

ПРЕДМЕТ ВІДАННЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Сабадаш В.П., к. ю. н., доцент

Єна І.В., старший викладач

Запорізький національний університет

У статті визначається та аналізується поняття та структура предмета відання прокурора в досудовому провадженні.

Ключові слова: предмет відання, прокурор, органи дізнання, органи досудового слідства, компетенція, суб'єкт прокурорського нагляду.

Sabadash V.P., Jena I.V. ПРЕДМЕТ ВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье определяется и анализируется понятие и структура предмета ведения прокурора в досудебном производстве.

Ключевые слова: предмет ведения, прокурор, органы дознания, органы досудебного следствия, компетенция, субъект прокурорского надзора.

Sabadash V.P., Jena I.V. SUBJECT OF REFERENCE OF PROSECUTOR IN PRETRIAL / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The paper defines and analyzes the concept and structure of the object of the prosecutor in the pretrial proceedings.

Key words: object reference, the prosecutor, the investigative bodies, the bodies of pre-trial investigation, the competence, the subject of Public Prosecutions.

Кожний із суб'єктів кримінального процесу, що здійснює кримінальне судочинство, має своє функціональне призначення, у процесі реалізації якого може мати місце перевищення ними своєї компетенції. Дана обставина дає підстави для дослідження всіх елементів їх кримінально-процесуальної компетенції – функцій, предмета відання, повноважень.

Метою статті є дослідження поняття предмета відання прокурора в досудовому провадженні та аналіз його структури як елемента кримінально-процесуальної компетенції.

Питанням дослідження кримінально-процесуальної компетенції взагалі та її структурних елементів, зокрема, присвятили свої роботи такі вчені, як О. Михайленко, Л. Лобойко, В. Гончаренко, В. Маляренко, І. Вернидубов, В. Кулаков та ін.

У теорії кримінального процесу та прокурорського нагляду до предмета відання прокурора в досудовому провадженні зазвичай відносять: органи й посадових осіб, у відношенні яких здійснюється нагляд [1, 106] ; точну відповідність закону актів і точне виконання законів, законність дій (або бездіяльності) [2, 59; 3, 74; 4, 45; 5, 40] ; правові дії (слідчі, інші процесуальні дії, оперативно-розшукові заходи) [6, 86] ; попереднє розслідування [7, 129]; законність дій та рішень органів дізнання та досудового слідства, дотримання прав свобод людини та громадянина [8, 19]. Зазначений перелік не є вичерпним.

Згідно зі ст.29 Закону України „Про прокуратуру” предметом нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є додержання законів цими органами та має своїм завданням сприяти:

- 1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;

- 2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин;
- 3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;
- 4) охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством;
- 5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

Здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю.

Крім того, згідно зі ст.30 Закону України „Про прокуратуру”, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство вживає заходів до того, щоб органи дізнання і досудового слідства:

- 1) додержували передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, припинення та закриття справ, а також додержували строків провадження слідства та тримання під вартою;
- 2) при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясовували обставини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують і обтяжують його відповідальність;
- 3) виявляли причини вчинення злочинів і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення.

Згідно зі ст.31 проекту КПК № 1233 прокурор здійснює кримінальне переслідування в досудовому провадженні при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які провадять дізнання чи досудове слідство, та зобов'язаний в усіх стадіях кримінального провадження своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення будь-яких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили.

Таким чином, предметом відання прокурора в досудовому провадженні виступають не органи дізнання та досудового слідства, не особа, що провадить дізнання та слідчий, а додержання законів цими органами та посадовими особами.

Крім того, прокурор здійснює нагляд як за законністю процесуальних дій органів досудового слідства, так і за законністю їх процесуальних рішень, маючи право скасовувати останні з метою охорони прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством. Тобто, точна відповідність вимогам закону професійної діяльності органів дізнання і досудового слідства та дотримання прав і свобод людини і громадянина підкреслюють правозахисний, а не репресивний характер повноважень прокурора в досудовому провадженні.

