЦІЇ НАГЛЯДУ

Анотація. У статті розглядаються актуальні питання організації процесуального керівництва за досудовим розслідуванням та контролю за такою діяльністю. Визначено місце процесуального керівника та керівника органу прокуратури в кримінальному процесі України.

Ключові слова: прокурор, процесуальний керівник, керівник органу прокуратури, нагляд, контроль, повноваження.

Постановка проблеми. Прокурор – учасник кримінального провадження, на якого законом покладено виконання в кримінальному провадженні функцій нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове розслідування, а також підтримання державного обвинувачення в суді (ст. 121 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про прокуратуру») [6, с. 118].

Згідно зі ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) прокурор – це Генеральний прокурор України, перший заступник, заступники Генерального прокурора України, їх старші помічники, помічники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прокурори міст і районів, районів у містах, міжрайонні та спеціалізовані прокурори, їх перші заступники, заступники прокурорів, а також начальники головних управлінь, управлінь, відділів прокуратур, їх перші заступники, заступники, старші прокурори та прокурори прокуратур усіх рівнів, які діють у межах визначених повноважень [3, с. 1].

Здійснюючи свої повноваження, прокурор є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, які не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора (ч. 1 ст. 36 КПК України).

Слід зазначити, що тепер прокурор повинен не просто наглядати за додержанням законів під час досудового розслідування, як це було протягом понад 50 років, але безпосередньо керувати ним у кожному кримінальному провадженні до прийняття слідчим або судом кінцевого процесуального рішення, спрямовуючи та постійно контролюючи весь хід слідчої роботи зі збору доказів, а також нести повну відповідальність за результати цієї роботи.

Це вимагає від сучасних прокурорських працівників реального планування, вміння орієнтуватись у законодавстві (як у діючому, так і такому, що втратило чинність) для надання вказівок із метою правильного спрямування зусиль слідчого та самостійного, кваліфікованого проведення слідчих дій, формування комплексного сприйняття системи доказів, визначення

оптимальних шляхів їх збору, фіксації, дослідження та ефективного використання в процесі доказування.

Наказом Генерального прокурора України № 4-гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» (далі – Наказ) зобов'язано прокурорів усіх рівнів забезпечити виконання таких завдань:

– безумовне реагування на виявлені порушення закону із часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення до прийняття остаточного рішення в провадженні;

– швидке, усебічне, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, обов'язкову участь прокурорів (процесуальних керівників досудового розслідування) у їх судовому розгляді, поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження;

– своєчасне вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, відшкодування завданої шкоди фізичним та юридичним особам, державним і комунальним інтересам, розшуку майна, яке стало предметом злочинного посягання;

– пред'явлення цивільних позовів у кримінальному провадженні в установлених законом випадках [4, с. 1–2].

Здійснення нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням полягає в тому, що прокурор, на відміну від суто наглядових повноважень, здійснює також діяльність, пов'язану з визначенням кола доказів та способів їх отримання в конкретному кримінальному провадженні, проведенням із зазначеною метою певних слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також забезпеченням при цьому законності.

Таким чином, процесуальне керівництво прокурора – це організація процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координація процесуальних дій, забезпечення додержання в процесі розслідування вимог законів України.

Отже, чинне кримінальне процесуальне законодавство з усіма новаціями ставить перед стороною обвинувачення головний виклик – необхідність переходу досудового розслідування та наглядової діяльності у формі фактичного керівництва слідством на якісно новий рівень, що можливо лише за умови визначення головним пріоритетом та критерієм ефективності такої роботи справжню якість процесуального керівництва в кожному окремому кримінальному провадженні, запорукою якої є активна позиція прокурорів та особиста їх участь у проведених окремих слідчих дій.

Аналізуючи перелік повноважень прокурора під час досудового розслідування, передбачений ст. 36 КПК України, їх можна поділити на такі блоки:

– початок досудового розслідування (ч. 1 ст. 214 КПК України);

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

– надання доручень таким органам 1) органу досудового розслідування доручає проведення досудового розслідування (ч. 7 ст. 214 КПК України); 2) слідчому, органу досудового розслідування – проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій; 3) проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій – відповідним оперативним підрозділам;

– надання вказівок щодо проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, участь у них, а за необхідності проведення слідчих (розшукових) та процесуальних дій особисто, призначення ревізії та перевірки в порядку, визначеному законом (ст. 78 Податкового кодексу України, ст. 11 Закону України «Про основні заходи здійснення державного фінансового контролю в Україні» тощо);

– скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих (ч. 5 ст. 284 КПК України, ч. 2 ст. 305 КПК України тощо), ініціювання перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав для його відводу (ст. 77 КПК України) або в разі неефективного досудового розслідування, прийняття процесуальних рішень, у тому числі щодо закриття кримінального провадження (ст. 284 КПК України) та продовження строків досудового розслідування (ст. 295–296 КПК України);

– погодження або відмова в погодженні:

1) клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій (ч. 3 ст. 233, ч. 3 ст. 234, ч. 5 ст. 240 КПК України), негласних слідчих (розшукових) дій (ч. 3 ст. 246, ч. 2 ст. 249, ч. 2 ст. 258, ч. 2 ст. 274 КПК України), інших процесуальних дій (ч. 7 ст. 100, ч. 1 ст. 150, ч. 1 ст. 155, ч. 1 ст. 160, ч. 1 ст. 171, ч. 4 ст. 176, ч. 1 ст. 188, ч. 1 ст. 192, ч. 1 ст. 199, ч. ч. 1, 5 ст. 200 КПК України) чи самостійно подає слідчому судді такі клопотання (ч. 7 ст. 100, ч. 1 ст. 150, ч. 1 ст. 155, ч. 1 ст. 160, ч. 1 ст. 171, ч. 4 ст. 176, ч. 1 ст. 188, ч. 1 ст. 192, ч. 1 ст. 199, ч. ч. 1, 5 ст. 200, ч. 3 ст. 233, ч. 3 ст. 234, ч. 5 ст. 240 КПК України, ч. 3 ст. 246, ч. 2 ст. 249, ч. 2 ст. 258, ч. ч. 2, 4 ст. 272, ч. 2 ст. 274 КПК України);

2) запитів органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу (ст. 551 КПК України), передання кримінального провадження (ч. 1 ст. 599 КПК України) або доручення органу досудового розслідування виконання запиту (доручення) компетентного органу іноземної держави про міжнародну правову допомогу (ст. 558 КПК України) або перейняття кримінального провадження (ст. ст. 595, 598 КПК України), перевірка повноти та законності проведення процесуальних дій (ч. 3 ст. 558 КПК України), а також повноти, усебічності та об'єктивності розслідування в перейнятому кримінальному провадженні (ст. 598 КПК України);

– повідомлення особі про підозру (у випадках, передбачених КПК України, повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення може здійснюватись слідчим за погодженням із прокурором – ч. 4 ст. 22. п. 6 ч. 2 ст. 40, ст. 277 КПК України);

– пред'явлення цивільного позову в інтересах держави та громадян, які через фізичний стан чи матеріальне становище, недозрівання повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права;

– затвердження чи відмова в затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медич-

ного або виховного характеру, внесення змін до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійне складання обвинувального акта або зазначених клопотань (ст. ст. 291–292 КПК України);

– звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності (ст. ст. 290–293 КПК України);

– підтримання державного обвинувачення в суді, відмова від підтримання державного обвинувачення, зміна його або надання додаткового обвинувачення (ст. 341 КПК України);

– перевірка перед направленням прокуророві вищого рівня документів органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію), повернення 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 законами України (ст. 575 КПК України);

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

– оскарження судових рішень у порядку, встановленому КПК України (ст. 309 КПК України);

– здійснення інших повноважень, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України [3, с. 1].

Відповідно до ч. 2 ст. 9 КПК України прокурор зобов'язаний усебічно, повно та неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують, підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [3, с. 1].

Визначення прокурора в конкретному кримінальному провадженні є компетенцією керівника відповідного органу прокуратури (ч. 1 ст. 37 КПК України).

Суб'єктом, до компетенції якого входить визначення прокурора в конкретному кримінальному провадженні, є керівник відповідної прокуратури. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 3 КПК України керівник органу прокуратури – Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, міжрайонний прокурор, прокурор міста, району, прирівняні до них прокурори та їх заступники, які діють у межах своїх повноважень [3, с. 1].

У разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів (ч. 1 ст. 37 КПК України) [3, с. 1].

Включення самих себе до складу групи прокурорів із боку керівників органів прокуратури, а також призначення при цьому старшим групи свого підлеглого, є неприпустимим.

Прокурор, згідно із ч. 2 ст. 37 КПК України, здійснює повноваження прокурора в кримінальному провадженні з його початку до завершення. Здійснення повноважень прокурора в цьому самому кримінальному провадженні іншим прокурором можливе лише у випадках, передбачених ч. ч. 4 та 5 ст. 36, ч. 3 ст. 313 КПК України, ч. 2 ст. 341 та ч. 3 ст. 37 КПК України.

