

УДК 343.163

Максим Смирнов,*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ НАГЛЯДУ ПРОКУРОРА У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

У статті розглянуто окремі дискусійні питання функціональної спрямованості діяльності прокурора у кримінальному провадженні. Проаналізовано повноваження прокурора у кримінальному процесі та особливості їх реалізації під час досудового розслідування. Досліджено правову природу та особливості 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.

Постановка проблеми. Значення і роль прокуратури в правовому механізмі забезпечення прав і свобод людини у кримінальному провадженні важко переоцінити. Водночас різні підходи серед науковців та практиків до питання кількості і видів виконуваних прокурором функцій призводять до розмивання його ролі у кримінальному процесі та вимагають переосмислення процесуального становища прокурора в контексті реалізованих їм функцій. Не сприяли вирішенню питання щодо ролі прокурора в кримінальному процесі та правової природи його повноважень Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 (далі – КПК) та Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 (далі – Закон України «Про прокуратуру»).

Стан дослідження. Питання функціональної спрямованості діяльності прокурора у кримінальному провадженні, правової природи прокурорського нагляду, у тому числі пов'язаного з процесуальним керівництвом, завжди належали до числа дискусійних, тому постійно перебували у центрі уваги науковців та практиків. Із 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. Утім невизначеність термінопоняття в працях вказаних та інших авторів, використання спірних дефініцій у чинному кримінальному процесуальному законодавстві 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 у кримінальному провадженні не можуть не викликати питань про кількість функцій прокурора, їх співвідношення між собою та особливості реалізації.

Метою статті є розгляд питання функціональної спрямованості діяльності прокурора у кримінальному провадженні, дослідження повноважень прокурора у кримінальному процесі та особливостей їх реалізації під час досудового розслідування, правової природи процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням та його співвідношення з наглядом, а також обґрунтування власних висновків та пропозицій щодо розглянутих питань.

Виклад основного матеріалу. Не вдаючись у дискусію щодо визначення поняття, кількості й ознак кримінально-процесуальних функцій, візьмо за основу традиційну побудову кримінального процесу на основі трьох базових функцій: кримінального переслідування (обвинувачення), захисту і вирішення справи (правосуддя). Слід зауважити, що поняття «обвинувачення» за своїм змістом не є тотожним поняттю «кримінальне переслідування», і його, як правило, розглядають у двох значеннях: у процесуальному і матеріально-правовому. Визначення обвинувачення лише у процесуальному значенні

ні є неповним та не відбиває всього змісту обвинувачення, адже воно реалізується не лише як діяльність із викриття певної особи, а й як діяльність, спрямована на фіксування в процесуальних документах твердження про вчинення особою кримінального правопорушення.

Визначення обвинувачення в процесуальному та матеріально-правовому значенні знайшло відображення в КПК. Так, у п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України закріплено, що державне обвинувачення – процесуальна діяльність прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення (процесуальне значення), а в п. 13 ч. 1 ст. 3 КПК України закріплено, що обвинувачення – твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, висунуте в порядку, встановленому КПК (матеріально-правове значення).

Таким чином, відповідно до КПК обвинувачення в кримінальному провадженні є діяльністю, спрямованою на викриття особи у вчиненні кримінального правопорушення, а також фіксування твердження про винуватість у відповідних процесуальних документах.

Щодо терміна «кримінальне переслідування», то законодавець не дає його визначення, хоча він використовується у ст. 542 КПК для позначення форми міжнародного співробітництва під час кримінального провадження. Нормативне визначення кримінального переслідування дано у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 08.04.2008, в якій зазначено, що кримінальне переслідування – виключна процесуальна функція прокурора, яка полягає у висуненні від імені держави обвинувачення, направленні кримінальної справи до суду, підтриманні державного обвинувачення в суді, участі у перегляді судових рішень у кримінальних справах в апеляційній та касаційній інстанціях» [1].

