

РЕФОРМА СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 347.963

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ
ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ
ЯК ФОРМА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ**

Руденко М. В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правосуддя
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
Заслужений юрист України

Анотація: На основі аналізу об'єктивних факторів, які обумовили зайняття прокурором ключового місця у досудовому розслідуванні реформованого кримінального процесу України, обґрунтовується наявність у нього (прокурора) в досудовій стадії кримінального провадження самостійної кримінальної процесуальної функції – процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства під час проведення ними розслідування конкретних кримінальних правопорушень.

Ключові слова: кримінальний процес, досудове розслідування, кримінальне правопорушення, прокурор, процесуальне керівництво.

Анотация: На основе анализа объективных факторов, обусловивших занятие прокурором ключевого места в досудебном расследовании реформированного уголовного процесса Украины, обосновывается наличие у него (прокурора) на досудебной стадии уголовного производства самостоятельной уголовной процессуальной функции - процессуального руководства органами дознания и досудебного следствия при проведении ими расследования конкретных уголовных правонарушений.

Ключевые слова: уголовный процесс, досудебное расследование, уголовное правонарушение, прокурор, процессуальное руководство.

Annotation: On the basis of objective factors behind the occupation prosecutor key places in the pre-trial investigation of the reformed criminal procedure of Ukraine, is grounded in the presence of his (the prosecutor) in the pre-trial stage of criminal proceedings independent of criminal procedural functions - procedural guidance bodies of inquiry and pretrial investigation in their investigation of specific criminal offenses.

Key words: criminal trial, pre-trial investigation, criminal offense, the prosecutor, the procedural guide.

Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року (далі – КПК України) чітко і однозначно визначає коло владних суб'єктів, діючих у досудовій стадії кримінального провадження (процесу) – досудовому розслідуванні: дізнавач, слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя, а також призначення кожного з них, характер діяльності та обсяг їх повноважень.

Порівняльний аналіз цих повноважень свідчить, що відтепер дізнавач і слідчий несуть відповідальність лише за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій (ч. 1 ст. 40 КПК України). При цьому вони позбавляються будь-яких засобів для відстоювання власного внутрішнього переконання перед судом, не приймають участі в судових стадіях процесу, не наділені правом на оскарження судових рішень, прийнятих по розслідуваних ними справах, в апеляційному, касаційному та іншому ревізійному порядку [1, с. 137].

Більше того, дізнавач і слідчий знаходяться ще й у великій залежності від керівника органу досудового розслідування, прокурора та слідчого судді, здійснюючих різні форми контролю за їхньою процесуальною діяльністю. Враховуючи таке процесуальне становище дізнавача і слідчого у досудовому розслідуванні, законодавець України переніс центр відповідальності за результати розслідування кримінального правопорушення на

прокурора, зобов'язавши його забезпечити швидке, повне, всебічне і неупереджене розслідування справи.

Для успішного виконання вказаного обов'язку, законодавець України наділив прокурора правом процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України). Відтепер жодне із основних рішень дізнавача і слідчого по справі без затвердження його прокурором не набуває юридичної сили [2, с. 66].

У зв'язку з визначенням прокурора ключовим владним суб'єктом досудового розслідування на сторінках юридичної печаті розгорнулася широка дискусія щодо сутності поняття «прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням». Сам законодавець України визначає його в якості форми прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 2 ст. 36 КПК України), через використання якої прокурор забезпечує професійне, ефективне і законне виконання дізнавачем і слідчим поставлених перед ними завдань при розслідуванні кримінальних правопорушень.

