



*Олександр ТОЛОЧКО,
проректор Національної академії прокуратури України –
директор Інституту підготовки кадрів,
старший радник юстиції,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України*

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

Ключові слова: статус прокурора; досудове кримінальне розслідування; процесуальне керівництво; повноваження прокурора.

Конституцією України (ст. 121) і Законом України «Про прокуратуру» (ст. 5) одним із напрямів діяльності прокуратури визначено нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. У ч. 2 ст. 36 нового Кримінального процесуального кодексу України визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Таке формулювання наводить на думку щодо його невідповідності Конституції України. Якщо гіпотетично допустити постановку окресленого питання до розгляду Конституційним Судом України, то варто враховувати, що останній тлумачить нормативні положення системно, передусім з точки зору їх правової природи, змісту та наслідків, які можуть настати для певної сфери правовідносин. Тому однозначно можна спрогнозувати, що Конституційний Суд України визнає ст. 36 КПК України конституційною.

Необхідності позбавляти прокурора наглядової функції немає. У цьому – державне та соціальне призначення прокурора. А форми і методи його здійснення потрібно лише удосконалювати. Останні залежать від стадії кримінального процесу, на якій здійснюється діяльність прокурора. У досудовому кримінальному провадженні прокурор діє насамперед як організатор протидії злочинності, відповідає за виявлення злочинів, їх розслідування та передачу матеріалів до суду, тобто він процесуально керує досудовим розслідуванням.

У судовому провадженні прокурор як рівноправна сторона процесу підтримує державне обвинувачення, а в разі прийняття судом незаконно-

го рішення – має право оскаржити його та відстоювати власну думку у вищестоящому суді. Прокурор не наділений правом давати вказівки суду. Суд повністю самостійний у своїх рішеннях і оцінках.

Важливий аспект кримінально-процесуальної діяльності прокурора пов'язаний із такими його повноваженнями, як процесуальне керівництво розслідуванням злочинів відповідними слідчими підрозділами. Поняття «керівництво слідством» у різних країнах має свій специфічний зміст, форми і методи.

Для визначення ролі та місця прокурора у новому кримінальному процесуальному законодавстві доцільно розглянути, як це питання вирішується у міжнародних нормативно-правових актах та законодавстві інших держав.

У Рекомендації Рес (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокурорів в системі кримінального правосуддя» визначено, що процесуальне керівництво може здійснюватися прокуратурою з наданням прокурорам владних повноважень стосовно органів розслідування.

Така роль прокурора закріплена у кримінально-процесуальному законодавстві європейських країн, зокрема у Німеччині (1974), Італії (1988), Іспанії (1995), Австрії (2004), Франції (2010). Визначена й мета прокурорського процесуального керівництва – забезпечити законність, ефективність і професійність досудового провадження. Прокуратура здійснює досить жорсткий контроль за органами досудового слідства, особливо поліцією. Однак їх завдання полягає не у власне охороні законності, а в забезпеченні процесуального керування слідством (Нідерланди, Норвегія, Португалія, Швейцарія та ін.).

У Східній Європі за прокуратурою залишено право нагляду щодо виконання законів у діяльності органів дізнання й оперативно-розшукових органів (Болгарія, Угорщина, Румунія і навіть Чехія).

Проте у ряді колишніх соціалістичних країн законодавець відмовився від прокурорського нагляду за законністю досудового слідства. Прокуратура здійснює нагляд за виконанням законів у діяльності органів дізнання й оперативно-розшукових органів. До таких держав належать, зокрема: Азербайджан (ст. 18 Закону про прокуратуру), Вірменія (КПК 1998 р.), Грузія (ст. 2 Закону про прокуратуру), Латвія (ст. 18 Закону про прокуратуру), Литва (ст. 18 Конституції). В Естонії за прокуратурою збережено функцію нагляду за законністю досудового провадження у кримінальних справах (ст. 1 Закону про прокуратуру, ст. 22 КПК).

Предмет прокурорського нагляду за виконанням законів органами, що здійснюють дізнання й досудове слідство, закони про прокуратуру країн, що входять до Співдружності Незалежних Держав, визначають майже однаково, хоча наявні і певні нюанси. Згідно з Федеральним законом «Про прокуратуру Російської Федерації» (ст. 29) предметом такого нагляду є дотримання прав і свобод людини й громадянина, встановленого порядку розгляду заяв та повідомлень про злочини, проведення оперативно-розшукових заходів і розслідування, а також законність рішень, прийнятих органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Варто зазначити, що в науці достатню увагу приділено кримінально-процесуальним функціям. Зокрема, в роботах Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецького, О.М. Ларіна, В.М. Савицького, М.С. Строговича, І.В. Тирічева під функцією розуміють певні напрями діяльності суб'єктів кримінального процесу, зумовлені їх роллю, призначенням або метою участі у кримінальному провадженні, які різняться за особливими, безпосередніми цілями, що досягаються у підсумку провадження в справі [1, 47; 2, 188; 3, 30; 4, 5; 5, 23].

