

5. Повноваження прокурора в досудовому провадженні

Щоб предмет відання міг бути повно і всебічно опрацьований тим чи іншим державним органом, останній наділяється достатніми для цього *владними повноваженнями*, які виступають в ролі гарантованої законом міри прийняття процесуальних рішень і вчинення процесуальних дій. Під владними повноваженнями і в теорії, і в практиці кримінально-процесуальної діяльності, як правило, розуміють права державних органів, що передбачає певну свободу угляду у їхньому використанні. Між тим, орган дізнання, слідчий, прокурор і суд одночасно наділяються і обов'язками щодо здійснення цих прав.

В загальній теорії компетенції в якості найбільш типових повноважень будь-якого державного органу виділяються одинадцять: 1) керує; 2) управляє; 3) вирішує; 4) бере участь; 5) нормує; 6) організує; 7) розробляє; 8) вказує; 9) координує; 10) контролює; 11) забороняє [84, с. 57]. Безумовно всі ці повноваження є притаманними і для органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду, як для підсистеми системи державних органів. Тільки кожне із них використовується тим чи іншим органом, що веде процес, на виконання визначеної для нього законом функції, а значить і для досягнення певних цілей.

Так, згідно ч. 1 і 2 ст. 25 КПК України прокурор в досудовому провадженні зобов'язаний:

- здійснювати нагляд за додержанням законів органами, які провадять дізнання і досудове слідство;
- в усіх стадіях процесу, в тому числі і в досудовому провадженні, своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили.

Для того, аби прокурор на досудовому провадженні міг виконати зазначені обов'язки, йому надані певні повноваження, які закріплені в ст. 227 КПК України.

Як було вже зазначено у п. 2.2. дисертаційного дослідження, прокуратура, здійснюючи конституційну функцію нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство повинна виконувати завдання, передбачені ст. 29, 30 Закону України „Про прокуратуру”.

Для виконання цих завдань прокурор наділений достатніми владно-розпорядчими кримінально-процесуальними повноваженнями, котрі можуть бути класифіковані за трьома умовними групами: виявлення можливих порушень закону, реагування на них та попередження порушень.

З метою виявлення можливих порушень законів при розслідуванні злочинів, прокурор має право вимагати від органів дізнання і досудового слідства для перевірки кримінальні справи, необхідні документи, матеріали та інші відомості про вчинені злочини, хід дізнання, досудового слідства і встановлення осіб, які вчинили злочини (наприклад, акти відомчих перевірок, статистичні дані, накази, журнали реєстрацій заяв, повідомлень, скарг, плани розслідування тощо); брати участь у провадженні дізнання і досудового слідства і в необхідних випадках особисто провадити окремі слідчі дії або розслідування в повному обсязі по будь-якій справі; вправі витребувати відповідні пояснення тощо. Крім того, прокурор має право перевіряти не менш як один раз на місяць виконання вимог закону про приймання, реєстрацію і вирішення заяв та повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини.

Виявивши порушення норм законів, прокурор скасовує незаконні і необґрунтовані постанови слідчих та осіб, які провадять дізнання й інші рішення, які ще не виконані, дає письмові вказівки, доручення про усунення невиконання норм закону; повертає кримінальні справи органам досудового слідства зі своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування; порушує кримінальні справи або відмовляє в цьому; усуває особу, яка проводить дізнання або слідчого від дальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо ними допущені порушення закону при

розслідуванні справи, тощо.