Захист прав і свобод громадян у досудовому провадженні здійснюється здебільшого шляхом прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Прокурорський нагляд у цих випадках передбачає захист прав громадян як за їх зверненням до прокуратури, так і за ініціативою самого прокурора, що є суттєвою особливістю прокурорської правозахисної діяльності.

Останнє впливає зі здійснення прокурорами повноважень, спрямованих на попередження порушень прав і свобод людини й громадянина.

Кримінально-процесуальне законодавство не встановлює яких-небудь особливостей у регламентації прокурорського нагляду залежно від відомчої належності слідчих органів. Крім того, предмет прокурорського нагляду в досудовому провадженні складає будь-яка процесуальна діяльність органів дізнання та досудового слідства. Згідно з положеннями КПК України, до нього входить також діяльність начальника слідчого відділу процесуального контролю за кримінально-процесуальною діяльністю підлеглих слідчих, діяльність слідчого по розшуку підозрюваних та обвинувачених, по виконанню слідчим окремих доручень іншого слідчого чи прокурора, невідкладні слідчі дії і т.ін.

Таке широке визначення предмета відання прокурора в досудовому провадженні пояснюється тим, що процесуальна діяльність у досудовому провадженні суттєво зачіпає багато конституційних прав і свобод осіб, залучених до сфери кримінального процесу, тому жодна інша галузь прокурорського нагляду не включає в себе необхідність перевірки законності та обґрунтованості такого значного числа дій і рішень органів дізнання та досудового слідства.

У структурі предмета відання компетентних органів Л.М. Лобойко виділяє кримінально-правовий елемент (вид злочину) і кримінально-процесуальний елемент (характеристики особи; зв'язок кримінальних справ; альтернативність можливості провадження у справі; територіальна дія повноважень органу) [9, 34].

Кримінально-правовий елемент не є стабільним за обсягом та залежить від криміналізації і декриміналізації діянь. Криміналізація призводить до розширення предмета відання відповідних органів, а декриміналізація, навпаки, – до його звуження.

Кримінально-процесуальну діяльність, згідно з чинним законодавством України, мають право здійснювати чотири державні органи – орган дізнання, слідчий, прокурор, суд.

Компетенція того чи іншого органу розповсюджується тільки на той обсяг діяльності, що визначений законом. Останній, на думку Л.М. Лобойка, можна умовно назвати сферою впливу компетентного органу на кримінально-процесуальні відносини. З допомогою встановлення кримінально-процесуальної компетенції своїх органів держава розподіляє сфери їхнього впливу з метою забезпечення ефективного функціонування кримінального процесу. Головним критерієм розподілу сфер впливу між органами є функціональне призначення органу, яке визначається його здатністю вирішувати завдання кримінального процесу [10, 73-74].

Органи дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду мають у кримінальному процесі чітко окреслений законом предмет відання, у якості якого виступають об'єкти їхнього впливу. Останні традиційно пов'язують із повноваженнями зазначених органів щодо можливості провадження в певних кримінальних справах. Предмет відання встановлюється законом (статті 33, п.3 ч.2 ст.97, 112 КПК). „Перетинання компетенцій” може мати місце тільки між державними органами, уповноваженими здійснювати діяльність одного виду. Так, законодавець наділяє певні органи одного рівня універсальною компетенцією щодо порушення кримінальних справ і здійснення в них провадження. Так, слідчі прокуратури згідно із ч.1 ст.112 КПК за постановою Генерального прокурора України, його заступників, прокурора області та прирівняних до них прокурорів можуть розслідувати будь-які злочини. В окремих випадках законодавчо визначений предмет відання органів, які здійснюють кримінально-процесуальну діяльність, може коригуватися всередині того чи іншого органу шляхом запровадження спеціалізації посадових осіб щодо досудового розслідування.

Окрім певної категорії кримінальних справ, до предмета відання прокурора належать такі його елементи, як вплив на хід кримінального процесу (порушення кримінальної справи, закриття справи тощо); повноваження щодо провадження процесуальних дій (слідчих дій, пред'явлення обвинувачення тощо); повноваження щодо прийняття процесуальних рішень (про провадження слідчих дій, про визнання потерпілим та ін.).

