

УДК 343.12(477)

Г.Р. КОЛЕСНИК,

Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ ЗА КПК УКРАЇНИ 2012 РОКУ: ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА, ПОВНОВАЖЕННЯ, ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Ключові слова: прокурорський нагляд, функція, повноваження, досудове розслідування, закон, кримінальне провадження

Частиною 2 ст.36 Кримінального процесуального кодексу України 2012 року (далі – КПК України) конституційна функція прокурора, яка реалізується ним у досудовій стадії кримінального провадження, визначається як прокурорський нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Подібним визначенням наглядової функції законодавець акцентує особливу увагу наглядуючого прокурора на забезпеченні ним неухильного виконання вимог кримінального і кримінального процесуального законів органами, які безпосередньо розслідують кримінальні правопорушення. Разом із тим, невиконання законодавчих приписів іншими учасниками досудового розслідування: підозрюваним, обвинуваченим, потерпілим, заявником, цивільним позивачем, цивільним відповідачем, свідком, перекладачем, спеціалістом, експертом тощо теж є порушеннями законності, на які наглядуючий прокурор зобов'язаний реагувати, бо процесуальна діяльність означених учасників кримінального провадження не може здійснюватися інакше ніж по закону і в межах прокурорського нагляду [1, с.156].

У зв'язку з цим нагальною є необхідність доповнити ч.2 ст.36 КПК України і функціональне призначення наглядової діяльності прокурора у досудовому розслідуванні викласти в такій редакції: «Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування у формі процесуального керівництва, а за додержанням законів іншими учасниками досудової стадії кримінального провадження – у суто спостережній формі». Таке визначення буде свідчити про те, що прокурорський нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень охоплює всю кримінальну процесуальну діяльність досудової стадії кримінального провадження і реалізується у двох самостійних правових формах, залежно від характеру діяльності органів і учасників досудового розслідування та їх місця і ролі у даній стадії процесу.

Форма процесуального керівництва відрізняється від суто спостережної форми тим, що нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування прокурор здійснює, приймаючи безпосередню участь у самому розслідуванні кримінального правопорушення, тобто тут він є обов'язковим учасником процесу розслідування і займає у ньому чітко визначене законом місце. Без його безпосередньої участі цей вид кримінальної процесуальної діяльності, що йменується досудовим розслідуванням, здійснюватися не може. При такій формі нагляду всі вказівки, доручення, вимоги та процесуальні рішення прокурора мають для органів досудового розслідування обов'язковий характер, тобто є процесуально-керівними [2, с.71–72]. Інакше кажучи, процесуальне (правове, а не організаційно-управлінське) керівництво – це метод, спосіб наглядової діяльності прокурора за додержанням законів органами досудового розслідування, а не самостійна його функція як вважають деякі автори [3, с.49; 4, с.27]. Як процесуальний керівник прокурор має право брати участь у будь-яких слідчих (розшукових) діях, негласних слідчих (розшукових) діях, що прово-

дяться слідчими, а в необхідних випадках – особисто проводити такі дії (п.4 ч.2 ст.36 КПК України).

В обох формах прокурорський нагляд розпочинається з моменту надходження до нього або до слідчого заяв, повідомлень, іншої інформації про підготовку чи вчинення кримінальних правопорушень і триває до закінчення досудового розслідування. Прокурор здійснює нагляд постійно і безперервно, тобто за законністю виконанням слідчим будь-якої процесуальної дії і за законністю прийняття слідчим будь-якого процесуального рішення.

Безперервність прокурорського нагляду забезпечена включенням його (нагляду) у безперервну динамічну кримінальну процесуальну діяльність. Це надає прокурору реальну можливість для своєчасного (негайного) виявлення будь-яких порушень закону, від яких би учасників досудового розслідування вони не виходили [5, с.110].

Для успішного виконання наглядової функції законодавець наділив прокурора відповідним обсягом кримінальних процесуальних повноважень, які визначені ч.2 ст.36 та іншими нормами КПК України. Всі ці повноваження носять чітко виражений владно-розпорядчий характер і дозволяють прокурору негайно своєю владою усувати допущені порушення закону. Наділення прокурора такими повноваженнями обумовлено тим, що органи досудового розслідування діють в найгострішій сфері соціальної практики – боротьбі з кримінальними правопорушеннями специфічними кримінальними процесуальними засобами з застосуванням широкого арсеналу примусових заходів, пов'язаних з суттєвим обмеженням конституційних прав людини, де несвоєчасне виявлення та несвоєчасне усунення допущених порушень закону може потягти за собою тяжкі, а не рідко і непоправні наслідки. Ось чому прокурору й надані владно-розпорядні повноваження, які дозволяють йому не допускати подібних наслідків і негайно відновлювати порушену норму права.

