

Микола ГОШОВСЬКИЙ,
перший заступник начальника Головного управління нагляду
за додержанням законів у кримінальному провадженні
Генеральної прокуратури України,
кандидат юридичних наук

РОЛЬ ПРОКУРОРА НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА РОЗСЛІДУВАННЯМ

Із набранням чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом (КПК) України кардинально змінилися повноваження прокурора, насамперед на стадії досудового розслідування. При цьому Кодекс передбачає 2 види прокурорського нагляду при здійсненні досудового розслідування:

- а) нагляд у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК) як основний вид нагляду;
- б) нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 5, ч. 6 ст. 36 КПК) як вид контролю за його проведенням з боку керівників органів прокуратури – від прокурора районного рівня до Генерального прокурора України та їх заступників.

Щодо різниці в повноваженнях прокурора за чинним КПК 2012 р. і КПК 1960 р.

Нагляд за законністю досудового розслідування у формі процесуального керівництва означає насамперед те, що прокурор контролює всі дії слідчого від початку досудового розслідування до його завершення і передачі обвинувального акта до суд.

Порівняно із КПК 1960 р. чинний Кодекс не виділяє право прокурора:

- передавати справу від одного слідчого іншому (пункт 9 ч. 1 ст. 227 КПК 1960 р.);
- проводити в порядку нагляду розслідування в повному обсязі особисто в будь-якій справі (пункт 5 ч. 1 ст. 227 КПК 1960 р.).

Порівняльний аналіз норм КПК 1960 р. та нині чинного КПК 2012 р. дозволяє дійти висновку, що викладені в них процесуальні повноваження прокурора концептуально є різними:

- а) за ст. 25, ст. 227 КПК 1960 р. прокурор здійснював у кримінальному процесі нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство. Цей нагляд діставав вияв в основному у перевірці: закон-

ності винесення постанов про порушення кримінальної справи, відмови у її порушенні, зупинення досудового розслідування та його закриття, а також у вивченні матеріалів кримінальної справи при затвердженні обвинувального висновку та направленні її до суду. При цьому постійний нагляд за розслідуванням кожної кримінальної справи не здійснювався, а мав вибіркового характер. Матеріали справи в повному обсязі вивчались тільки при надходженні скарг, направленні справи до суду або її закритті.

Прокурорський нагляд у формі дозвільних процедур застосовувався в поодиноких випадках. Зокрема, слідчому необхідно було одержати згоду прокурора при обранні такого запобіжного заходу, як арешт, на проведення обшуку і огляду житла, накладення арешту на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку;

б) за новим КПК України нагляд як процесуальне керівництво досудовим розслідуванням здійснюється прокурором насамперед у формі дозвільних процедур та має постійний характер у кожному кримінальному провадженні.

Чинний КПК передбачає 23 випадки, коли слідчий повинен одержати згоду прокурора на вчинення процесуальних дій і прийняття рішень. При цьому це стосується всіх найважливіших рішень у справі: повідомлення про підозру, накладення арешту на майно, обрання запобіжних заходів, проведення негласних (розшукових) слідчих дій, зупинення досудового розслідування тощо. Тобто така конструкція повноважень прокурора у новому КПК сама по собі передбачає необхідність постійного нагляду за законністю дій слідчого.

Прокурорський нагляд у формі перевірочних дій має поодинокий характер: перевірка законності закриття досудового розслідування, додержання під час досудового розслідування розумних строків;

в) за КПК 1960 р. нагляд у конкретній справі за досудовим слідством і оперативно-розшуковою діяльністю (ОРД), спрямованою на розкриття злочину, був фактично розірваним, оскільки здійснювати нагляд за ОРД могли тільки прокурори, які уповноважені на це спеціальним наказом Генерального прокурора України. Натомість прокурори районного і міського рівнів взагалі такого права не мали;

г) передбачена главою 21 нового КПК України норма, що рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій може приймати слідчий за погодженням з прокурором, а матеріали щодо їх здійснення надходять не до слідчого, а до прокурора, який вирішує їх подальшу долю, фактично покладає на прокурора відповідальність за організацію розкриття тяжких і особливо тяжких злочинів;

г) запровадження судового контролю, зокрема посади слідчого судді, та розширення кола процесуальних дій, які проводяться за його рішенням (наприклад, обираються всі запобіжні заходи та заходи забезпечення кримінального провадження: привід, грошове стягнення, відсторонення від посади, накладення арешту на майно тощо), посилює гарантії додержання конституційних прав громадян та призвело до розширення обсягу участі прокурора у суді на стадії досудового розслідування;

д) новий КПК України запровадив поняття «незмінності прокурора» у процесі, тобто у кримінальному провадженні одна особа поєднує виконання функцій нагляду за досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення. Ця обставина суттєво вплинула на навантаження прокурора. На сьогодні середне

навантаження на процесуального прокурора вже становить 70 проваджень на місяць, а у великих містах і обласних центрах – як правило, від 100 до 200.

