

УДК 343.133(477)

Василь Юрчишин,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри спеціально-правових дисциплін

Чернівецького факультету Національного університету

«Одеська юридична академія»

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ І СУДОВОГО КОНТРОЛЮ У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ*

Автор, розкриваючи зміст прокурорського нагляду і судового контролю за досудовим розслідуванням, доходить висновку, що наглядовими повноваженнями наділяється виключно прокурор, а слідчий суддя виконує лише контрольні повноваження у випадках, передбачених законом.

Ключові слова: повноваження прокурора на досудовому розслідуванні, контрольні функції слідчого судді.

За КПК України 1960 р. суд не мав ніякого відношення до розслідування злочинів і лише в 1992 р. було запроваджено судовий контроль за розслідуванням кримінальних справ у формі оскарження до суду постанов органів досудового розслідування і прокурора про відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 236¹) та про закриття кримінальної справи (ст. 236⁵) [1]. Після прийняття Конституції України і проведення малої судової реформи судам загальної юрисдикції було надано право на розгляд будь-яких скарг на дії і рішення органів дізнання (ст. 110), досудового слідства (ст. 234) і прокурора (ст. 236), а також запроваджено судовий порядок взяття підозрюваного, обвинуваченого під варту та видачі рішень на право проведення деяких слідчих дій, пов'язаних з обмеженням конституційних прав громадян [2].

Ці законодавчі новели були продиктовані бажанням України виконати вимоги Конституції і поповнити сім'ю цивілізованих народів, які живуть в умовах демократичної правової держави, де суд є головним гарантом законності і правопорядку. Запровадження судового контро-

лю на досудовому розслідуванні було викликано й необхідністю надійно захистити права людини в найгострішій сфері соціальної практики, де постійно застосовуються примусові заходи процесуального характеру [3].

З прийняттям нового КПК України судовий контроль посів одне із провідних місць у досудовому розслідуванні [4]. Більше того, всі норми нового КПК України повністю узгоджуються з конституційними, запроваджена детальна правова регламентація процедури здійснення слідчим суддею судово-контрольної функції, чітко визначені об'єкт і межі судового контролю у досудовому розслідуванні. Необхідність судового контролю у кримінальному процесі обумовлена розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України) [5] та визнанням судових органів основними гарантами захисту прав людини і громадянина (ст. 124 Конституції України). Відповідно до цього будь-яке обмеження конституційних прав, свобод і законних інтересів особи, в тому числі і в стадії досудового розслідування, можливе тільки на основі судового рішення [6]. Крім основ-

* Рекомендовано до друку кафедрою спеціально-правових дисциплін Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».

ного призначення судового контролю — захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, він також сприяє ефективному розслідуванню кримінальних правопорушень і забезпеченню оптимальних умов для відправлення правосуддя. Остання мета найбільшою мірою характеризує основне призначення і сутність судового контролю у досудовому розслідуванні. Вона вказує не тільки на контрольний характер судової діяльності у досудовому розслідуванні, а й на взаємозв'язок останньої з наступним судовим розглядом [7].

Запровадження судового контролю у досудовому розслідуванні викликало жваву дискусію серед вчених-правознавців і практиків про співвідношення судового контролю і прокурорського нагляду у кримінальному провадженні. Вказане питання не є новим для України, бо за Статутом кримінального судочинства Російської імперії 1864 р. для забезпечення законності при розслідуванні злочинів були запроваджені як прокурорський нагляд, так і судовий контроль. Прокурорський нагляд здійснювався у вигляді постійного спостереження за слідством на місці його провадження у формі надання слідчому пропозицій, обов'язкових для виконання. Судовий же контроль здійснювався у формі надання слідчому дозволу на проведення деяких слідчих дій, а також у формі розгляду скарг на його (слідчого) дії, а також розгляду заяв про відводи слідчих [8].

