

ПРОБЛЕМАТИКА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ТА НАГЛЯДУ ПРОКУРОРА

Статтю присвячено аналізу проблем, які виникають під час процесуального керівництва та нагляду прокурора за кримінальними правопорушеннями. Автором проаналізовано повноваження прокурора на етапі досудового розслідування в межах реформованого кримінального процесу України.

Ключові слова: прокурор, слідчий, досудове розслідування, повноваження, процесуальне керівництво, нагляд, кримінальне провадження.

Статья посвящена анализу проблем, возникающих во время процессуального руководства и надзора прокурора за уголовными преступлениями. Автор проанализировал полномочия прокурора на этапе досудебного расследования в пределах реформированного уголовного процесса Украины.

Ключевые слова: прокурор, следователь, досудебное расследование, полномочия, процессуальное руководство, надзор, уголовное производство.

The article is devoted to the analysis of problems that arise during the process of prosecution and prosecution of criminal offenses. The author analyzed the powers of the prosecutor at the stage of pre-trial investigation within the framework of the reformed criminal process in Ukraine.

Key words: prosecutor, investigator, pre-trial investigation, powers, procedural guidance, supervision, criminal proceedings.

Вступ. На підставі аналізу чинного законодавства, що зумовило надання прокуророві ключового місця на етапі досудового розслідування реформованого кримінального процесу України, варто обґрунтувати наявність у прокурора на досудовій стадії кримінального провадження самостійної кримінальної процесуальної функції – процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства під час розслідування кримінальних правопорушень.

Реформи, що відбулися в кримінальному процесуальному законодавстві, змінили розуміння основної діяльності прокурора в кримінальному провадженні. Тому особливої актуальності набуває детальне розроблення нових підходів до розуміння правового статусу прокурора в кримінальному провадженні.

Постановка завдання. Спрямованість прокуратури на боротьбу зі злочинністю, зміцнення демократичної соціально-правової держави та забезпечення верховенства права, додержання прав і основних свобод людини і громадянина є засадами державної політики в галузі прав людини.

Метою статті є розгляд, аналіз і пошук перспектив розвитку основних аспектів процесуального керівництва та прокурорського нагляду в досудовому провадженні. Дане питання досліджували видатні закордонні та вітчизняні вчені-юристи, які зробили вагомий внесок у теорію та практику. Зокрема, це: О.П. Бойко, В.М. Юрчишин, Н.О. Лець, О. Домніков, М.М. Говоруха, І.М. Козьяков, В.А. Миколенко, О.В. Капліна, К.В. Антонов, О.М. Бандурка, В.І. Басков, В.М. Гащенко, Ю.М. Грошевий, І.В. Сервецький та ін.

Результати дослідження. Процесуальний статус прокурора насамперед закріплений ст. 131–1 Конституції України, яка передбачає, що прокуратура:

- підтримує державне обвинувачення в суді;
- здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, нагляд за негласними й іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, вирішує відповідно до закону інші питання під час кримінального провадження;

– представляє інтереси держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

Окрім того, згідно з п. 9 р. XV «Перехідних положень» змін до Конституції України в частині правосуддя, прокуратура надалі виконує відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [2].

Сьогодні необхідність у здійсненні прокурором у досудовому розслідуванні функції процесуального керівництва зумовлена, як зазначають практики, низкою чинників: ліквідацією архаїчного кримінально-процесуального інституту додаткового розслідування, визначенням прокурора як ключового суб'єкта досудового розслідування, покладенням на прокурора обов'язку ухвалення кінцевого рішення за результатами проведеного розслідування кримінального правопорушення [3, с. 75].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а формою такого нагляду, згідно із КПК України, є процесуальне керівництво. Тому питання співвідношення прокурорського нагляду і процесуального керівництва розслідуванням досі є дискусійним.

