

П Р А В О В Е З А Б Е З П Е Ч Е Н Н Я Ф У Н К Ц І О Н А Л Ь Н О Ї Д І Я Л Ь Н О С Т І П Р О К У Р О Р А У Д О С У Д О В О М У Р О З С Л І Д У В А Н Н І

УДК 343.133 (477)

Юрчишин В.М.,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-
правових наук Чернівецького
факультету НУ «ОЮА», почесний
працівник прокуратури України

Анотація: Автор досліджує історію правового забезпечення прокурорської діяльності, аналізує чинне законодавство, що забезпечує правову діяльність органів прокуратури. Поділяє функції органів прокуратури у досудовому розслідуванні на основні та додаткові

Ключові слова: конституційні, кримінальні процесуальні функції прокурора, прокурор, його основні і додаткові функції

Історичний досвід розвитку прокурорської діяльності у досудовому розслідуванні, свідчить про наявність двох протилежних тенденцій, пов'язаних з її правовим забезпеченням. Перше характеризується повною відсутністю правового забезпечення цієї діяльності із-за її відсутності чи недостатнього розвитку, а друга, навпаки, свідчить про надання прокурору досить широких владних повноважень у досудових стадіях процесу. В принципі, питання правового забезпечення кримінальних процесуальних функцій прокурора у досудовому розслідуванні набуло своєї актуальності за останні 60 років, коли він став однією із ключових фігур досудової стадії процесу [1, 297].

За юридичним значенням усі нормативно-правові акти щодо функціональної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні, як власне і акти з інших питань, відрізняються між собою переважно тим, який державний орган їх прийняв і в якому порядку. Найвище місце в цій ієрархічній системі належить Конституції України. Відповідно до ст. 8 Основного Закону, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інша нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії [2].

Статтею 3 Конституції України визначено основний обов'язок держави, який полягає в утвердженні і забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. В Основному Законі закріплені майже всі принципи (засади) кримінального провадження (процесу), як фундаментальні основи (основні, вихідні положення), на яких будується кримінальна процесуальна діяльність України і через які розкриваються природа і сутність кримінального процесу, визначається побудова всіх його стадій, особливості форм та інститутів, направленість на досягнення цілей і завдань, поставлених державою у сфері протидії кримінальним правопорушенням.

До таких принципів Конституція відносить: законність; державну мову кримінального провадження; рівність усіх учасників процесу перед законом і судом; повагу до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; право людини на свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному

права на захист; презумпцію невинуватості; забезпечення доведеності вини; замагальність сторін; свободу від самовикриття, викриття членів сім'ї та близьких родичів; здійснення правосуддя виключно судами; участь народу у здійсненні правосуддя; незалежність і недоторканність суддів, підкорення їх тільки закону; гласність судового розгляду; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень; обов'язковість рішень суду. Всі ці конституційні принципи відтворюються і розвиваються у кримінальному процесуальному законодавстві (ст.ст. 7-29 КПК України).

Органи дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, а також інші суб'єкти кримінальної процесуальної діяльності, зобов'язані дотримуватися Конституції України. При розслідуванні і судовому розгляді матеріалів кримінального провадження, органи кримінальної юстиції зобов'язані оцінювати зміст кримінальних і процесуальних норм, що підлягають застосуванню, з погляду відповідності їх Основному Закону. Якщо якась норма не відповідає Конституції, то замість неї необхідно застосовувати норму Конституції в якості акта прямої дії. Це можуть бути такі випадки: при конкуренції норм КПК України і Законів України, прийнятих після його прийняття; при невідповідності кримінальних процесуальних норм положенням Конституції; при прогалинах у кримінальному процесуальному законодавстві тощо [3, 39].

Відповідно до ст. 9 Основного Закону, друге місце після Конституції України в системі правових актів (у тому числі й кримінального процесуального характеру) посідають чинні міжнародні договори (угоди), згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Про це також говориться і в ст. 17 Закону України від 22 грудня 1993 року «Про міжнародні договори України»: «якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулося у формі закону, встановлені інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору. Способами вираження згоди держави на обов'язковість міжнародного договору є ратифікація і приєднання» [4, 19].