З таким визначенням прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням не погоджується багато вчених-правознавців України. На сьогодні в юридичній літературі склалося шість поглядів на цю проблему. Так, одні автори повністю відкидають керівну роль прокурора під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вважаючи, що процесуальне керівництво несумісне з прокурорським наглядом ні за призначенням, ні за

змістом, ні за порядком реалізації [3, с. 104]. Другі вважають, що в ролі процесуальних керівників можуть виступати лише керівники органів досудового розслідування, яким більш притаманний цей вид процесуальної діяльності. Вони навіть пропонують термін «відомчий контроль» замінити терміном «процесуальне керівництво» для характеристики діяльності цих владних суб'єктів досудового розслідування [4, с. 155]. Треті відстоюють наявність у прокурора процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування, але тлумачать його, як і український законодавець, у формі прокурорського нагляду [5, с. 4]. Четверті визначають процесуальне керівництво в якості одного із засобів взаємодії прокурора з дізнавачем та слідчим [6, с. 50]. П'яті обґрунтовують наявність у прокурора самостійної функції у досудовому розслідуванні, що йменується процесуальним керівництвом під час проведення досудового розслідування кримінального правопорушення [7, с. 178-179]. І, на кінець, шості взагалі не знаходять ніякої різниці між прокурорським наглядом і прокурорським керівництвом під час проведення досудового розслідування кримінального правопорушення, вважаючи ці два поняття ідентичними [8, с. 71-73].

Представляється, що найбільш переконливо є п'ята точка зору, бо прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування – це, по-перше, самостійний напрям прокурорської діяльності, спрямований на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування – дослідження всіх обставин вчиненого кримінального правопорушення з метою надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер вказаної прокурорської діяльності. По-друге, якщо виконання прокурором функції нагляду за додержанням законів спрямоване на забезпечення законності всього досудового розслідування (дій і рішень всіх учасників цієї стадії процесу без будь-якого винятку), то виконання ним функції процесуального керівництва спрямоване лише на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування кримінального правопорушення владними суб'єктами процесу – дізнавачами і слідчими, діючими вже в рамках забезпеченого прокурором режиму законності.

Хто стане заперечувати, що таке повноваження Генерального прокурора України як прийняття і направлення на місця вказівок з питань досудового розслідування, не вимагаючих законодавчої регламентації, але обов'язкових для виконання усіма органами досудового розслідування України, незалежно від їх відомчої підпорядкованості (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру»), не носить керівного процесуального характеру? Це – яскраве підтвердження наявності у прокуратури самостійної кримінальної процесуальної функції процесуального керівництва органами досудового розслідування. Всім зрозуміло, що йдеться про вказівки не по конкретних кримінальних справах, що розслідуються, а вказівки суто загального принципового характеру, спрямовані виключно на вдосконалення діяльності усіх органів досудового розслідування, які займаються розслідуванням кримінальних

правопорушень. Змішувати вказані функції нагляду і процесуального керівництва чи ставити між ними знак рівності ні в якому разі не можна.

Те ж саме стосується й Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів, яким надано право своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування (ч. 5 ст. 36 КПК України).

На наявність у прокуратури функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням також вказує право Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокурорів міст і районів, районів у містах, міжрайонних та спеціалізованих прокурорів, їх заступників скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів, винесені під час проведення досудового розслідування у межах його строків, передбачених статтею 219 КПК України. Ці постанови вони скасовують незалежно від своєї участі в досудовому розслідуванні, а лише 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).

Процесуальне керівництво реалізується прокуратурою і в рамках міжнародного співробітництва по кримінальних справах, бо відповідно до ч. 1 ст. 545 КПК України лише Генеральній прокуратурі України надано право звертатися із запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядати відповідні запити іноземних компетентних органів. Так, тільки в 2011 році Генеральною прокуратурою України було направлено 1030 запитів (доручень, клопотань, прохань) про надання правової допомоги у кримінальних справах різної підсудності [9, с. 185]. Генеральна прокуратура України є й центральним державним органом щодо видачі (екстрадиції) підозрюваних, обвинувачених у кримінальному провадженні під час проведення досудового розслідування (ч. 2 ст. 574 КПК України) та передання кримінального провадження компетентному органу іншої держави (ч. 1 ст. 599 КПК України).