Предмет відання органів прокуратури характеризується єдністю та неподільністю.

Однією з основних функцій, яка покладається на прокуратуру України, є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Таким чином, кримінально-процесуальна діяльність цих органів у досудовому провадженні становить предмет відання (нагляду) органів прокуратури.

Визначаючи перелік суб'єктів прокурорського нагляду – посадових осіб, яким надані повноваження прокурора, ми не можемо не зупинитися на колізії норм щодо законодавчого визначення поняття „прокурор”.

Так, згідно зі ст.56 Закону України „Про прокуратуру” під поняттям „прокурор” слід розуміти: Генерального прокурора України та його заступників, підпорядкованих прокурорів та їх заступників, старших помічників і помічників прокурора, начальників управлінь і відділів, їх заступників, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів.

Згідно ж з п.6 ст.32 КПК України, до поняття „прокурор” відносяться – Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, прокурор області, прокурор міста Києва, районний, міський прокурор, військовий прокурор, транспортний прокурор та інші прокурори, прирівняні до прокурорів областей, районних або міських прокурорів, їх заступники і помічники, прокурори управлінь і відділів прокуратур.

Порівнюючи ці визначення, не можна не відмітити, що згідно з КПК України не є прокурорами старші помічники прокурорів, начальники управлінь і відділів, їх заступники та старші прокурори управлінь і відділів органів прокуратури. Чи можуть вони в такому разі виконувати функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство?

Така невизначеність може призводити до того, що начальники управлінь і відділів, їхні заступники та старші помічники управлінь і відділів органів прокуратури на практиці не можуть самостійно відмінити незаконні рішення слідчих, а змушені направляти такі доручення підлеглим прокурорам про їх відміну. Або ж, якщо і відмінюють, то такі рішення можуть бути оскаржені в суді.

Більш деталізовано підходять до визначення поняття „Прокурор” розробники проєктів КПК України. Так, згідно з п.32 ст.6 Проєкту КПК № 3456-1 до поняття „прокурор” відносяться - Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, військові прокурори регіонів і ВМС України, міжрайонні прокурори, прокурори міст і районів, прокурори, які очолюють спеціалізовані прокуратури, військові прокурори гарнізонів, їхні заступники, старші помічники і помічники прокурора, начальники структурних підрозділів органів прокуратури, їхні заступники, старші прокурори і прокурори структурних підрозділів органів прокуратури, які діють у межах своїх повноважень.

Проєкти КПК України № 3456-д та № 1233, роз'яснюючи поняття „прокурора” в цілому, підтримують положення проєкту № 3456-1, додаючи до цього переліку прокурора-криміналіста, але не називають заступників Генерального прокурора України та старших помічників прокурора в якості „прокурорів”.

Ми вважаємо, що в проекті КПК України № 3456-1 найбільш детально визначене поняття „прокурор”, і саме воно повинно бути закріплене в діючому законодавстві.

Предметом відання прокурора є всі кримінально-процесуальні відносини, що виникають на території, окресленій межами адміністративного району, області чи України. До предмета відання прокурора в досудовому провадженні входить також розв’язання спорів про підслідність.

Згідно зі ст.116 КПК України досудове слідство, за загальним правилом, провадиться в тому районі, де вчинено злочин. Коли місце вчинення злочину невідоме, а також з метою найбільш швидкого і повного розслідування його, слідство може провадитися за місцем виявлення злочину або за місцем перебування підозрюваного, обвинуваченого, або за місцем перебування більшості свідків чи за визначенням прокурора.

Слідчий, встановивши, що дана справа йому не підслідна, зобов’язаний провести всі невідкладні дії, після чого передає справу прокуророві для направлення її за підслідністю. Саме прокурор за діючим законодавством України вирішує спори про підслідність.