Третє місце в системі правових актів, що регламентують кримінальну процесуальну діяльність прокурора у досудовому розслідуванні, є Закони України. Визначальний серед них – Кримінальний процесуальний кодекс України. Це єдиний законодавчий акт, у якому систематизовані норми кримінального процесуального права, що визначають порядок кримінального провадження як у досудовій, так і судових стадіях процесу, а також правовідносини учасників

процесу у сфері цієї діяльності. Більше 20-ти років у незалежній, демократичній Україні діяв Кримінальний процесуальний кодекс, прийнятий ще за радянських часів – у 1960 році [5]. Але він був настільки модернізованим, особливо після проведення 21 червня 2001 року так званої малої судової реформи, що дозволяв органам кримінальної юстиції достатньо успішно виконувати завдання, поставлені державою у сфері боротьби зі злочинністю [6]. 13 квітня 2012 року Верховна Рада України прийняла новий КПК України, норми якого складають основний масив норм, регламентуючих кримінальну процесуальну діяльність [7].

За 22 роки незалежності в Україні було підготовлено чотири проекти КПК України, але жоден з них не знайшов підтримки ні з боку законодавця, ні з боку наукової спільноти, ні з боку практичних працівників органів кримінальної юстиції. І тільки п'ятий законопроект, поданий Президентом України до Верховної Ради України, був схвалений і прийнятий законодавцем 13 квітня 2012 року. Були навіть противники нового КПК України, які, посилаючись на досвід Федеративної Республіки Німеччини, де діє Кримінальний процесуальний кодекс, прийнятий у 1877 році, що пережив кайзерівську Німеччину, Веймарську республіку, найстрашніший у світі режим третього рейху, іноземну окупацію 1945–1948 років, «економічне чудо» Аденауера, об'єднання Сходу і Заходу, стверджували, що КПК України 1960 року не є застарілим та архаїчним, і повністю відповідає сучасним вимогам відправлення кримінального провадження в Україні [8, 100–103].

КПК України створює правові передумови для справедливого правосуддя у кримінальних провадженнях, законного та обґрунтованого їх вирішення, ефективної діяльності усіх органів кримінальної юстиції, надійного захисту прав і законних інтересів усіх учасників кримінального провадження. Кримінальні процесуальні норми встановлені державою. Вони є загальними і обов'язковими правилами поведінки суб'єктів кримінальної процесуальної діяльності, їх виконання забезпечується силою державного примусу шляхом притягнення до юридичної відповідальності. Ці норми діляться на зобов'язуючі (встановлюють конкретну поведінку у визначених законом випадках), забороняючі (вимагають утримуватися від вчинення певних дій у визначених законом випадках), уповноважуючі (наділяють учасників процесу певними правами, надають їм повноваження на вчинення певних дій). Кримінальні процесуальні функції, що виконуються прокурором у досудовому розслідуванні, можна встановити шляхом системного аналізу всіх статей КПК, основною з яких є стаття 36. Можна

стверджувати, що КПК України зобов'язує прокурора виконувати такі функції у досудовому розслідуванні: функцію обвинувачення, функцію нагляду, правозахисну функцію.

До особливостей кримінальних процесуальних норм належить їх процедурний характер. Ця особливість процесуальних норм, вважає П. Лупинська, виражається в тому, що вони описують не тільки дії учасників процесу, але і спосіб, порядок, послідовність їх виконання, а також форму закріплення результатів цих дій [9, 112].

В основу КПК України 2012 року покладено нову Концепцію кримінального процесу України. Його принципи приведені у відповідність з Конституцією України та міжнародно-правовими актами з питань прав і свобод людини. Реформовані усі стадії кримінального процесу. В досудовому розслідуванні посилені елементи змагальності, значно зменшився обсяг владно-розпорядчих повноважень прокурора, запроваджено суд присяжних, внесено розділ, що регламентує особливості кримінального провадження, пов'язані з міжнародним співробітництвом тощо.

Норми кримінального процесуального змісту містяться і в статусних законах про організацію та діяльність владних суб'єктів кримінального провадження. Так, зі змісту ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» від 2014 року можна зробити висновок, що у досудовому розслідуванні на прокурора покладається виконання функцій: нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування; процесуального керівництва органами, які здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень; координації діяльності органів досудового розслідування [10].

Нажаль серед статусних законів, що регламентують організацію і діяльність органів кримінальної юстиції немає Закону України «Про досудове слідство». Найбільший за обсягом і найскладніший за змістом матеріальний вид дослідження у кримінальному процесі – досудове слідство – знаходиться у вкрай занедбаному стані [11, 16]. Український законодавець, відносячи слідчого до сторони обвинувачення (ст. ст. 38–41 КПК України), водночас стверджує, що він здійснює досудове розслідування (ч. 1 ст. 40 КПК України). Це призводить до висловлення полярних поглядів на функціональне призначення органів досудового слідства. Ігнорування правової природи і призначення досудового слідства значно ускладнює виконання прокурором своїх кримінальних процесуальних функцій у досудовій стадії кримінального провадження (процесу), де безпосередньо діють ці органи.