Правильність, своєчасність і ефективність запровадження судового контролю у досудове провадження підтверджується практикою. Такого висновку дійшли в результаті проведених глибоких монографічних досліджень О. Г. Шилю, О. Г. Яновська, І. Л. Петрухін та інші [9; 10; 11]. Їхні висновки підтверджуються і публікаціями інших авторів. Всі вони визначають судовий контроль як додаткову гарантію законності, але по-різному тлумачать співвідношення між цим контролем і прокурорським наглядом. Так, деякі автори, розглядаючи судовий контроль з позиції кримінально-процесуальних функцій, відмічають головну роль суду в кримінальному судочинстві, його незалежність, відокремленість і самостійність, неприпустимість

вторгнення в діяльність щодо відправлення правосуддя, обов'язковість його рішень для всіх учасників судочинства.

Глибокий аналіз наведених точок зору дозволяє дійти такого незаперечного висновку: найбільш переконливою є позиція авторів, які — за судовий контроль, інакше це повернення назад не відповідало б демократичному напрямку української судово-правової реформи і суперечило б Конституції України, яка ввела судовий контроль за додержанням прав людини. По-друге, такий контроль передбачений статтями 5, 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка стала складовою частиною українського права після її ратифікації Верховною Радою України. По-третє, запровадження судового контролю узгоджується з українською правовою традицією, бо відповідно до Статуту кримінального судочинства 1864 р. суди контролювали діяльність судових слідчих і поліції, розглядали скарги на їх дії аж до 1917 р. По-четверте, суд контролює лише слідчі (розшукові) дії, рішення та прийняття яких пов'язане з обмеженням конституційних прав громадян та розглядає скарги на суворо визначені ст. 303 КПК України незаконні рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, досудового слідства чи прокурора під час досудового розслідування. По-п'яте, судовий контроль необхідний для посилення змагальних засад на досудовому провадженні, що робить цю стадію кримінального процесу більш ефективною.

Прийняття нового КПК України ознаменувалося подальшим розширенням судового контролю у досудовому провадженні. Відтепер прокурора звільнено від обов'язку санкціонувати найважливіші дії і рішення слідчих, які пов'язані з обмеженням основних конституційних прав учасників процесу. Разом із тим, йому надано право погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань дізнавача і слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених кримінально-процесуальним законом, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання (п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України). Інакше кажучи, за

новим КПК України слідчому дозволяється проведення найважливіших процесуальних дій виключно за судовим рішенням. При цьому слідчий зобов'язаний спочатку отримати згоду прокурора на проведення такої дії і на порушення відповідного клопотання перед слідчим суддею, тобто здійснення судового контролю проводиться як за законністю і обґрунтованістю клопотань слідчого, так і за законністю і обґрунтованістю згоди прокурора.

Щодо суду це — фундаментальна перевірка окремих питань досудового розслідування. У словнику В. І. Даля поняття «нагляд» і «контроль» тлумачаться в такому самому значенні [12]. Все це свідчить про неприпустимість змішування понять «прокурорський нагляд» і «судовий контроль» у досудовому розслідуванні. Перший вид кримінально-процесуальної діяльності необхідно визначити як прокурорський нагляд за додержанням законів у досудовому розслідуванні, а другий як судовий контроль за законністю і обґрунтованістю процесуальних рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування та прокурора при застосуванні заходів процесуального характеру, що обмежують конституційні права учасників досудового провадження.

Таке чітке визначення сутності прокурорського нагляду і судового контролю повністю узгоджуватиметься з основними функціями, що реалізуються цими державними органами у досудовому розслідуванні. Разом із тим, функцією нагляду наділяється виключно прокурор, оскільки його наглядова діяльність носить постійний, безперервний і всеохоплюючий характер, а у деяких випадках і оперативний, що свідчить про її незмінний, конституційний характер.

У той самий час суд чи суддя виконує у досудовому розслідуванні лише контрольні повноваження у випадках, прямо передбачених законом, шляхом періодичного провадження фундаментальних перевірок, пов'язаних із прийняттям органами досудового розслідування і прокурором процесуальних рішень, виконанням чи невиконанням процесуальних дій, пов'язаних із застосуванням заходів процесуального характеру, що обмежують кон-

ституційні права учасників досудового провадження. Контрольна діяльність суду носить епізодичний і обмежений за обсягом характер, що повністю відповідає визначеному Конституцією України характеру судочинства як здійснення правосуддя, тобто розгляду правових конфліктів у судових засіданнях (статті 124—131 Конституції України).