Так, спір про підслідність між слідчими в межах одного й того ж району розв’язує районний прокурор, між слідчими транспортної прокуратури, що діє на правах районної або міської прокуратури, – транспортний прокурор, який діє на правах районного, міського прокурора. Спір про підслідність між слідчими різних районів Автономної Республіки Крим, області розв’язує прокурор Автономної Республіки Крим, прокурор області, між слідчими різних транспортних прокуратур, що діють на правах районних, міських прокуратур, – транспортний прокурор, який діє на правах прокурора області, між слідчими різних районів міста – прокурор міста Києва, міський прокурор або їх заступники. Якщо справу порушено в декількох районах або містах різних областей, спір про підслідність розв’язує Генеральний прокурор України або його заступник (ст.117 КПК України).

Розробники проектів нового КПК України одноставно визначились, що, на відміну від діючого законодавства, спори про підслідність у межах одного органу досудового слідства повинен вирішувати керівник слідчого підрозділу вищого рівня чи його заступник, а не прокурор (п.1 ст.233 проекту КПК № 3456-1; п.1 ст.219 проекту КПК № 3456-д; п.1 ст.218 проекту КПК № 1233).

Інші ж положення проектів щодо розв’язання спорів про підслідність у цілому збігаються з нині діючими положеннями КПК України.

Так, спір про підслідність між різними органами досудового слідства в межах одного і того ж району (міста) розв’язує районний (міський) прокурор чи його заступник. Спір про підслідність між слідчими різних органів досудового слідства різних районів (міст) розв’язує відповідно прокурор Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя, прирівняні до них прокурори чи їхні заступники. Якщо провадження в кримінальній справі порушено про злочини, вчинені в декількох районах (містах) різних областей чи прирівняних до них адміністративно-територіальних одиниць, спір про підслідність між різними органами досудового слідства розв’язує Генеральний прокурор України чи його заступник.

Крім того, якщо під час розслідування кримінальної справи будуть встановлені інші злочини, вчинені особою, щодо якої ведеться слідство, або іншою особою, якщо вони пов’язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої ведеться слідство, і які не підслідні тому органу, який здійснює в справі досудове слідство, то в разі неможливості виділення цих матеріалів в окреме провадження прокурор, який здійснює нагляд за досудовим слідством, своєю постановою визначає підслідність усіх цих злочинів (ст.112 КПК України та аналогічні статті проектів КПК).

До предмета відання прокурора в досудовому провадженні входить також питання продовження строків досудового слідства та продовження строків тримання під вартою.

Так, згідно з діючим КПК України (ст.120), досудове слідство в кримінальних справах повинно бути закінчено протягом двох місяців. До цього строку включається час з моменту порушення справи до направлення її прокуророві з обвинувальним висновком чи постановою про передачу справи до суду для розгляду питання про застосування примусових заходів медичного характеру або до закриття чи зупинення провадження в справі. У справах, у яких не встановлено особу, що вчинила злочин, перебіг цього строку починається з дня встановлення особи, яка вчинила злочин.

До компетенції районного, міського прокурора, військового прокурора армії, флотилії, з'єднання, гарнізону та прирівняних до них прокурорів входить право продовжити строк розслідування до трьох місяців у разі неможливості закінчити розслідування.

В особливо складних справах строк досудового слідства, встановлений ч.1 ст.120 КПК України, може бути продовжено прокурором Автономної Республіки Крим, прокурором області, прокурором міста Києва, військовим прокурором округу, флоту і прирівняним до них прокурором або їхніми заступниками на підставі мотивованої постанови слідчого – до шести місяців.

Далі продовжувати строк досудового слідства можуть лише у виняткових випадках Генеральний прокурор України або його заступники.

При поверненні судом справи для провадження додаткового слідства, а також відновленні закритої справи строк додаткового слідства встановлюється прокурором, який здійснює нагляд за слідством, у межах одного місяця з моменту прийняття справи до провадження. Надалі продовження зазначеного строку провадиться на загальних підставах.

Так само вирішується питання продовження строків досудового слідства в проектах КПК № 3456-д та № 1233.