Прикро, що використовуючи термін «повноваження прокурора» КПК України 2012 року не надав йому законодавчого визначення, у зв'язку з чим зміст цього поняття у теорії кримінального процесу тлумачиться по-різному. Так, О.Р. Михайленко, А.А. Тушев та інші під повноваженнями прокурора розуміють сукупність наданих йому прав і обов'язків, розгорнутий перелік яких міститься у кримінальному процесуальному законі [1, с.143; 6, с.59]. А.Б. Соловійов, Ф.Н. Багаутдінов, М.Н. Філіпов, Ф.М. Кобзарев та інші стверджують, що повноваження прокурора – це сукупність правових засобів, за допомогою яких прокурор виконує надані йому права і обов'язки [7, с.21; 8, с.7–9]. А.П. Коротков, А.В. Темофіїв та інші під повноваженнями прокурора розуміють коло наданих йому прав та визначених законом меж їх реалізації [9, с.84].

На нашу думку, найбільш точно визначення терміну «повноваження прокурора» міститься у наукових працях О.Р. Михайленка та А.А. Тушева, бо наглядові прокурорські правові засоби це лише прийоми і способи, тобто правовий інструментарій, за допомогою якого прокурор реалізує свої повноваження, а не самі його повноваження, визначені законом. Що ж до меж реалізації наданих прокурору прав, то вони визначають лише рамки, в яких прокурор реалізує свої права і обов'язки, і не розкривають змісту самих його повноважень. Для зняття всіх цих протиріч законодавець зобов'язаний доповнити ч.1 ст.3 КПК України чітким визначенням терміну «повноваження прокурора». Це буде сприяти значному підвищенню ефективності прокурорського нагляду у досудовому розслідуванні.

За допомогою визначених КПК України 2012 року повноважень прокурор успішно реалізує у досудовій стадії кримінального провадження не тільки наглядову функцію за додержанням законів, а й інші його кримінальні процесуальні функції, а саме: функцію обвинувачення у формі твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого

законом України про кримінальну відповідальність; правозахисну (правозабезпечувальну) функцію; запобіжну (попереджувальну) функцію [10, с.83–90].

Унікальні повноваження прокурора у досудовому розслідуванні неможливо розділити на права і обов'язки, бо кожне його процесуальне право є одночасно і обов'язком, а кожен процесуальний обов'язок є одночасно і його процесуальним правом [11, с.67]. Усі ці повноваження також не можна поділити на суто наглядові, обвинувальні, правозахисні чи запобіжні.

Таким чином, прокурорський нагляд у досудовому розслідуванні – це особливий вид кримінальної процесуальної діяльності спеціалізованого державного органу конституційного рівня – прокуратури, яка через свого посадовця – прокурора від імені держави здійснює постійний безперервний, відкритий нагляд за додержанням законів як органами, безпосередньо розслідуючими кримінальні правопорушення, так і усіма іншими учасниками досудової стадії кримінального провадження.

Означений нагляд здійснюється у строго визначеній КПК України процедурі, тобто усі свої наглядові повноваження прокурор виконує у встановленому законом порядку, спрямованому на своєчасне (негайне) виявлення порушень закону та своєчасне (негайне) їх усунення, що максимально унеможливує допущення будь яких порушень закону, від кого б вони не виходили [12, с.76–77].

Необхідно звернути увагу на те, що наділяючи діючого у досудовому розслідуванні прокурора широким арсеналом владно-розпорядчих повноважень, вітчизняний законодавець не зовсім точно визначив функціональну спрямованість його наглядової діяльності шляхом застосування досить невдалого терміну «за додержанням законів». Тож ми пропонуємо замінити цей термін більш вдалими і точними поняттями «за виконанням законів», бо як правильно стверджує О.Р. Михайленко, додержання законів ніякого нагляду чи контролю в загалі не потребує [1, с.136].

Виходячи з того, що у досудовому розслідуванні кримінального правопорушення органи досудового розслідування активно використовують примусові заходи процесуального характеру, прокурорський нагляд за виконанням законів має залишатися основною функцією прокурора у цій стадії процесу, позаяк його обвинувальна, правозахисна і запобіжна функції можуть успішно реалізовуватися лише за умови неухильного виконання усіма владними суб'єктами і учасниками досудового розслідування законів, забезпеченого успішною реалізацією прокурором наглядової функції.

Деякі автори пропонують віднести до повноважень прокурора складання ним особисто обвинувальних актів по усіх кримінальних провадженнях без будь-якого винятку [13, с.124–126]. Ми вважаємо цю пропозицію не переконливою, бо завершення самостійної стадії кримінального провадження, що йменується досудовим розслідуванням, повинно завершуватися складанням підсумкового документа лише тим матеріальним дослідником, який безпосередньо збирав, накопичував, перевіряв і оцінював докази, тобто слідчим. Складання ж підсумкового документа – обвинувального акта прокурором може розбалансувати всю структуру досудового розслідування у зв'язку з порушенням прийняття таких процесуальних документів на основі принципу внутрішнього переконання лише тим дослідником, який проводив розслідування кримінального правопорушення. Виходить, що досудове розслідування, як відокремлений і самостійний етап кримінального провадження, не має заключної частини і для завершення розслідування кримінальна справа направляється іншому органу досудового розслідування – прокурору, який у даній стадії процесу виконує зовсім іншу кримінальну процесуальну функцію.