Кардинального розв'язання потребувала проблема процесуальних взаємовідносин прокурора зі слідчим, який перебуває у нього в процесуальному підпорядкуванні.

Вказана проблема – не нова. Досить довго у правовій літературі в різній інтерпретації розглядалося питання про виконання прокурором на досудових стадіях кримінального процесу функції процесуального керівництва слідством [6, 23; 7, 6].

Так, С.А. Шейфер вважав за необхідне обмежити прокурорський нагляд за слідством саме процесуальним керівництвом, тобто контролем за законністю та своєчасністю здійснення процесуальних дій і рішень та не втручатися у сферу організації слідчої роботи, за кінцеві результати якої прокурор не може нести відповідальність [8, 137].

Головними аргументами противників точки зору, відповідно до якої прокурор здійснює процесуальне керівництво розслідуванням, є те, що в кримінально-процесуальному законодавстві не вжито термін «керівництво» щодо нагляду прокурора за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства, а також те, що процесуальна самостійність слідчого унеможливорює таке «процесуальне керівництво» [9, 93].

У сучасному вітчизняному кримінальному процесуальному законодавстві вживається термін «керівництво» (ст. 36 КПК України). Що ж стосується другого аргументу, то потрібно зазначити: справді, згідно з законодавством слідчому надано певну самостійність. Це знаходить підтвердження у ст. 40 нового КПК України. Зокрема, слідчий, здійснюючи належні йому повноваження, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого.

Відповідно до ст. 39 нового КПК України начальника слідчого відділу наділено повноваженнями, які можна розцінювати як організацію досудового розслідування. Хоча керівник органу досудового розслідування уповноважений здійснювати процесуальні дії, зокрема ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим; погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених цим Кодексом; здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого. Але повноважень з процесуального керівництва досудовим кримінальним провадженням він не має.

Процесуальні повноваження прокурора значно ширші, ніж у начальника слідчого відділу. До того ж керівник органу досудового розслідування зобов'язаний виконувати доручення та вказівки

прокурора, які даються у письмовій формі. Невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок і доручень прокурора, наданих у законодавчо визначеному порядку, має наслідком передбачену законом відповідальність.

Таким чином, поділяємо позицію О.М. Ларіна, який вбачає керівну роль прокурора в наявності у нього низки повноважень, що становлять його «виключну компетенцію» [10, 56–57].

На думку Г.М. Корольова, керівництво процесуальною діяльністю органів дізнання, слідчих і є одним із правових методів (способів) здійснення функції кримінального переслідування. Більшість дослідників окресленої проблеми пов'язують наявність у прокурора владно-розпорядчих повноважень зі здійсненням ним прокурорського нагляду [11, 38–39, 90; 12, 60; 13, 13–15; 14, 60]. Так, В.М. Савицький формулює специфіку прокурорського нагляду двома основними положеннями: 1) нагляд за розслідуванням полягає у здійснюваному прокурором процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування. Поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер; 2) процесуальне керівництво з боку прокурора однаковою мірою та в однакових правових формах поширюється на всі органи дізнання і досудового слідства, за діяльністю яких прокурор здійснює нагляд, і не залежить від їхньої відомчої приналежності [15, 194, 210].

Ідею В.М. Савицького про виконання прокурором функції процесуального керівництва підтримує В.С. Шадрин. На його погляд, «... діяльність прокурора на стадії досудового слідства не перестане бути прокурорським надглядом, одним з аспектів якого в цей час є нагляд за виконанням прав людини і громадянина» [16, 226].

Як вважає Л.М. Давиденко, владні повноваження прокурора «... дозволяють йому здійснювати процесуальне керівництво, що є важливою особливістю прокурорської влади в цій сфері нагляду» [17, 38]. Варто визнати обґрунтованими судження щодо процесуального керівництва прокурором діяльністю органів досудового провадження, яке слугує способом забезпечення законності їхньої діяльності та ефективною процесуальною формою реалізації його конституційної наглядової функції.

Таким чином, по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми

реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство.

По-друге, за своєю правовою природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими і характерні керівництву. Постає запитання: чому це процесуальне керівництво? Тому що воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та у процесуальній формі.

По-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» обумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення в ході досудового кримінального провадження та підтримання його в суді буде забезпечуватися одним прокурором.

За відсутності інституту додаткового розслідування суттєво підвищується персональна відповідальність кожного працівника прокуратури та органів прокуратури загалом за якість остаточного результату. Відповідно, вжита термінологія і вказує на той факт, що на досудовому розслідуванні, виконуючи функцію нагляду, прокурор «керує слідством» для того, щоб самому ефективно підтримувати обвинувачення в суді.