У проекті КПК № 3456-1 було закріплено положення, згідно з яким районним (міським) та іншим прирівняним до нього прокурорам надавалося право продовжувати строк розслідування до шести місяців, а прокурору Автономної Республіки Крим, прокурорам областей, міст Києва і Севастополя і прирівняним до них прокурорам чи їхнім заступникам – до дев'яти місяців у зв'язку з особливою складністю справи.

Ми підтримуємо існуючий порядок продовження строків досудового слідства і вважаємо, що продовження цих строків має носити дійсно винятковий характер, а не бути за правило.

Що ж стосується строків тримання під вартою, то за загальним правилом, тримання під вартою під час досудового розслідування не повинно тривати більше двох місяців.

У випадках, коли у двомісячний строк розслідування справи закінчити неможливо, а підстав для скасування чи заміни запобіжного заходу на більш м'який немає, він може бути продовжений:

- 1) до чотирьох місяців – за поданням, погодженим із прокурором, який здійснює нагляд за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства, або самим цим прокурором, суддею того суду, який виніс постанову про застосування запобіжного заходу;
- 2) до дев'яти місяців – за поданням, погодженим із заступником Генерального прокурора України, прокурором Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя та прирівняних до них прокурорів, або самим цим

прокурором у справах про тяжкі і особливо тяжкі злочини, суддею апеляційного суду;

- 3) до вісімнадцяти місяців – за поданням, погодженим із Генеральним прокурором України, його заступником, або самим цим прокурором в особливо складних справах про особливо тяжкі злочини, суддею Верховного Суду України (ст.156 КПК України).

Аналогічні положення містяться і в проектах КПК України. Різниця полягає тільки в тому, що згідно з проектами КПК України № 3456-д та № 1233, у справах про злочини середньої тяжкості – граничний строк тримання під вартою не має перевищувати шести місяців, а в справах про тяжкі і особливо тяжкі злочини – вісімнадцяти місяців. Продовження строків тримання під вартою в справах про злочини середньої тяжкості - понад шість місяців і в справах про тяжкі та особливо тяжкі злочини - понад вісімнадцять місяців можливе лише на час ознайомлення обвинуваченого і його захисника з матеріалами справи. Тому і змінюються строки продовження – чотири місяці, шість, дев'ять, вісімнадцять.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що предметом відання прокурора в досудовому провадженні виступає додержання законів цими органами та посадовими особами; у структурі предмета відання виділяють кримінально-правовий елемент і кримінально-процесуальний елемент; до предмета відання прокурора в досудовому провадженні входить питання продовження строків досудового слідства, продовження строків тримання під вартою, а також розв'язання спорів про підслідність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Прокурорский надзор в СССР / [Березовская С.Г., Звирбуль В.К., Козлов А.Ф., Маляров М.П., и др.]; под ред. М.П. Малярова. – [2-е изд.] – М.: Юрид. лит., 1969. – 408 с.
2. Бровин Г.И. Характеристика прокурорско-надзорных правоотношений / Г.И. Бровин // Проблемы прокурорского надзора. Научная конференция, 20-21 апреля 1972 г.: Тезисы сообщений. – М., 1972. – С. 57-59.
3. Глебов А.П. Функции прокурорского надзора / А.П. Глебов // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. Сборник статей. – М., 1973. – С. 74-82.
4. Ковалев М.А. Прокурорский надзор за обеспечением прав личности при расследовании преступлений / М.А. Ковалев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. – 160 с.
5. Клочков В.В. Проблемы современной концепции прокурорского надзора / В.В. Клочков, В.П. Рябцев // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью № 118. Проблемы современной концепции прокурорского надзора. – М., 1989. – С. 39-76.
6. Кожевников О.А. Предмет прокурорского надзора за законностью возбуждения уголовного дела / О.А. Кожевников // Актуальные проблемы совершенствования уголовного процесса. Межвуз. сборник науч. трудов. – Свердловск, 1987. – С. 86-90.
7. Прокурорский надзор: учебник для вузов / [под ред. О.А. Галустьяна]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.
8. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела. – М.: ООО Издательство „Юрлитинформ”, 2002. – 184 с.
9. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальна компетенція / Л.М. Лобойко. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2005. – 231 с.
10. Там само. – 231 с.