Порядок заміни прокурора в одному кримінальному провадженні іншим прокурором є прерогативою керівника органу прокуратури та прокурора вищого рівня, які з обставин, у

порядку та в спосіб, що передбачені КПК України, усунули прокурора від виконання повноважень та призначили іншого прокурора для участі в цьому кримінальному провадженні чи самостійно взяли участь у ньому.

Якщо прокурор, який у відповідному кримінальному провадженні здійснює повноваження процесуального керівника, не може їх здійснювати через задоволення заяви про його відвід, тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможливило його участь у кримінальному провадженні, повноваження прокурора покладаються на іншого прокурора керівником відповідного органу прокуратури. У виняткових випадках повноваження прокурора можуть бути покладені керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 3 ст. 37 КПК України) [3, с. 1].

Згідно із ч. 2 ст. 110 КПК України рішення керівника органу прокуратури про визначення прокурора в кримінальному провадженні приймається у формі постанови, яка друкується на офіційному бланку відповідної прокуратури та підписується зазначеною особою [3, с. 4].

Керівнику органу прокуратури, визначаючи прокурора в конкретному кримінальному провадженні, необхідно враховувати його кваліфікацію, складність, суспільний резонанс, прогнозовані обсяги процесуальної роботи та професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів.

Таким чином, дотримуючись принципу спеціалізації прокурорів (розподілу кримінальних проваджень між прокурорами за окремими категоріями кримінальних правопорушень), керівник органу прокуратури повинен забезпечити оптимальне та рівномірне навантаження на підпорядкованих прокурорів (процесуальних керівників) з урахуванням складності проваджень. На сьогодні рівень навантаження – різниця як на рівні регіонів, так і на рівні держави. Станом на січень найвище навантаження складає 73,5 проваджень (Запорізька область), найнижче – 22, 2 (Тернопільська область) [5].

Налагодження роботи процесуальних керівників за принципом спеціалізації дозволить прокурорам та слідчим, не гаючи часу, спланувати свої дії на початковому етапі розслідування.

Наприклад, слідчий, який вніс до ЄРДР відомості про безвісне зникнення особи за обставин, що дають підстави вважати, що вона стала жертвою вбивства, негайно звертається до прокурора, який за визначеним розподілом здійснює нагляд саме за цією категорією злочинів. І вони вдвох – прокурор та слідчий – з урахуванням обставин зникнення особи визначаються з комплексом слідчих дій, які необхідно провести на початковому етапі.

В окремих випадках з урахуванням кількості процесуальних керівників у конкретній прокуратурі та слідчих у піднаглядному органі досудового розслідування, а також за умови рівномірного розподілу між слідчими кримінальних проваджень (з урахуванням їх складності та прогнозованих обсягів роботи) доцільно, не дотримуючись принципу спеціалізації прокурорів, умовно закріплювати слідчих за конкретним процесуальним керівником.

Наприклад, цей принцип призначення процесуальних керівників може бути використаний у прокуратурах невеликих (сільських) районів. Така організація роботи дозволить процесуальному керівнику оперативно впливати на хід розслідування конкретним слідчим усіх без винятку кримінальних проваджень, приймати рішення про першочергове проведення слідчих (розшукових) дій з урахуванням важливості та терміновості їх виконання.

Згідно з вимогами п. п. 3, 3.1 Наказу нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування, у тому числі у формі процесуального керівництва ним, участь у судовому провадженні та оскарженні судових рішень щодо кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності органів внутрішніх справ, покладено на керівників і підпорядкованих їм працівників прокуратур міст, районів, міжрайонних та прирівняних до них, відповідних підрозділів прокуратур обласного рівня [4, с. 3–4].

Від керівника органу прокуратури насамперед залежить правильна організація прокурорського нагляду в конкретному кримінальному провадженні.

Пунктом 2.9 Наказу зобов'язано керівників прокуратур усіх рівнів виїжджати на місце події за фактами кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки, терористичних актів, бандитизму, катастроф, аварій, вибухів, пожеж та інших подій, унаслідок яких заподіяно значну матеріальну шкоду або сталася загибель людей, умисних вбивств, вчинених за обтяжуючих обставин і в умовах неочевидності, кримінальних правопорушень, вчинених організованими групами та злочинними організаціями, службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, народними депутатами України, суддями, керівниками правоохоронних органів і вчинених проти них, особливо тяжких кримінальних правопорушень, вчинених іноземцями і проти них, а також стосовно журналістів у разі перешкоджання їхній законній професійній діяльності, інших кримінальних правопорушень, які набули в суспільстві негативного резонансу [4, с. 4].

При цьому саме на керівника органу прокуратури Генеральним прокурором України покладено обов'язок забезпечення якісного проведення огляду, організації невідкладних першочергових слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій.