Надзвичайно важливе значення для правового регулювання прокурорської діяльності у досудовому розслідуванні має Кримінальний кодекс України, прийнятий сьомою сесією Верховної Ради України 5 квітня 2001 року. Його значення визначається не тільки тим, що реалізація всіх, без винятку, положень Кримінального кодексу можлива лише в рамках кримінального провадження, а й тим, що багато кримінально-правових положень одночасно мають і кримінальний процесуальний характер [12].

Отже, джерелом кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні є такі нормативні акти: Конституція України, КПК України, статусні закони про організацію і діяльність органів кримінальної юстиції, закони з окремих питань процесуальної діяльності, міжнародно-правові акти, рішення Конституційного Суду України. У своїй сукупності ці нормативні акти і створюють законодавство про функціональну діяльність прокурора у досудовому розслідуванні. Ні підзаконні акти, ні прецедентне право кримінальному процесу України невідомі. В той же час постанови Пленуму Верховного Суду України, не є джерелами кримінального процесуального права, бо вони містять не нові норми права, а лише тлумачення, роз'яснення щодо правильного застосування уже діючих правових норм, сформульованих в законах [13, 22].

Завершують ієрархію нормативно-правових актів щодо кримінальних процесуальних функцій прокурора у досудовому розслідуванні накази, положення, інструкції та інші організаційно-правові документи Генерального прокурора України, які відповідно до п. 7 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» є обов'язковими для виконання всіма прокурорами. Так, в наказі Генерального прокурора України № 4гн від 19 грудня 2012 року «Про організацію діяльності прокурорів у досудовому провадженні» хоч і не визначаються конкретні кримінальні процесуальні функції прокурора у досудовій стадії процесу, але акцентується увага на виконання ним обов'язків: з нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень (п. 3); з процесуального керівництва органами досудового розслідування (п. 3); з запобігання (попередження) правопорушень (п. 3; п. 39); з захисту прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження (п. 39) [14].

В наказі Генерального прокурора України № 1/Ігн від 16 січня 2013 року «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» наголошується на розповсюдження запобіжної (профілактичної) діяльності прокурорів

на сферу досудового розслідування кримінальних правопорушень (п. 9.2) [15], а в наказі Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» підкреслюється, що правозахисна діяльність прокурорів розповсюджується і на сферу досудового розслідування кримінальних правопорушень (п. 4.1) [16].

Характеристика нормативно-правових актів, що регламентують функціональне призначення прокурора у досудовому розслідуванні буде неповною, якщо не сказати про те, що законотворчий процес у цій сфері продовжується. На стадії підготовки, зокрема, знаходяться законопроекти про профілактику кримінальних правопорушень, про Державне бюро розслідувань та інші, прийняття яких підніме на новий рівень різні аспекти функціональної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні.

Наведені нами нормативно-правові акти не дають достатніх підстав для того, щоб зробити чіткий і однозначний висновок про види усіх кримінальних процесуальних функцій, що виконуються прокурором у досудовій стадії процесу, їх кількість та класифікацію. Вирішити цю проблему, як відзначалося раніше, можливо лише на підставі системного тлумачення наведених нами нормативно-правових актів та шляхом проведення глибокого наукового дослідження з цієї проблематики.

За логікою законодавчої техніки поняття «кримінальні процесуальні функції прокурора у досудовому розслідуванні» мало б знаходитися у КПК України 2012 року. Однак при підготовці і прийнятті вказаного Закону, як і інших законодавчих актів про діяльність органів кримінальної юстиції, цього зроблено не було. Навпаки, у ст. 36 КПК України кримінальні процесуальні функції прокурора у досудовій стадії процесу змішані з його повноваженнями, завданнями та компетенцією. Так, в ч. 1 ст. 36 КПК України відзначається, що прокурор у кримінальному провадженні «здійснює свої повноваження», в той час коли необхідно було вказати, що прокурор у кримінальному провадженні «виконує визначені законом кримінальні процесуальні функції» шляхом реалізації наданих йому повноважень. Не можна під функціями, як напрямками діяльності, розуміти певне коло дій, що виконуються державним органом. Це явна методологічна помилка. Адаже навряд пред'явлення прокурором в інтересах держави цивільного позову по кримінальному провадженню чи призначення ре-

візії або перевірки у порядку, визначеному законом, визначають функціональне призначення прокурора у досудовому розслідуванні. Скоріше, такі дії – частина його повноважень. Функціями ж є обвинувальна, наглядова, правозахисна та інші.