У зміст наглядових повноважень прокурора входять також скасування ним незаконних вказівок керівника органу досудового розслідування підпорядкованим йому слідчим. На прокурора покладається обов'язок вирішувати

спір між керівником органу досудового розслідування та слідчим із цих питань. Прокурор або погоджується з вказівками керівника органу досудового розслідування, або скасовує їх. Прокурор має право не тільки скасувати вказівки керівника органу досудового розслідування, а й дати йому свої вказівки [14, с.149].

Здобутий досвід в умовах чинності нового КПК України надав можливість з'ясувати деякі проблеми щодо подальшого удосконалення прокурорського нагляду у досудовому розслідуванні. Так, серйозною проблемою є поступове накопичення у слідчих підрозділах значного залишку нерозкритих кримінальних проваджень через відсутність у слідчих можливості зупинити у них слідство з підстав не встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Представляється, що при повному виконанні по даних провадженнях всього обсягу слідчих (розшукових) дій та при отриманні висновку прокурора про повноту проведеного розслідування ці провадження можуть бути виключеними із категорії тих, що фактично розслідуються до встановлення особи, причетної до вчинення цього правопорушення [15, с.18–19]. Таке нововведення стимулюватиме органи досудового розслідування ефективно і своєчасно розслідувати кримінальні правопорушення, по яких встановлені особи що їх вчинили, а не місяцями і роками виконувати слідчі (розшукові) дії по нерозкритих правопорушеннях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник / О. Р. Михайленко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 296 с.
2. 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. 71–72.
3. Бардук В. Попереднє розслідування в концепції судово-правової реформи / В. Бар-

дук // Вісник прокуратури. – 1999. – № 2. – С. 48–50.

4. Говоруха М. Суть наглядової діяльності прокурора та процесуального керівництва / М. Говоруха // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 24–28.

5. Юрчишин В. М. Процесуальні функції прокурора у досудовій стадії кримінального провадження: поняття, призначення, система : навч. посіб. / В. М. Юрчишин. – Чернівці : Технодрук, 2014. – 276 с.

6. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А. А. Тушев. – СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2005. – 305 с.

7. Соловьев А. Б. Прокурорский надзор за всесторонностью, полнотой и объективностью расследования преступлений / А. Б. Соловьев, Ф. Н. Багаутдинов, М. Н. Филиппов. – М. : Юрлитинформ, 2005. – 182 с.

8. Кобзарев Ф. М. Правовой статус российской прокуратуры и проблемы ее развития / Ф. М. Кобзарев. – М. : Московск. психолого-социальный ин-т, 2002. – 253 с.

9. Коротков А. П. Прокурорско-следственная практика применения УПК РФ / А. П. Коротков, А. В. Тимофеев. – М., 2005. – 154 с.

10. Давиденко Л. Кримінальне переслідування як форма прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності / Л. Давиденко // Вісник Акад. прокуратури України. – 2007. – № 1. – С. 83–90.

11. Півненко В. П. Прокурорський надгляд в Україні : навч. посіб. / В. П. Півненко. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.

12. Рахунов Р. Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности / Р. Д. Рахунов. – М. : Госюриздат, 1961. – 277 с.

13. Півненко В. П. Обвинувальний висновок по кримінальній справі: проблеми теорії та практики / В. П. Півненко // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : збірник наук. праць. – Харків : ПК Генеральної прокуратури України, 1998. – С. 124–126.

14. Прокурорський надгляд в Україні : курс лекцій / за ред. В. Т. Нора. – К. : Атіка, 2004. – 352 с.

15. Тюрін Г. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням: шляхи вдоскона- | лення / Г. Тюрін // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 14–19.

Колесник Г. Р. Прокурорський нагляд у досудовому розслідуванні за КПК України 2012 року: функціональна характеристика, повноваження, форми реалізації / Г. Р. Колесник // Форум права. – 2016. – № 5. – С. 68–72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_14.pdf

Розкриваються функціональні і процедурні аспекти виконання прокурором наглядової функції за додержанням законів під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень та визначаються шляхи їх подальшого удосконалення.

Колесник Г.Р. Прокурорский надзор в досудебном расследовании по УПК Украины 2012 года: функциональная характеристика, полномочия, формы реализации

Раскрываются функциональные и процедурные аспекты реализации прокурором надзорной функции за соблюдением законов при проведении досудебного расследования уголовных правонарушений, а также определяются пути их дальнейшего усовершенствования.

Kolesnik G.R. Prosecutorial Supervision in the Pre-Trial Investigation on the Code of Criminal Procedure 2012: Functional Characteristics, Powers, Forms of Implementation

The functional and procedural aspects of the implementation of the supervisory functions of the prosecutor for the observance of laws during the pre-trial investigation of criminal offenses, as well as defined the ways of their further improvement.

Форум права Форум