Невипадково В. Лебедев та інші автори стверджують, що судовий контроль здійснюється в рамках правосуддя, охоплюється цим поняттям і входить до його змісту [13]. Зазначених авторів підтримують і українські вчені-правознавці. Так, В. П. Півненко прямо зазначає, що прямий зв'язок контрольної діяльності судді на досудовому розслідуванні є «одним із засобів підготовки справи до розгляду по суті, а це — складова частина правосуддя і ніякої тут нової функції «судового контролю» немає і не може бути. Реалізація судової влади у кримінальному судочинстві здійснюється не лише засобами правосуддя у класичному його розумінні, а й засобами безпосередньої участі судді у провадженні досудового слідства з метою захисту основних конституційних прав людини при підготовці справи до судового розгляду» [14].

Всі контрольні повноваження, передбачені КПК України, а також всі рішення, що виносяться слідчим суддею у досудовому провадженні на їх основі, приймаються ним (суддею) виключно за одностороннім клопотанням дізнавача, слідчого, прокурора чи за скаргю іншого зацікавленого учасника досудового провадження. При цьому юридична сила згоди прокурора з клопотанням слідчого до судді має не менш важливе значення, ніж саме рішення судді про дозвіл на проведення слідчої (розшукової) дії чи застосування запобіжного заходу. Наприклад, прийняття рішення про застосування запобіжних заходів віднесено до виключної компетенції слідчого судді (ч. 4 ст. 176 КПК України). Однак обрання будь-якого запобіжного заходу унеможлиблюється, якщо прокурор не дав згоди на направлення органом досудового розслідування відповідного клопотання до суду (ст. 184 КПК України). Таким чином, дача чи відмова в дачі згоди — це не формально-механічний процес, а від-

повідальне юридичне рішення, що вимагає від прокурора ретельного дослідження всіх матеріалів досудового розслідування, що обґрунтовують нагальну необхідність проведення слідчої (розшукової) дії чи прийняття слідчого (розшукового) рішення. Тому вимоги, що висувалися тоді, коли остаточне рішення з цього питання прокурор приймав сам, є обов'язковим і сьогодні. При обґрунтуванні рішення про дачу дозволу на проведення слідчої (розшукової) дії чи обрання запобіжного заходу слідчий суддя не має права включати в свою ухвалу будь-які дані, не зазначені у клопотанні слідчого, адже в іншому випадку суддя виконуватиме не властиву йому функцію [15]. Більше того, скарга слідчого на рішення наглядаючого прокурора про відмову в дачі згоди на звернення з клопотанням до слідчого судді, розглядається лише вищестоящим прокурором, який приймає з цього питання остаточне рішення, що не підлягає оскарженню до суду (ч. 4 ст. 313 КПК України).

Сам слідчий суддя за власною ініціативою приймати подібні рішення не уповноважений. Хоч роль судового рішення тут є вирішальною і значно підвищує авторитет і доказове значення матеріалів досудового розслідування, але вона суттєво обмежена обов'язковим надходженням клопотання чи скарги. А це свідчить не на користь наявності у органів судової влади нової самостійної кримінально-процесуальної функції — судового контролю у досудовому розслідуванні. Скоріше за все, контрольні повноваження — це лише аспект єдиної, неподільної, конституційної функції правосуддя, пов'язаний з якісною підготовкою матеріалів розслідування до судового розгляду, що є однією із складових цієї функції.

Більше того, контрольні повноваження слідчого судді є обмеженими не тільки за своїм характером, а й за обсягом. Вони не можуть більше розширюватися. Обумовлено це тим, що кримінальне судочинство має свою особливу структуру і розвивається за своїми внутрішніми законами, які не під силу змінити чи скасувати ніякому законодавцю. Одним із таких законів і аксіомою кримінального судочинства є його стадійна (етапна) ар-

хітектоніка з обов'язковою, підсумковою, ревізійною перевіркою результатів дослідження проведеного на попередній стадії. Цей закон — основа життєдіяльності кримінального судочинства. До певних меж з нього допускаються окремі винятки. Вони стосуються безпосереднього прийняття суддею на досудовій стадії процесу лише рішень про застосування заходів процесуального характеру з методу захисту конституційних прав і свобод людини та розгляду скарг учасників процесу на рішення органів дізнання, досудового слідства та прокуратури, що перешкоджають руху справи до судового розгляду (правосуддя) і не більше.