Що ж до прокурорів, які безпосередньо здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення розслідування конкретних кримінальних правопорушень, то для виконання функції процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства їм надається широкий арсенал владно-розпорядчих повноважень кримінального процесуального характеру, визначених ч. 2 ст. 36 КПК України. В першу чергу до них необхідно віднести такі повноваження прокурора: доручити органу досудового розслідування проведення

розслідування конкретного кримінального правопорушення; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій; давати вказівки щодо проведення таких дій; брати безпосередню активну участь у цих діях; 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 для його відводу, або у випадках 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 України тощо.

Деякі автори, відстоюючи право прокурора на здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, відзначають, що ще ніхто із прихильників самостійності функції процесуального керівництва не зміг доказати, які саме прокурорські повноваження, визначені ч. 2 ст. 36 КПК України, є наглядовими, а які використовуються виключно для процесуального керівництва розслідуванням. Представляється, що для поділу прокурорських повноважень, встановлених ч. 2 ст. 36 КПК України, на суто наглядові і призначені спеціально для процесуального керівництва досудовим розслідуванням, ніякої потреби не існує через універсальний характер цих повноважень. В одному випадку вони можуть успішно виконуватися прокурором при здійсненні нагляду за додержанням законів усіма учасниками цієї стадії процесу без будь-якого винятку, а в іншому випадку – для реалізації процесуального керівництва владними суб'єктами (дознавачем і слідчим), які діючи вже в рамках забезпеченого прокурорським надглядом режиму законності, зобов'язані виконувати всі владні розпорядження прокурора процесуального (а не організаційно-управлінського) характеру, направлені на швидке, повне, всебічне і неупереджене дослідження всіх обставин кримінального правопорушення, виявлення як викриваючих, так і виправдовуючих підозрюваного, обвинуваченого доказів, а також обставин, що пом'якшують чи обтяжують його покарання. Як бачимо, всі кримінальні процесуальні повноваження прокурора, що закріплені в ч. 2 ст. 36 КПК України, підпорядковані забезпеченню успішної реалізації як основної його кримінальної процесуальної функції – нагляду за додержанням законів усіма учасниками досудового розслідування, так і додаткової функції, що виконується у цій стадії процесу – процесуального керівництва владними суб'єктами безпосередньо розслідуючих кримінальне правопорушення.

На наше переконання наділення прокурора у досудовому розслідуванні функцією процесуального керівництва органами досудового слідства обумовлено такими факторами: ліквідацією архаїчного кримінального процесуального інституту додаткового розслідування, гостро піднявшого проблему, пов'язану не тільки з забезпеченням

законності усіма учасниками досудового розслідування (що було раніше), а й з неприпустимістю представлення в суд неякісно розслідуваної кримінальної справи; визначенням прокурора ключовим владним суб'єктом досудового розслідування, відповідаючого перед державою за забезпечення якісного розслідування кримінальних правопорушень; покладенням на прокурора обов'язку з прийняття кінцевого рішення за результатами проведеного розслідування кримінального правопорушення: закрити кримінальне провадження (ч. 1 ст. 284 КПК України); звернутися до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 286 КПК України); звернутися до суду з обвинувальним актом (ст. 291 КПК України); звернутися до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру (ст. 292 КПК України).

Таким чином, наділення прокурора у досудовому розслідуванні правом на здійснення процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства – це об'єктивна закономірність, що має під собою міцну законодавчу базу, підтверджену системним тлумаченням норм КПК України 2012 року. Більше того, порядок реалізації цього права, його направленість і зміст свідчать, що реалізація його відбувається не в формі прокурорського нагляду, а в якості самостійної додаткової функції прокурора, що виконується ним у досудовій стадії процесу. Вказана функція є обов'язковою і незаперечною. Без її наявності і реалізації не може бути виконане жодне із завдань досудового розслідування – важливої і необхідної стадії кримінального процесу України. Є надія, що законодавець України шляхом внесення змін і доповнень до КПК України чітко і однозначно розмежує прокурорські кримінальні процесуальні функції (нагляду за додержанням законів і процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування).

