



Руденко Микола Васильович –
доктор юридичних наук, професор,
старший радник юстиції,
почесний працівник прокуратури
України, заслужений юрист України;



Півненко Валентин Павлович –
кандидат юридичних наук,
старший радник юстиції,
почесний працівник прокуратури
України, заслужений юрист України

ПРО СУТНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

На основі аналізу об'єктивних чинників, які зумовили зайняття прокурором ключового місця у досудовому розслідуванні реформованого кримінального процесу України, обґрунтовано 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.

На основі аналізу об'єктивних факторів, обумовивших зайняття прокурором ключового місця в досудебному розслідуванні реформованого кримінального процесу України, обґрунтовується наявність у нього (прокурора) в досудебній стадії кримінального процесу самостійної кримінальної процесуальної функції –

процессуального руководства органами дознания и досудебного следствия при проведении ими расследования конкретных уголовных правонарушений.

Ключевые слова: криминальный процесс; досудебное расследование; криминальное правонарушение; прокурор; процессуальное руководство.

Based on the analysis of objective factors determining employment attorney key place in the pre-trial investigation of the reformed criminal procedure of Ukraine, based on the presence he (the prosecutor) in the pre-trial stage of criminal proceedings independent penal procedural functions – procedural guidance bodies of inquiry and pretrial investigation in their investigation of specific criminal violations.

Keywords: criminal process; pre-trial investigation; criminal offence; public prosecutor; judicial guidance.

ЗПК України 2012 року чітко й 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 беруть участі в судових стадіях процесу, не наділені правом на оскарження судових рішень, прийнятих з розслідуваних ними справ, в апеляційному, касаційному та іншому ревізійному порядку [1, с. 137]. Більше того, дізнавач і слідчий перебувають ще й у великій залежності від керівника органу досудового розслідування, прокурора та слідчого судді, здійснюючих різні форми контролю за їх процесуальною діяльністю. Ураховуюче 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 з основних рішень дізнавача і слідчого у 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 як форму 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 під час розслідування кримінальних правопорушень.

З таким визначенням прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням не погоджується багато вчених-правознавців України. Нині в юридичній літературі сформувалося 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 автори 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 як один 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, накінець, шості автори 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]. Убачається, що найбільш переконливою 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 учиненого кримінального правопорушення для 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 надіслання 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 Закон України «Про прокуратуру»), не носить керівного процесуального характеру? Це – яскраве підтвердження наявності у прокуратури самостійної кримінальної процесуальної функції процесуального керівництва органами досудового розслідування. Усім зрозуміло, що йдеться про вказівки не за конкретними кримінальними справами, що розслідуються, а вказівки суто загального, принципового характеру, спрямовані виключно на

вдосконалення діяльності усіх органів досудового розслідування, які здійснюють розслідування кримінальних правопорушень. Змішувати вказані функції нагляду і процесуального керівництва чи ставити між ними знак рівності ні в якому разі не можна.

Те 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 указує 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 ст. 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 з кримінальних справ, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 545 КПК України лише Генеральній прокуратурі України надано право звертатися із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядати відповідні запити іноземних компетентних органів. Так, тільки 2011 р. Генеральною прокуратурою України було надіслано 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 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. Насамперед до них необхідно віднести такі повноваження прокурора: доручити органу досудового розслідування проведення розслідування конкретного кримінального правопорушення; доручити 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 в 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 судовим розслідуванням, зазначають, 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 винятково для процесуального керівництва розслідуванням. Вбачається, що для поділу прокурорських повноважень, установлених 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 (дізнавачем і слідчим), які діючи вже в рамках забезпеченого прокурорським наглядом режиму законності, зобов'язані виконувати всі владні розпорядження прокурора процесуального (а не організаційно-управлінського) характеру, надіслані 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, усі 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 розслідуючи кримінальне правопорушення.

На наше переконання, наділення прокурора у досудовому розслідуванні функцією процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства – вищевказаних органів зумовлено такими чинниками: 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, відповідального 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 р. Більше того, порядок реалізації цього права, його спрямованість і зміст свідчать, що реалізація його відбувається не в формі прокурорського нагляду, а як самостійна додаткова функція прокурора, що виконується ним у досудовій стадії процесу. Указана функція є обов'язковою і незалежною. 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 й 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 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» всі прокурори, діючі у досудовій стадії кримінального процесу, прямо йменуються «процесуальними керівниками досудового розслідування» від 19 грудня 2012 р. № 4гн (п. 1–12 наказу).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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 : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. – 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 : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. – 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 : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. – 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 : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 152–156.

5. 80 процентів поправок к новому УПК України уже одобрены // Закон и бизнес. – 2012. – № 10 (1049). – 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 : моногр. / Юрчишин В. М. – Чернівці : Вид. 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 Нац. акад. прокуратури України. – 2012. – № 3. – С. 71–73.

9. 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. – С. 185.