Значне розширення контрольних повноважень суду, тобто заміна природних і надзвичайно ефективних для кримінального судочинства етапних (підсумкових, ревізійних) перевірок достроковими попередніми судово-контрольними перевіркою всеохоплюючого характеру обов'язково зруйнує кримінальне судочинство і призведе до загибелі кримінальної юстиції. Це добре усвідомлює законодавець, підкреслюючи в ч. 2 ст. 303 КПК України, що «скарги на інші рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора не розглядаються під час досудового розслідування і можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження у суді згідно з правилами ст. 314—316 цього кодексу». Таке законодавче визначення свідчить про обмеженість контрольних повноважень суду та їх неоперативний характер. У той самий час питання про межі судово-контрольної діяльності у досудовому провадженні продовжує залишатися фактично не дослідженим, що негативно впливає на ступінь обґрунтованості судових рішень, що приймаються в порядку контролю за розслідуванням кримінальних правопорушень.

Як бачимо, судовий контроль у досудовому розслідуванні не підміняє прокурорський нагляд за додержанням законів. Прокурор і слідчий суддя виконують свої повноваження незалежно один від одного. Кожен з них діє своїми засобами і методами в межах, визначених Конституцією України, КПК України та спеціальними законами. Крім того, й саме законодавство України визначає кон-

трольні повноваження судді і наглядову діяльність прокурора по-різному. Ми вже зазначали вище, що прокурор, як державний наглядовий орган, діє постійно, безперервно протягом усього досудового розслідування, охоплюючи наглядовими засобами не тільки всю діяльність органів дізнання і досудового слідства при проведенні ними будь-яких слідчих (розшукових) дій та прийнятті слідчих (розшукових) рішень, а й діяльність інших учасників цього провадження. Судовий же контроль таких якостей не має, бо він не охоплює всієї діяльності органів і учасників досудового розслідування, а реалізується лише при розгляді клопотань слідчого і прокурора про застосування заходів процесуального характеру, коли відповідно до Конституції та КПК України вимагається судове рішення (взяття під варту, обшук тощо), або коли подана скарга про порушення прав, свобод і законних інтересів людини, громадянина органом досудового розслідування чи прокурором.

Таким чином, як за масштабами і цілями, так і за своєю спрямованістю та змістом судовий контроль у досудовому провадженні не тільки не тотожний прокурорському нагляду на цьому етапі кримінального судочинства, а й не дублює його. У зв'язку з цим, слід вважати безпідставним побоювання тих авторів, які вбачають можливість витіснення прокурорського нагляду судовим контролем.

Тим більше, що сам законодавець, керуючись Основним Законом України, зняв всі питання щодо «безпроблемності», тобто всеосаяжності, судового контролю. При цьому він (законодавець) виходив із того, що орган дізнання, слідчий, прокурор — процесуально самостійні особи, представники інших гілок державної влади і надзвичайна зарегульованість їх діяльності судовим контролем не буде сприяти ефективному і оператив-

ному виконанню ними своїх прямих обов'язків.

Новий КПК України чітко визначив співвідношення між прокурорським наглядом і судовим контролем у досудовому провадженні. Забезпеченню законності у досудовому розслідуванні буде сприяти поєднання прокурорського нагляду і судового контролю, при якому прокурор буде продовжувати здійснювати систематичний і безперервний нагляд за додержанням законів усіма суб'єктами досудового розслідування, а судовий контроль здійснюватиметься за основними процесуальними діями дізнавача, слідчого і прокурора при дачі дозволу на їх проведення та шляхом розгляду скарг на рішення і дії чи бездіяльність органів досудового розслідування та прокурора. Таке співвідношення прокурорського нагляду і судового контролю у досудовому провадженні дозволяє як забезпечувати законне і обґрунтоване кримінальне переслідування осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, так і надійно захищати права, свободи і законні інтереси всіх учасників досудового розслідування.