Серед сучасних українських правників є чотири основні позиції стосовно цього питання. Перші цілком відкидають керівну роль прокурора в розслідуванні злочинів і стверджують, що керівництво несумісне із прокурорським наглядом. Другі вважають, що прокурор керує лише слідчими органів прокуратури, а в ролі керівників слідчих підрозділів інших правоохоронних органів виступають начальники цих слідчих підрозділів. Інші обстоюють наявність у прокурора функції процесуального керівництва розслідуванням, але тлумачать його (як і український законодавець) як нагляд, вважаючи, що між першим і другим чітку межу провести неможливо. Також є прихильники висновку, що прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – це самостійні функції прокурора в досудовому провадженні [4, с. 27].

Під час аналізу Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» і КПК України, можна зробити висновок, що положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказують на нову функцію прокуратури, а тільки підтверджують узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство.

Нагляд як функція забезпечує законність усього досудового провадження, а процесуальне керівництво спрямовує діяльність органів досудового розслідування на всебічне, повне й об'єктивне розслідування кримінального провадження в межах законності, забезпеченої реалізацією наглядової функції, їх наявність зумовлюється специфікою досудового провадження, необхідністю забезпечення неухильного додержання законності в ньому й якості кримінального процесуального розслідування загалом [5, с. 84].

Чинне кримінальне процесуальне законодавство передбачає два рівні прокурорського нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування. Перший, коли прокурор – процесуальний керівник у процесі виконання своїх повноважень, зокрема, під час погодження процесуальних рішень, перевірки, може проводити їх самостійно, відіграє роль перепони можливим порушенням законності з боку слідчого.

Другий рівень – це право Генпрокурора України, керівника регіональної прокуратури, керівника місцевої прокуратури, їх перших заступників і заступників у процесі нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня в межах строків досудового розслідування [6, с. 76].

На першому рівні, реалізуючи передбачену в ст. 131–1 Конституції України наглядову функцію, прокурор безпосередньо керує процесом досудового розслідування. Таке керівництво здійснюється завдяки сукупності процесуальних повноважень, визначених у КПК України, а не внутрішніх організаційно-управлінських повноважень. Це різні як за спрямованістю, так і за

змістом види керівництва: перший спрямований на методику, техніку і тактику розслідування, а другий – на забезпечення високоефективної організації праці [7, с. 26].

Проте процесуальне керівництво, на нашу думку, як одна з функцій прокурора характеризується також наявністю деяких недоліків, серед яких варто виділити такі:

- незважаючи на закріплене в Конституції України положення про позбавлення прокуратури функцій розслідування злочинів, процесуальне керівництво фактично надає прокурору можливість проводити розслідування в повному обсязі;

- надання прокурору необґрунтованих повноважень у вигляді притягнення до кримінальної відповідальності за невиконання вказівок прокурора (ст. 381–1 Кримінального кодексу України);

- необхідність погодження прокурором більшості процесуальних рішень, які ухвалюються слідчим, а також проведення низки слідчих (розшукових) дій значно ускладнюють перебіг досудового розслідування та призводять до невинуватених втрат часу слідчого.

Так, за розрахунками Головного слідчого управління Міністерства внутрішніх справ (далі – ГСУ МВС), лише на погодження рішень прокурором слідчий витрачає чверть всього часу, необхідного для розслідування провадження.

Сьогодні в КПК України передбачено досить великий обсяг слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, а також майже всі заходи забезпечення кримінального провадження, зокрема й запобіжні заходи, які потребують попередньої згоди прокурора та рішення слідчого судді. Деякі слідчі дії, як-от: освідчування особи, ексгумація трупа, проводяться лише за рішенням прокурора. Всі найбільш принципові рішення досудового розслідування ухвалюються прокурором або за погодженням із ним, а саме: повідомлення про підозру, його зміна, продовження строків досудового розслідування, зупинення досудового розслідування, відкриття матеріалів іншої сторони, закриття кримінального провадження, затвердження обвинувального акта або клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Отже, потрібне подальше реформування кримінального правосуддя в Україні, а саме: захист статусу і роботи прокурорів; спрощення процедур отримання дозволу на окремі процесуальні дії; узгодження кримінального процесуального законодавства з іншими нормативно-правовими актами.