Не випадково в наказі Генерального прокурора України №4гн від 19 грудня 2012 року «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» всі прокурори, діючі у досудовій стадії кримінального процесу, прямо йменуються «процесуальними керівниками досудового розслідування» (пп. 1-12 наказу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Баулін О.В. Концептуальні засади досудового розслідування в Україні / О.В. Баулін // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів: Мат. міжнарод. наук.-практ. конференції. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – С. 136-145.
2. Беседа С.В. Повноваження прокурора згідно проекту КПК України / С.В. Беседа // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів: Мат. міжнарод. наук.-практ. конференції. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – С. 66-68.
3. 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: Мат. міжнарод. наук.-практ. конференції. –

Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – С. 98-107.

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

5. 80 процентів поправок к новому УПК України уже одобрено // Закон и бизнес. – 2012. – №10 (1049). – 03.03-07.03 – С.4.

6. Тищенко С. Суб'єкти взаємодії сторони обвинувачення під час досудового розслідування / С. Тищенко // Вісник прокуратури. – 2013. – №1. – С. 49-54.

7. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці: Монографія / В.М. Юрчишин. – Чернівці, Видавничий дім «Родовід», 2012. – 289 с.

8. 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.

9. Юрчишин В.М. Вказана праця. – С. 185.

УДК 343.163:343.101

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО НЕДОПУЩЕННЯ ВІДМОВИ ПРОКУРОРА ВІД ПІДТРИМАННЯ ДЕРЖАВНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ У СУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ВСТУП ДО ПРОБЛЕМАТИКИ

Дунас Т. О.,

кандидат юридичних наук,
начальник управління прокуратури
Львівської області,
старший радник юстиції

Руденко М. В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри правосуддя
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
Заслужений юрист України

Анотація: У статті розглянуто питання про недопущення відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення у суді.

Ключові слова: прокурор, державне обвинувачення, суд, недопущення відмови від державного обвинувачення.

Аннотация: В статье рассмотрен вопрос о недопустимости отказа прокурора от поддержания государственного обвинения в суде.

Ключевые слова: прокурор, государственное обвинение, суд, недопустимость отказа от государственного обвинения.

Annotation: The question of inadmissibility of the prosecutor's refusal to public prosecution in court is researched in this article.

Key words: attorney, public prosecution, the court, the inadmissibility of state charges.

Відповідно до статті 62 Конституції України «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено у законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду».

Забезпечення доведеності вини особи у вчиненні кримінального правопорушення – одна із головних засад кримінального судочинства України, закріплених п. 3 ч. 3 ст. 129 Основного Закону.

Основним суб'єктом, на якого покладається виконання цього надзвичайно відповідального конституційного обов'язку, є прокурор (пп. 1, 3 ст. 121 та п. 5 ч. 3 ст. 129 Конституції України). Лише йому (прокурору) надане право шляхом здійснення нагляду у формі процесуального керівництва органами досудового розслідування забезпечити швидко, повне та неупереджене розслідування кримінального правопорушення (ч. 2 ст.9 та ч. 2

ст. 36 КПК України 2012 року) і на основі незаперечних доказів прийняти законне і неупереджене рішення – скласти (затвердити) обвинувальний акт і направити його до суду з реєстром матеріалів досудового розслідування (ст. 291 КПК України) для розгляду матеріалів кримінального провадження (кримінальної справи) стосовно обвинуваченої особи по суті [1].

Саме завдяки цьому після призначення справи до судового розгляду прокурор приступає до підтримання державного обвинувачення – процесуальної діяльності, спрямованої на доведення перед судом висунутих ним в обвинувальному акті матеріально-правових підстав обвинувачення з метою забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України) [2].

У свою чергу, ч. 1 ст. 340 КПК України встановлено кримінально-процесуальний інститут відмови прокурора від підтримання державного