Таким чином, відмова від прокурорської моделі контролю і перехід до судової моделі контролю за обмеженням свободи і особистої недоторканності у досудовому розслідуванні не означає заміну прокурорського нагляду судовим контролем, а є розумним поєднанням цих двох форм у системі забезпечення законності і захисту прав і свобод людини і громадянина. Принцип «подвійного контролю» означає, що прокурор як гарант публічного інтересу у своїй діяльності захищає особисті права учасників процесу з позиції відносності їх закону і узгодженості з інтересами суспільства і держави. Суд же як гарант прав особистості у своїй діяльності захищає права людини з позиції недопущення їх порушень державними органами.

ПРИМІТКИ

1. Кримінально-процесуальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 17.01.2012 р. (відповідає офіц. текстові) — К. : Алерта ; ЦУЛ, 2012. — С. 113—114.

2. Дуванський О. Судовий контроль за порушенням кримінальної справи щодо особи / О. Дуванський // Право України. — 2008. — № 3. — С. 71—75.

3. Петрухин И. Л. Судебная власть: Контроль за расследованием преступлений / И. Л. Петрухин. — М. : ТК Велби; Проспект, 2008. — С. 22.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України // Голос України. — 2012. — № 90—91. — 19 травня.
5. Конституція України : офіц. видання. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 80 с.
6. Лопаткина Н. Судебный контроль в ходе досудебного производства по уголовному делу / Н. Лопаткина // Законность. — 2002. — № 8. — С. 32—33.
7. Колоколов Н. А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: реальность и перспективы / Н. А. Колоколов // Гос-во и право, 1998. — № 11. — С. 31—39.
8. Соловьев А. Б. Прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного процесса России / А. Б. Соловьев, М. Е. Токарева, Н. В. Буланова. — М. : Юрлитинформ, 2006. — С. 42.
9. Шило О. Г. Теоретико-прикладні основи реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у досудовому провадженні в кримінальному процесі України : монографія / О. Г. Шило. — Х. : Право, 2011. — С. 154.
10. Яновська О. Г. Концептуальні засади функціонування і розвитку змагального кримінального судочинства : монографія / О. Г. Яновська. — К. : Прецедент, 2011. — С. 235.
11. Петрухин И. Л. Судебная власть: Контроль за расследованием преступлений / И. Л. Петрухин. — М. : ТК Велби; Проспект, 2008. — С. 67—104.
12. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка / В. И. Даль. — М. : Тера, 1994. — Т. 2. — С. 153, 401.
13. Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. Лебедев // Российская юстиция. — 2000. — № 9. — С. 3—7.
14. Півненко В. П. Судовий контроль. Чи може він бути самостійною функцією органів судової влади у кримінальному судочинстві / В. П. Півненко // Прокуратура. Людина. Держава. — 2004. — № 3. — С. 104—108.
15. Курильчук І. Взяття під варту: співвідношення прокурорського нагляду та судового контролю / І. Курильчук // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 5. — С. 159—162.

Юрчишин Василь. Соотношение прокурорского надзора и судебного контроля в досудебном расследовании по новому УПК Украины.

Автор раскрывает содержание прокурорского надзора и судебного контроля за досудебным расследованием, приходит к заключению о том, что надзорные полномочия предоставляются исключительно прокурору, а следственный судья выполняет только контрольные полномочия в случаях, предусмотренных законом.

Ключевые слова: полномочия прокурора на досудебном расследовании, контрольные функции следственного судьи.

Yurchishin Vasily. Correlation of directorate of public prosecutions and judicial control in pre-trial investigation after new CPC of Ukraine.

An author exposes maintenance of directorate of public prosecutions and judicial control after pre-trial investigation, comes to the conclusion that supervisory plenary powers are given exceptionally to the public prosecutor, and an investigation judge executes only control plenary powers in cases, statutory.

Key words: plenary powers of public prosecutor on pre-trial investigation, control functions of investigation judge.