За результатами опитування, абсолютна більшість прокурорів переконані, що поточний процес реформ юстиції в Україні не враховує достатньою мірою позицію й інтереси сторони обвинувачення. За оцінками прокурорів, актуальним є питання захисту прокурорів від впливу та неправомірного втручання в їхню роботу. Інші актуальні проблеми в роботі прокурорів – тривалість отримання дозволів та погодження документів, невизначений статус електронних доказів, висока завантаженість прокурорів [8].

Відповідаючи на запитання, які найбільш важливі законодавчі зміни та зміни в застосуванні кримінального процесуального законодавства вони хотіли б бачити у сфері кримінальної юстиції, найчастіше опитувані прокурори наголошували на необхідності ухвалення Закону України «Про кримінальні проступки» (18%). Іншими часто згадуваними побажаннями були усунення недоліків у новому КПК України (7%), спрощення деяких процедур отримання дозволів та погодження документів, невизначений статус електронних доказів, висока завантаженість прокурорів [8].

У дослідженні цього питання варто також звернутися до закордонного досвіду. Сучасне розуміння ролі та місця прокурора в кримінальному процесі зумовлено нормативно-правовим впливом Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокурорів у системі кримінального правосуддя». У цьому міжнародному документі визначено, що процесуальне керівництво може здійснюватися прокуратурою з наданням прокурорам владних повноважень стосовно органів розслідування. Такі повноваження прокурора є загальновизнаною європейською практикою, тому в п. 22 Рекомендації Rec (2000) 19 вказано, що в країнах, де поліція або підлегла прокуратурі, або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом прокуратури, держава повинна вжити відповідних заходів, щоб гарантувати прокурорам такі повноваження: 1) давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики, особливо стосовно рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися прокуратурою, про способи збору доказів, роботу персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, що надається прокурорам тощо; 2) здійснювати оцінку і внутрішній контроль тією мірою, в якій вони необхідні для спостереження за виконанням вказівок прокуратури [9, с. 28].

Варто зазначити, що на даний час на «правовій мапі» світу склалися дві основні функціональні моделі прокуратури: прокуратура як орган кримінального переслідування і прокуратура як орган нагляду за законністю.

Першій моделі дотримується абсолютна більшість країн континентальної системи права. Зауважимо, що владні повноваження прокурора закріплені в кримінально-процесуальному законодавстві низки європейських країн, а саме: у Німеччині (1974 р.), Італії (1988 р.), Іспанії (1995 р.), Австрії (2004 р.), Франції (2010 р.). У законодавстві цих держав мета прокурорського процесуального керівництва полягає в забезпеченні законності, ефективності та професійності досудового провадження.

Наприклад, в Італії досудове провадження здійснює слідчий суддя, але прокуратурі надано право необмеженого контролю. Про будь-яку слідчу дію слідчий суддя зобов'язаний інформувати прокурора, оскільки йому надано право участі в усіх допитах, експертизах тощо.

У Франції прокурор керує поліцейським дізнанням і досудовим розслідуванням, що їх проводить слідчий суддя, а також виконує функцію контролю за розслідуванням, здійснюваним судовою поліцією й слідчим суддею, який, перебуваючи в організаційному підпорядкуванні судових органів, під час виконання своїх повноважень діє в межах вказівок прокурора [9, с. 29].

Другої моделі дотримуються соціалістичні і ціла низка колишніх соціалістичних країн. У цих державах прокуратура є багатофункціональним органом, що здійснює поруч із загальним наглядом за законністю й іншими наглядовими функціями також кримінальне переслідування, процесуальне керівництво слідством, підтримання обвинувачення в суді [10, с. 278]. Функція так званого «загального нагляду» у даний час здійснюється прокуратурами Білорусії, Болгарії, Угорщини, Румунії, а також деяких держав Латинської Америки: Бразилії, Колумбії.