Отже, функціональна спрямованість діяльності прокурора залежно від стадій кримінального провадження має певні особливості, тому форми і способи реалізації функцій прокурора розрізняються з урахуванням специфічних особливостей кожної стадії. Вважаємо за можливе стверджувати, що діяльність прокурора як на досудовому провадженні, так і в судових стадіях охоплюється терміном «кримінальне переслідування». Крім того, слід констатувати поліфункціональний характер діяльності прокурора під

час здійснення досудового розслідування, що полягає в здійсненні їм функцій кримінального переслідування та нагляду. Формою реалізації кримінального переслідування під час досудового провадження є нагляд прокурора, пов'язаний із процесуальним керівництвом, а під час судового розгляду – підтримання державного обвинувачення.

Аналізуючи процесуальне положення прокурора у 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 напрямів діяльності (функцій) органів прокуратури України [2]. 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» [3].

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 є 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» [4, 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 [5, 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 до-

держанням законів органами, які проводять досудове слідство» [6, с. 463].

Слід погодитися з думкою О. М. Толочко та М. В. Черноусько із цього питання. Швидше 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 термін «процесуальне керівництво».

На нашу думку, більшої уваги заслуговує питання щодо змісту терміна «процесуальне керівництво», нормативне визначення якого КПК теж не передбачає. У Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 08.04.2008, 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 у процесі розслідування вимог законів України» [1].

Щодо правової природи повноважень прокурора на досудовому провадженні, а також співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва досудовим розслідуванням 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 у площині повноважень прокурора під час здійснення досудового розслідування, тому що характер виконуваної функції завжди залежить від конкретних повноважень як правових засобів впливу на кримінальне провадження та кримінально-процесуальну діяльність загалом.

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, в такому поділі взагалі немає жодної необхідності через універсальний характер цих повноважень, які в одно-

му випадку можуть успішно виконуватися під час здійснення нагляду, а в іншому – для реалізації процесуального керівництва досудовим розслідуванням [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 треба зазначити, що в процесуальній теорії вченими робилися спроби розмежувати 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, означає здійснювати процесуальне керівництво [12, с. 113].

Дійсно, складно теоретично несуперечливо обґрунтувати поділ повноважень прокурора на наглядові та повноваження, 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 досить умовно провести розмежування повноважень прокурора на наглядові і 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 визначення напрямку ходу досудового розслідування та повинно мати на меті всебічне, повне і об'єктивне його проведення. Тобто процесуальне керівництво тісно пов'язано 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 необ-

хідних випадках – 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 у 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 законам України; доручати органам досудового розслідування проведення розшуку і 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 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.

Висновки

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

Специфіка прокурорського нагляду у кримінальному провадженні та повноваження прокурора, які мають владно-розпорядчий характер, дають можливість говорити про здійснення прокурором нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке має постійний та 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, а й безпосередньо усуває порушення закону та інші упущення слідчого, що є проявом процесуального керівництва з боку прокурора, яке дає змогу правильно визначити головний напрям діяльності слідчого у конкретному кримінальному провадженні.

Крім того, на користь особливої уваги з боку законодавця щодо процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням 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 у цьому кримінальному провадженні.

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

Список використаних джерел:

1. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затверджена Указом Президента України від 15.02.2008 № 311 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
4. Полянський Ю. Роль прокурора у досудовому кримінальному провадженні за новим кримінальним процесуальним кодексом України / Ю. Полянський, В. Долежан // Юридичний вісник. – 2013. – № 4. – С. 52–58.
5. Толочко О. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням / О. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 60–64.
6. 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.
7. Грицаєнко Л. Правова природа діяльності прокурора на досудовому слідстві: процесуальне керівництво чи прокурорський нагляд / Л. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 68–76.
8. Антонюк О. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як новий напрям діяльності прокурора у кримінальному судочинстві / О. Антонюк // Вісник Львівського університету. – 2010. – № 51. – С. 409–416. – (Серія: юридична).
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. – Одеса : Юридична література, 2015. – 712 с.
11. Смоков С. М. Прокурорський надзор или процессуальное руководство органами досудебного расследования [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.

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.

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.