Те ж саме можна сказати і про міжнародно-правові акти та Закони України, що визначають правовий статус органів кримінальної юстиції («Про судострій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України» тощо), а також про закони щодо окремих напрямів правоохоронної діяльності («Про оперативно-розшукову діяльність», «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» тощо) та нормативно-правові акти, які приймаються Генеральним прокурором України. Загалом системний аналіз всієї законодавчої бази дозволяє дійти висновку, що функціями прокурора у досудовій стадії процесу є саме ті, що були проаналізовані нами у попередньому підрозділі, а саме: 1) наглядова, 2) процесуального керівництва органами розслідування, 3) обвинувальна, 4) правозахисна, 5) безпосередньої участі прокурора у розслідуванні кримінального правопорушення, 6) координаційна, 7) запобіжна (профілактична), 8) організаційно-забезпечуюча, характер, види та класифікація яких були нами висвітлені.

Таким чином, про кримінальні процесуальні функції прокурора у досудовому розслідуванні необхідно говорити лише у множині, а сам функціональний критерій слід вважати основним при характеристиці діяльності прокурора у кримінальному провадженні взагалі і у досудовій його стадії зокрема. Виконання прокурором своїх функцій потребує специфічного правового, організаційного, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, фінансового, наукового та іншого забезпечення, що представляє собою самостійну сферу пізнання і знаходиться за межами нашої дослідження.

Наявність кримінальних процесуальних функцій є визначальним фактором діяльності прокурора у досудовому розслідуванні. З метою ефективного їх виконання прокурор наділяється різноманітними правами і обов'язками (повноваженнями) та специфічними засобами їх реалізації (форми і методи), визначеними КПК та іншими законами України.

Характер, призначення і зміст кожної функції прокурора у досудовому розслідуванні будуть розкриті у наступних наших дослідженнях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Королев Г. Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе : монография / Г. Н. Королев. – М. : Юрлитформ, 2006. – 360 с.
2. Конституція України зі змінами та доповненнями від 22.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Уголовный процесс : учебник [под ред. В. П. Божьева]. – М. : Спарк, 2004. – 671 с.
4. Берензон А. Д. О структуре теории советского прокурорского надзора : В кн. : Совершенствование прокурорского надзора в СРСР/ А. Д. Берензон. – М., 1973. – С. 41–48.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України : чинне законодавство із змінами та допов. на 10 вересня 2011 року : (Відпов. офіц. текстові) – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 212 с.
6. Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / [за заг. ред. В. Т. Мальяренка, В. Г. Гончаренка]. – К., Форум, 2003. – 940 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України / Голос України. – № 90–91. – 2012. – 19 травня.
8. Кожевников Г. К. Реформування кримінально-процесуального законодавства вже відбулося / Г. К. Кожевников // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 100–103.
9. Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и политика / П. А. Лупинская. – М. : Юристъ, 2006. – 174 с.
10. Про прокуратуру. Закон України зі змінами та доповненнями від 22.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
11. Андрусак В. Б. Функції органів досудового слідства в кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В. Б. Андрусак. – Х., 2011. – 20 с.
12. Кримінальний кодекс України : офіційний текст. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 88 с.
13. Михеєнко М. М. Кримінальний процес України : підручник / М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, В. П. Шибіко. – Київ : Либідь, 1999. – 533 с.
14. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/search.html>
15. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Наказ Генерального прокурора України № 1/1гн від 16 січня 2013 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP11028.html
16. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України. Наказ Генерального прокурора України № 1гн від 26 грудня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12009.html

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В
ДОСУДЕБНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Юрчишин Василий

Аннотация: Автор исследует историю правового обеспечения прокурорской деятельности, анализирует действующее законодательство, которое обеспечивает правовую деятельность органов прокуратуры. Разделяет функции прокуратуры в досудебном судопроизводстве на основные и дополнительные.

Ключевые слова: конституционные, уголовные процессуальные функции прокурора, прокурор, его основные и дополнительные функции.

LEGAL PROVISION OF THE
FUNCTIONAL ACTIVITY
OF THE PROSECUTOR
IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS

Yurchyshyn Vasyl

Summary: The author explores the history of legal support prosecutorial activities, analyzes the current legislation, which provides the legal activities of the prosecution. Separates the functions of prosecution pre-trial proceedings on the basic and advanced.

Keywords: constitutional, criminal proceedings, the prosecutor, the prosecutor, its basic and advanced features.