Загалом, у результаті аналізу конституційно-правового статусу іноземних прокуратур можна дійти таких висновків і узагальнень:

а) спільною рисою процесів удосконалення правового статусу прокуратур більшості європейських країн є мета забезпечити незалежність діяльності прокурорів, зокрема й найвищого керівництва, від політичних органів;

б) діяльність органів прокуратури поза межами кримінальної юстиції є цілком допустимою та відображена в законодавстві більшості європейських держав, зокрема – через наділення прокуратури функцією процесуального керівництва та функцією координації боротьби зі злочинністю;

в) пріоритетною сферою функціональної діяльності прокуратури в усіх європейських державах є сфера кримінальної юстиції, але водночас у законодавстві розвинутих правових держав виключається можливість прокурорського нагляду за законністю в рішеннях та діях (бездіяльності) суду в межах його процесуальної діяльності;

д) у низці соціалістичних і постсоціалістичних держав поруч зі сферою кримінальної юстиції прокуратури дотепер наявна функція так званого «загального нагляду»

Визначені особливості правового статусу прокуратури в закордонних державах, на наш погляд, мають бути обов'язково враховані під час конституційного вдосконалення інституту прокуратури в Україні, що сприятиме зближенню національної правоохоронної системи з європейською моделлю й гармонізації українського конституційного законодавства з основоположними принципами та стандартами європейського права.

Висновки. Отже, у підсумку доходимо таких висновків:

– по-перше, норма щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування;

– по-друге, наведені в ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора по своїй суті є владно-розпорядчими;

– по-третє, необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що правовою ідеологією Кримінального процесуального кодексу України забезпечується положення «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення під час досудового кримінального провадження та підтримання його в суді буде забезпечуватися одним прокурором.

Отже, особливість діяльності прокурора полягає в тому, що, на відміну від усіх інших суб'єктів, він бере участь у роботі на всіх стадіях кримінального провадження і його праця є об'ємною, складною та широкомасштабною. Тому багато норм потребують вдосконалення й оновлення для ефективного розслідування кримінальних проваджень. На основі цього необхідно усунути такі недоліки в роботі прокуратури:

1) чітко визначити межі процесуального керівництва прокурора, адже, незважаючи на закріплене в Конституції України положення про позбавлення прокуратури функції розслідування

злочинів, процесуальне керівництво фактично надає прокурору можливість проводити розслідування в повному обсязі;

2) врегулювати повноваження прокурора, щоб уникнути необґрунтованих повноважень у вигляді притягнення слідчого до кримінальної відповідальності за невиконання вказівок прокурора (ст. 381–1 КК України);

3) спростити процедуру погодження прокурором більшості процесуальних рішень, які ухвалює слідчий, оскільки це значно ускладнює перебіг досудового розслідування та призводить до невинуватених втрат часу і зусиль слідчого.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page2>.
3. Бойко О.П. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с.
4. Юришин В.М. Прокурор як керівник досудового розслідування. Адвокат: наука і практика. 2012. № 7 (142). 48 с.
5. Лець Н.О. Роль процесуального керівника у виконанні завдань кримінального судочинства. Вісник прокуратури. 2013. № 11 (149). 189 с.
6. Домніков О. Організаційне забезпечення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях. Вісник прокуратури. 2013. № 11 (149). 128 с.
7. Говоруха М.М. Суть наглядової діяльності прокурора та процесуального керівництва. Вісник прокуратури. 2013. № 11 (149). 135 с.
8. Реформування кримінальної юстиції в Україні: погляди учасників кримінального процесу // Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні: проект ЄС. Київ, 2015.
9. Козьяков І.М. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: досвід зарубіжних країн. Актуальні питання кримінального процесуального законодавства України: збірник матеріалів міжвузівської наукової конференції (Київ, 26 квітня 2013 р.). Національна академія прокуратури України. К.: Алерта, 2013. 168 с.
10. Миколенко В.А. Модернізація конституційно-правового статусу прокуратури в європейських країнах: порівняльно-правовий аналіз. Актуальні проблеми політики. Вип. 58. 2016. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8810/Mykolenko%20APP_58-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y.