



УДК 343.105

О. Толочко,кандидат юридичних наук, доцент,
проректор Національної академії прокуратури України,
державний радник юстиції III класу

ГУМАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Актуальність проблематики вітчизняної теорії та практики кримінально-процесуальної діяльності прокурора зумовлюється зміною соціальної парадигми кримінального процесу. Процедура досягнення процесуальних цілей за правовою природою наближаються до класичної змагальної моделі. Крім суто обвинувачення, законодавчо передбачене застосування прокурором альтернативних процедур на кшталт медіаційних. Закономірним наслідком цього є гуманізація статусу прокурора в кримінальному провадженні та корегування професійної правосвідомості прокурора. Зазначене передбачає оновлення методологічного забезпечення досліджень процесуальної діяльності прокурора.

Процесуальний статус прокурора в кримінальному провадженні досліджувався в роботах В. Баскова, В. Бесарабова, Л. Владимірова, В. Долежана, С. Зарудного, М. Косюти, О. Литвака, І. Марочкіна, Г. Муравйова, М. Розіна, П. Сергеїча, І. Фойніцького, В. Зеленецького, Г. Корольова, І. Петрухіна, В. Рохлина, В. Савицького, Г. Середи, О. Смірнова, М. Строговича, С. Шестакової та інших учених. Безумовно, дослідження цих науковців є вагомим внеском у розвиток теоретичних положень процесуального статусу прокурора в кримінальному провадженні, проте вони не враховують нові положення процесуальної діяльності прокурора. Більшість розвідок не ґрунтувалися на постулатах поліфункціональності кримінальної процесуальної діяльності прокурора, визначення пріоритетних

функцій, меж їх реалізації, дискреційності прокурорської процесуальної компетенції з елементами конфлікту інтересів.

Аналіз положень нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), на нашу думку, дозволяє виділити такі процесуальні напрями прокурорської діяльності: процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування, організація проведення досудового кримінального провадження, підтримання державного обвинувачення (ст. 36 КПК України).

Форми й методи здійснення процесуальної діяльності залежать від стадії кримінального процесу, у якій здійснюється діяльність прокурора. У досудовому кримінальному провадженні прокурор як процесуальний керівник діє насамперед як організатор розслідування кримінальних правопорушень, відповідає за строк і якість їх розслідування та передачу матеріалів кримінальних проваджень до суду.

Рекомендації REC(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокурорів у системі кримінального правосуддя» визнають, що процесуальне керівництво може здійснюватися прокуратурою з наданням прокурорам владних повноважень щодо органів розслідування. Таку роль прокурора закріплено в кримінально-процесуальному законодавстві європейських країн, зокрема Німеччини (1974 р.), Італії (1988 р.), Іспанії (1995 р.), Австрії (2004 р.), Франції (2010 р.). Прокура-

тура здійснює досить жорсткий контроль за органами досудового слідства, особливо поліцією, однак її завданням є не стільки власне охорона законності, скільки забезпечення ефективності та професійності досудового провадження (Нідерланди, Норвегія, Португалія, Швейцарія, Болгарія, Угорщина, Румунія, Чехія тощо).

Проте в багатьох країнах за прокуратурою залишено лише право нагляду за виконанням законів у діяльності органів дізнання й оперативно-розшукових органів. До таких держав відносяться Азербайджан (ст. 18 Закону про прокуратуру), Вірменія (ст. 2 КПК 1998 р.), Грузія (ст. 2 Закону про прокуратуру), Латвія (ст. 18 Закону про прокуратуру), Литва (ст. 118 Конституції), Естонія (ст. 22 КПК).

Предметом прокурорського нагляду за виконанням законів органами, які проводять досудове розслідування, є дотримання прав і свобод людини й громадянина, встановленого порядку розкриття й розслідування кримінальних правопорушень, а також законність рішень, прийнятих слідчими незалежно від відомчої приналежності.

Відповідно до ст. 36 КПК України прокурор у кримінальному провадженні здійснює нагляд за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Така нормативна модель прокурорської діяльності повинна забезпечити охорону прав і законних інтересів учасників кримінального провадження, законність кримінальної процесуальної діяльності, ефективність підтримання державного обвинувачення в суді.

Досить довго в юридичній літературі в різній інтерпретації розглядалося питання про виконання прокурором на досудових стадіях кримінального процесу функції процесуального керівництва слідством [1].

Головними аргументами супротивників позиції, що прокурор не здійснює процесуальне керівництво розслідуванням, є те, що кримінальне процесуаль-

не законодавство не використовувало термін «керівництво» щодо нагляду прокурора за виконання законів органами дізнання й досудового слідства, а також те, що процесуальна самостійність слідчого унеможливує будь-яке «процесуальне керівництво» [2].

Сучасне вітчизняне кримінальне процесуальне законодавство містить термін «керівництво» (ст. 36 КПК України). Що ж до другого аргументу, то зазначимо, що законодавство надає певну самостійність слідчому. Це підтверджується ст. 40 КПК України. Зокрема, слідчий, здійснюючи свої повноваження, самостійний у власній процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, які не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого.