Другий вид прокурорського нагляду у формі контролю за законністю провадження досудового розслідування полягає в тому, що відповідно до ч. 6 ст. 36 чинного КПК України Генеральний прокурор України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняні до них прокурори, прокурори міст з районним поділом, їх заступники при здійсненні нагляду за законністю провадження досудового розслідування мають право скасувати незаконні і необґрунтовані процесуальні рішення слідчих та підпорядкованих прокурорів у межах максимальних строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 цього Кодексу. Про скасування таких рішень повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням у відповідному провадженні.

Слід уточнити, що ця процесуальна форма контролю надає можливість керівникам прокуратур тільки скасовувати незаконні і необґрунтовані процесуальні рішення слідчих та підпорядкованих прокурорів, але не дозволяє давати вказівки процесуальному прокурору або слідчому, тобто втручатися у здійснення розслідування. При цьому такий нагляд має обмеження у строках – один рік для тяжкого і особливо тяжкого злочину, півроку – для інших злочинів. Усього за 9 місяців 2013 р. керівники прокуратур скасували 2 тис. 697 незаконних рішень слідчих та 10 рішень процесуальних прокурорів.

Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 36 КПК Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняні до них прокурори своєю мотивованою 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 випадку неефективного досудового розслідування. Це повноваження керівників органів прокуратури насамперед спрямоване на усунення випадків тяганини при розслідуванні кримінальних правопорушень.

Особливості процесуального керівництва прокурора негласними (розшуковими) діями

Якщо у новому КПК України якісь новели називати революційними, то до них, безперечно, належать положення глави 21 Кодексу, яка регулює проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні. Раніше у КПК поняття «негласні слідчі (розшукові) дії» взагалі не існувало, а розкриття злочинів проводилося зі здійсненням оперативно-розшукових заходів.

Зараз за нормами глави 21 КПК 2012 р. на процесуального прокурора покладається не тільки власне керівництво досудовим розслідуванням, а й керівництво розкриттям тяжких і особливо тяжких злочинів. Такий висновок обумовлюється тим, що:

а) оперативно-розшукова справа (ОРС) категорії «Злочин» не заводиться, оскільки внесеними до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» змінами з числа підстав заведення ОРС виключено «вчинений злочин». ОРС можна заводити тільки щодо злочину, який «готується»;

б) працівники оперативних підрозділів не можуть з власної ініціативи проводити негласні слідчі (розшукові) дії, а можуть це робити тільки за дорученням слідчого або прокурора (ч. 6 ст. 246 КПК);

в) копіювати матеріали негласних слідчих (розшукових) дій законом заборонено (ч. 3 ст. 254 КПК);

г) протоколи проведених негласних слідчих (розшукових) дій передаються прокурору незалежно від того, з чиєї ініціативи вони були призначені. Прокурор, у свою чергу, вирішує їх подальшу долю – використати як докази у кримінальному провадженні або знищити (ч. 3, ч. 4 ст. 252, ст. 255 КПК).

Таким чином, конструкція глави 21 «Негласні слідчі (розшукові) дії» КПК дозволяє дійти однозначного висновку, що на прокурора Кодекс покладає не тільки процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, а й керівництво розкриттям конкретного злочину. Наголошую, що покладається саме процесуальне керівництво розкриттям тяжкого і особливо тяжкого злочину, а не обов'язок із розкриття, який згідно із законом покладається на міліцію.

Щодо вирішення прокурором звернень з питань застосування КПК України

КПК 1960 р. у ст.ст. 234–236 передбачав, що дії слідчого можуть бути оскаржені прокурором або до суду. Рішення прокурора може бути оскаржене вищестоящому прокуророві.

Новий КПК України по-іншому регулює порядок оскарження учасниками процесу дій слідчого і прокурора. За загальним правилом рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування (ст.ст. 303–307 Кодексу) оскаржуються до слідчого судді.

Можна оскаржити:

а) до прокурора, який здійснював процесуальне керівництво, – постанову слідчого про закриття кримінального провадження упродовж 10 днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови (ч. 5 ст. 284 КПК). Можливість подальшого оскарження цього рішення прокурора до прокурора вищого рівня Кодексом не передбачена;

б) до прокурора вищого рівня – недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування (ст. 308 КПК). Під поняттям «прокурор вищого рівня» слід розуміти посадових осіб органів прокуратури, які є безпосередніми керівниками прокурора, який здійснює процесуальне керівництво;

в) до прокуратури вищого рівня слідчий може оскаржити рішення, дії чи бездіяльність прокурора, прийняті (вчинені) у відповідному досудовому провадженні. При цьому рішення службової особи органу прокуратури вищого рівня є остаточним і не підлягає оскарженню до суду, інших органів державної влади, їх посадових чи службових осіб (ст.ст. 311–313 КПК).

Тому Генеральна прокуратура України зорієнтувала прокурорів на те, що у разі надходження до органів прокуратури після 20 листопада 2012 р. скарг учасників кримінального процесу, звернень депутатів усіх рівнів, інших осіб, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, крім вищенаведених випадків, слід роз'яснювати заявникам щодо судового порядку їх оскарження.