По-четверте, у вказаному положенні не йдеться про якусь нову функцію прокуратури («процесуальне керівництво досудовим розслідуванням»), а наведено узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове слідство та оперативно-розшукову діяльність.

У сучасних умовах необхідність спеціального виокремлення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що у новому КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора», відповідно до якого процес формування обвинувачення під час досудових стадій і підтримання його в суді забезпечуватиметься лише прокурором. Внаслідок цього суттєво підвищується персональна відповідальність кожного працівника прокуратури та органів прокуратури в цілому за якість остаточного результату.

По-п'яте, слід відмітити, що приклади реалізації функції прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва розслідуванням спостерігались на практиці і раніше (навіть без прямої вказівки про це в законі).

Згідно з новим КПК України прокурор має такі владні повноваження, як:

- 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, за необхідності – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії;

- доручати проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;

- призначати ревізії та перевірки у порядку, визначеному законом;

- скасовувати незаконні й 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 цим Кодексом, для його відводу або у випадку неефективного досудового розслідування;

- погоджувати чи відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, або самостійно подавати слідчому судді такі клопотання;

- повідомляти особи про підозру;

- затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта або зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання;

- перевіряти перед направленням прокурору 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.

Обмеженням повноважень прокурора з процесуального керівництва, на нашу думку, є положення нового КПК України стосовно права прокурора на ініціювання перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування. Крім того, тільки Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і прирівняні до них прокурори своєю вмотивованою постановою мають право 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. У ст. 227 КПК 1960 року передбачено за прокурором право безпосереднього відсторонення слідчого від посади.

Тому цілком зрозуміло, що прокурор і раніше, і після вступу в законну силу нового КПК України жодним чином не виходитиме за межі конституційної функції нагляду. Більше того, Генеральний прокурор України, перший заступник, заступники Генерального прокурора України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прокурори міст і районів, районів у містах, міжрайонні та спеціалізовані прокурори, їх перші заступники і заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 нового КПК України. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування.

Таким чином, передусім положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальній формі реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство.

Список використаних джерел:

1. Уголовный процесс: учеб. для вузов / под общ. ред. проф. П.А. Лупинской. – М., 1995. – 797 с.
2. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М., 1968. – Т. 1. – 320 с.
3. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В.М. Савицкий. – М., 1975. – 290 с.
4. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А.М. Ларин. – М., 1986. – 198 с.
5. Кримінальний процес України: підруч. / за ред. проф. Ю.М. Грошевого та доц. В.М. Хотенця. – Х.: Право, 2000. – 496 с.
6. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности: учеб. пособ. / В.С. Зеленецкий. – Х., 1978. – 102 с.
7. Долгова А.И. Прокурорский надзор в советском уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: ВНИИПП, 1969. – 20 с.
8. Шейфер С.А. О формах осуществления прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / С.А. Шейфер // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М.: ВНИИПП, 1994. – С. 137.
9. Даев В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. – СПб: Изд-во Ленинградского университета, 1990. – 352 с.
10. Ларин А.М. Прокурорский надзор и руководство расследованием // Социалистическая законность. – 1978. – № 10. – С. 56–57.
11. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве / В.Я. Чеканов. – Саратов, 1972. – 250 с.
12. Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел / Н.В. Жогин. – М., 1968. – 205 с.
13. Таджикиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики / Х.С. Таджикиев. – Ташкент: ФАН, 1985. – 254 с.
14. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М.: Наука, 1968. – 320 с.
15. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1975. – 290 с.
16. Шадрин В.С. Обеспечение прав человека и роль прокурора в современном уголовном процессе / В.С. Шадрин // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. м-лов Всерос. науч.-практ. конф. 12 мая 2003 года / под ред. В.Н. Лопатина. – СПб: Юридический Центр-Пресс, 2003. – С. 226.
17. Давиденко Л.М. Прокурорська влада: міф чи реальність? Чи відповідає вона принципам правової держави? / Л.М. Давиденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 38.

Олександр ТОЛОЧКО

**ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ
ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ**

Резюме

На підставі аналізу повноважень прокурора у новому кримінальному процесуальному законодавстві розглянуто правову природу процесуального керівництва прокурором досудовим кримінальним розслідуванням та співвідношення із прокурорським наглядом.

Олександр ТОЛОЧКО

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА ПРОКУРОРОМ
ДОСУДЕБНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ**

Резюме

На основании анализа полномочий прокурора в новом уголовном процессуальном законодательстве рассмотрена правовая природа процессуального руководства прокурором досудебным уголовным расследованием и соотношение с прокурорским надзором.

Oleksandr TOLOCHKO

LEGAL NATURE OF PROCEDURAL GUIDANCE OF CRIMINAL PRE-TRIAL BY PROSECUTOR

Summary

The author analyses the legal nature of prosecutor's authority in the new criminal procedural legislation and considers its correlation with prosecutorial supervision.