У ст. 39 КПК України викладено повноваження начальника слідчого відділу, які можна розцінювати як організацію досудового розслідування. Хоча керівник органу досудового розслідування уповноважений здійснювати процесуальні дії (ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування; давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням і вказівкам прокурора; вживати заходи щодо усунення порушень вимог законодавства в разі їх допущення слідчим; погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій і продовжувати термін їх проведення у випадках, передбачених цим кодексом; здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого), проте повноважень щодо процесуального керівництва досудовим кримінальним провадженням він не має.

Процесуальні повноваження прокурора є значно ширшими, ніж у начальника слідчого відділу. Причому керівник органу досудового розслідування зобов'язаний виконувати доручення та



вказівки прокурора, подані в письмовій формі. Невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок і доручень прокурора, наданих у законодавчо визнаному порядку, тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Ми повністю погоджуємось із позицією А. Ларіна, який бачить керівну роль прокурора в наявності в нього низки повноважень, що виявляють його «виняткову компетенцію» [3].

Г. Корольов вважає, що керівництво процесуальною діяльністю органів дізнання й слідчих є одним із правових методів (способів) здійснення функції кримінального переслідування [4, с. 255]. На наш погляд, із цим напевно можна погодитися. Більшість дослідників вказаної проблеми пов'язують наявність у прокурора владно-розпорядчих повноважень щодо здійснення ним прокурорського нагляду [5; 6]. В. Савицький формулює специфіку прокурорського нагляду за допомогою двох основних положень: 1) нагляд за розслідуванням полягає в здійснюваному прокурором процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування; поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть реалізуватися, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер; 2) процесуальне керівництво з боку прокурора однаковою мірою та в однакових правових формах поширюється на всі слідчі органи, за діяльністю яких прокурор здійснює нагляд, і не залежить від їх відомчої приналежності [7].

Таким чином, положення про процесуальне керівництво досудовим розслідуванням не вказує на певну нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за дотриманням законів органами, які проводять дізнання й досудове слідство.

Процесуально керівна роль прокурора в досудовому кримінальному провадженні полягає в наявності в нього

низки процесуально-владних повноважень, що становлять його «виключну компетенцію». Процесуальне керівництво з боку прокурора однаковою мірою та в однакових правових формах поширюється на всі органи досудового розслідування, не залежить від їхньої відомчої приналежності.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор має такі владні повноваження щодо здійснення керівництва досудовим слідством: доручати органу досудового розслідування проведення слідчому, органу досудового розслідування проведення в установленій прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а за необхідності – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК України; скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчих; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у випадку неефективного досудового розслідування; погоджувати чи відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України, або самостійно подавати слідчому судді такі клопотання; погоджувати клопотання слідчого до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження; погоджувати слідчому повідомлення особі про підозру; погоджувати слідчому постанову про зупинення досудового розслідування.

За своєю правовою природою повноваження прокурора, вказані в ч. 2 ст. 36 КПК України, є владно-розпорядчими та властивими керівництву. Це про-



цесуальне керівництво, оскільки воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та в процесуальній формі.

У сучасних умовах необхідність спеціального виділення процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду обумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України вводиться принцип «незмінності прокурора під час проведення конкретного кримінального провадження», відповідно до якого прокурор повинен забезпечити ефективність здійснення нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді та в цілому досягнення завдань кримінального провадження.

За відсутності інституту додаткового розслідування істотно підвищується персональна відповідальність кожного прокурора за якість кінцевого результату. Прокурор «керує слідством» для того, щоб самому ж ефективно підтримувати обвинувачення в суді.

КПК України передбачає також процесуальні повноваження прокурора поза межами процесуального керівництва, які за своєю суттю спрямовані на організацію досудового кримінального провадження. Їх можна віднести до діяльності прокурора з організації проведення досудового кримінального провадження. Ця діяльність здійснюється керівником відповідного органу прокуратури під час призначення процесуального прокурора в конкретному кримінальному провадженні. Якщо процесуальний прокурор не може здійснювати повноваження через задоволення заяви про його відвід, тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможлиблює його участь у кримінальному провадженні, повноваження прокурора покладаються на іншого прокурора керівником відповідного органу прокуратури. У виняткових випадках повноваження прокурора можуть покладатися керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокура-

тури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

При цьому керівником органу прокуратури є Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, прокурори міжрайонні, міста, району, прирівняні до них прокурори, а також їх заступники.

У разі неефективного досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя й прирівняні до них прокурори доручають здійснювати досудове розслідування іншому органу досудового розслідування.

Серед процесуальних напрямів діяльності прокурора нами названо прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування. Він жодним чином не виходить за межі конституційної функції нагляду. Більше того, Генеральний прокурор України, перший заступник, заступники Генерального прокурора України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, прокурори міст і районів, міжрайонні й спеціалізовані прокурори, їх перші заступники й заступники під час здійснення нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляють прокурора, який здійснює нагляд за дотриманням законів під час проведення відповідного досудового розслідування.

Прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування здійснюється в чіткій процесуальній формі та характеризується наявністю в прокурора владно-розпорядних повноважень. Останні поляга-



ють у тому, що акти реалізації наглядових повноважень мають обов'язкову силу як для осіб, які проводять досудове розслідування, так і для учасників кримінального провадження. Прокурор має право скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчого та давати їм обов'язкові для виконання вказівки щодо проведення слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій (п. п. 7, 4 ч. 2 ст. 36 КПК України). Прокурор перевіряє кримінальні провадження, у зв'язку із чим він має право отримувати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей (п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України), що стосуються досудового розслідування, санкціонує проведення деяких процесуальних дій, погоджує або відмовляє в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України, або самостійно подає слідчому судді такі клопотання тощо. Особливістю процесуального статусу прокурора під час досудового розслідування є й те, що прокурорський нагляд містить право вирішувати всі процесуальні питання, які виникають на цій стадії процесу, за винятком тих питань, рішення яких належить до виняткової компетенції слідчого судді.

Право на подання апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами мають також, незалежно від їх участі в судовому провадженні, службові особи органів прокуратури вищого рівня: Генеральний прокурор України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя та прирівняні до них прокурори, їх заступники.

Правом доповнити, змінити або відмовитися від апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами наділяються Генеральний прокурор України, прокурори Автономної

Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя та прирівняні до них прокурори, їх заступники. У судовому провадженні з перегляду судових рішень в апеляційному чи касаційному порядку, Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами можуть брати участь службові особи органів прокуратури вищого рівня.

Для теорії й практики важливе значення має також визначення сутності процесуальної діяльності прокурора з підтримання обвинувачення. Обвинувачення визначається як виражене в процесуальному акті твердження прокурора про вчинення конкретною особою кримінального правопорушення, передбаченого нормою кримінального закону, яке породжує обов'язок органів, що здійснюють правосуддя, розглянути питання про винність вказаної особи. Слід також мати на увазі, що прокурор підтримує обвинувачення в суді в усіх кримінальних провадженнях.

Водночас прокурор зобов'язаний також сприяти суду у винесенні законного й обґрунтованого рішення шляхом вжиття передбачених законом заходів щодо усунення будь-яких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили. Такі вимоги підтримання державного обвинувачення повною мірою відповідають Рекомендаціям Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи № R(2000)19. Цим документом передбачено, що на державного обвинувача, крім підтримання обвинувачення, покладається обов'язок «дотримуватись і здійснювати захист прав людини, встановлених у Європейській конвенції з прав людини та основних свобод».

Функція підтримання прокурором державного обвинувачення закінчується з моменту винесення судом вироку. На наступних стадіях – апеляційного й касаційного перегляду вироків та перегляду судових рішень у порядку виключного провадження – прокурор доводить свою позицію щодо заперечення або підтримання судового рішення.



Таким чином, Кримінальний процесуальний кодекс України серед прокурорів визначає керівників прокуратури, службових осіб прокуратури, прокурорів, які здійснюють прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування, прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво та підтримують державне обвинувачення в суді. Зміст їх процесуальних повноважень дозволяє виділити такі напрями процесуальної діяльності прокурора в кримінальному провадженні: процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування, організація проведення досудового кримінального провадження, підтримання обвинувачення, доведення суду позиції щодо підтримання перед судом або заперечення положень судового рішення.

Ключові слова: процесуальна діяльність прокурора, процесуальне керівництво, прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення.

Статтю присвячено дослідженню концептуальних засад гуманізації процесуального статусу прокурора в кримінальному провадженні. Підкреслено необхідність дослідження вказаної проблематики на постулатах поліфункціональності кримінальної процесуальної діяльності прокурора, визначення пріоритетних функцій, меж їх реалізації, дискреційності прокурорської процесуальної компетенції з елементами конфлікту інтересів.

Стаття посвячена дослідженню концептуальних принципів гуманізації процесуального статусу прокурора в уголовном производстве. Подчеркнута необходимость исследова-

ния указанной проблематики на постулатах полифункциональности уголовной процессуальной деятельности прокурора, определения приоритетных функций, пределов их реализации, дискреционности прокурорской процессуальной компетенции с элементами конфликта интересов.

The article investigates the conceptual foundations of humanizing the procedural status of the prosecutor in criminal proceedings. Is underlined necessity of research the problems specified on the postulates polyfunctionality Criminal Procedure of the prosecutor, the definition of priority functions, limits their implementation, prosecutorial discretion procedural competence with elements of conflict of interest.

Література

1. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности : [учеб. пособие] / В.С. Зеленецкий. – Х., 1978. – 279 с.
2. Даев В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршуров. – Л. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1990. – 360 с.
3. Ларин А.М. Прокурорский надзор и руководство расследованием / А.М. Ларин // Социалистическая законность. – 1978. – № 10. – С. 56–57.
4. Королев Г.Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе : [монография] / Г.Н. Королев. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 360 с.
5. Давиденко Л.М. Прокурорська влада: міф чи реальність? Чи відповідає вона принципам правової держави? / Л.М. Давиденко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 7. – С. 38.
6. Крючко Ю.І. Проблеми підтримання державного обвинувачення у справах про навмисні вбивства / Ю.І. Крючко. – Х. : ТОВ «Легас», 2000. – 241 с.
7. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. – М. : Наука, 1975. – 260 с.