Було б доцільно до цих виїздів на місце події залучати прокурорів, які надалі здійснюватимуть процесуальне керівництво в кримінальному провадженні щодо цього правопорушення. Це дозволить процесуальному керівникові, з одного боку, побачити на власні очі обстановку на місці події («краще один раз побачити, ніж сто разів почути») та з урахуванням цього визначати напрями розслідування, будувати версії, а з іншого – перейняти від свого керівника корисний досвід умілого спрямування зусиль оперативних служб різних правоохоронних органів на досягнення єдиної мети – розкриття злочину.

Крім того, керівникам органів прокуратури слід особисто щомісячно перевіряти стан розслідування та процесуального керівництва в провадженнях пріоритетних напрямів: про тяжкі та особливо тяжкі злочини, насамперед у сфері економіки та органів управління, якими спричинено значні збитки або заподіяно шкоду державі; про посягання на життя; за фактами безвісного зникнення осіб; про правопорушення, пов'язані з виконанням міжнародних договорів та угод; про невиконання заробітної плати; розпочаті прокурорами за результатами наглядових перевірок тощо.

Керівник органу прокуратури повинен щоденно, користуючись можливостями Єдиного реєстру досудових розслідувань, з метою попередження порушень закону відстежувати проблемні питання: вплив процесуальних строків, укріття тяжких та особливо тяжких злочинів шляхом заниження кваліфікації, укладення незаконних угод, зупинення проваджень без повідомлення особи про підозру, завищення та заниження сум збитків тощо.

Не менше двох разів на день керівник органу прокуратури повинен перевіряти базу ЄРДР та негайно визначати процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях

нях. Станом на січень 2015 року процесуальних керівників не призначено в 2 628 провадженнях, зареєстрованих протягом 2014 року [5].

Існування прокуратури, у рамках якої діють два різні прокурори (керівник органу прокуратури та процесуальний керівник досудовим розслідуванням), є досить суперечливим. Крім того, повноваження керівника органу прокуратури щодо втручання в самостійність процесуальної діяльності процесуального керівника прямо передбачена кримінальним процесуальним законом. Так, ч. 1 ст. 36 КПК України надає таку можливість особам, які наділені законними підставами. До таких осіб, відповідно до норм зазначеного кодексу, віднесено керівника органу прокуратури, який наділений правом призначати та змінювати процесуального керівника, погоджувати відмову процесуального керівника від підтримання державного обвинувачення, зміну або висунення додаткового обвинувачення, скасування рішень процесуального керівника тощо. Водночас органи прокуратури як державна сторона обвинувачення повинні виконувати покладені на неї функції задля досягнення основного завдання, передбаченого ст. 2 КПК України, відповідно до якої завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу, щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [3, с. 1].

Висновки. Таким чином, організація прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва із зазначенням ролі керівника органу прокуратури наведена з урахуванням сьогодення та чинного кримінального процесуального закону, який потребує вдосконалення із забезпеченням реальної самостійності прокурора-процесуального керівника.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р., зі змін. і доповн. [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>.
2. Закон України «Про прокуратуру» від 01 грудня 1992 р., зі змін. і доповн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.
4. Наказ Генерального прокурора України № 4-гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102.
5. Статистичні дані, отримані за допомогою інформаційно-аналітичної системи обробки задалегідь генерованих баз Єдиного реєстру досудових розслідувань за допомогою готових наборів функцій EXCEL (реєстрація авторського права на твір № 57773 від 23 грудня 2014 р., виданого Державною службою інтелектуальної власності України Аузіну Роману Олександровичу та Столітньому Антону Володимировичу).
6. Кримінальний процес : [підручник] / [Ю.М. Гошовський, В.Я. Тацій та ін.] ; за заг. ред. В.Я. Тацій – Х. : Право, 2013. – 824 с.

Столетний А. В. Организация прокурорского надзора за досудебным расследованием в форме процессуального руководства, роль руководителя органа прокуратуры в организации надзора

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы организации процессуального руководства за досудебным расследованием и контролем за такой деятельностью. Выяснено место процессуального руководителя и руководителя органа прокуратуры в уголовном процессе Украины.

Ключевые слова: прокурор, процессуальный руководитель, руководитель органа прокуратуры, полномочия.

Stoletniy A. Organization of prosecutorial oversight for pre-trial investigation in the form of procedural management, the role of head of prosecutor's office in the organization of oversight

Summary. The article about the current issues of organization of procedural management for pre-trial investigation and control for this activity and place designation of procedure head and head of prosecutor's office in the criminal procedure of Ukraine.

Key words: prosecutor, procedure head, head of prosecutor's office, authority.