Прокурор повинен також запобігати порушенням законів при провадженні дізнання і досудового слідства, сприяти належному розслідуванню злочинів. Він вправі: вилучати від органу дізнання і передавати слідчому будь-яку справу, передавати справу від одного органу досудового слідства іншому, а також від одного слідчого іншому з метою забезпечення найбільш повного і об'єктивного розслідування, з врахуванням при цьому вимог ст. 112 КПК України про підслідність кримінальних справ; давати санкції щодо проведення обшуку (за винятком обшуку житла та іншого володіння особи); відсторонювати обвинуваченого від посади з метою запобігання негативного впливу на хід слідства тощо; давати чи не давати згоду на внесення подання до суду про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, а також на продовження строку тримання під вартою; продовжувати строк розслідування; давати згоду на направлення до суду справи про звільнення від кримінальної відповідальності і закриття справи внаслідок зміни обстановки, дійового каяття, у зв'язку з примиренням обвинуваченого з потерпілим, застосуванням до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру, передачею особи на поруки, закінченням строків давності (ст. 7-11¹ КПК); затверджувати обвинувальні висновки, постанови про направлення справ до суду для вирішення питання про застосування примусових заходів медичного характеру.

Прокурор у межах своєї компетенції загалом спрямовує діяльність органів дізнання і досудового слідства на всебічне, повне і об'єктивне дослідження обставин справи.

Універсальним повноваженням прокурора є його право давати письмові вказівки, що можуть бути спрямовані як на виявлення порушень законів, реагування на ці порушення та запобігання їм, а також на успішне розслідування злочинів у цілому.

Вказівки прокурора щодо конкретних справ є обов'язковими для виконання органами дізнання і досудового слідства, а нормативні вказівки

Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання всіма органами дізнання і досудового слідства незалежно від їх відомчої належності (ст. 15 Закону України „Про прокуратуру”). Закон не обмежує коло питань, з яких прокурор має право давати вказівки. Вони можуть торкатися напряду розслідування злочинів, запобіжних заходів, проведення конкретних слідчих та інших процесуальних дій, розшуку осіб, які вчинили злочини, тощо.

Закон передбачає також право давати вказівки і доручення на виконання конкретних процесуальних дій, окремих завдань органам дізнання у справах, що перебувають у провадженні прокурора або слідчого прокуратури.

Розглядаючи повноваження прокурора у досудовому провадженні, не можна не вказати на проблему взаємодії слідчого та прокурора з приводу виконання вказівок останнього, питань процесуального керівництва слідством з боку прокурора та процесуальної самостійності слідчого. Згідно вимог закону, здійснення своїх повноважень прокурор повинен узгоджувати з процесуальною самостійністю слідчого, уникати дріб'язкової опіки над ним і над особою, яка проводить дізнання, заохочувати їхню творчу ініціативу і винахідливість, цінувати їхню принциповість, допомагати їм рішуче і наполегливо викривати злочинців, охороняти права та законні інтереси осіб, які були залучені до кримінального процесу.

Процесуальна самостійність слідчого у взаємовідносинах з прокурором повинна представляти собою реальну гарантію законності та обґрунтованості процесуальних рішень слідчого, оскільки дозволяє йому в рамках встановленої кримінально-процесуальним законом компетенції самостійно формулювати свої висновки та судження на основі перевірених і достовірних доказів. Визначальним фактором у даній ситуації є те, що ніхто краще слідчого не може вникнути в сутність досліджуваних доказів, не може оцінити їх у сукупності й прийняти правильне рішення по кожному правовому питанню.

Вважаючи, що прокурор за загальним правилом не повинен здійснювати процесуальне керівництво діяльністю слідчого, потрібно враховувати, що й наглядові повноваження прокурора відносно слідчого обмежені.

Так, одним з аспектів такого обмеження є право слідчого не погодитися із вказівками прокурора про провадження ряду процесуальних дій. Згідно ч. 2 ст. 114 КПК України, в разі незгоди слідчого з вказівками прокурора про притягнення як обвинуваченого, про кваліфікацію злочину і обсяг обвинувачення, про направлення справи для віддання обвинуваченого до суду або про закриття справи слідчий вправі подати справу вищестоящому прокуророві з письмовим викладом своїх заперечень. В цьому разі прокурор або скасовує вказівки нижчестоящого прокурора, або доручає провадження слідства в цій справі іншому слідчому.

Однак навіть передача кримінальної справи іншому слідчому не означає, що останній зобов'язаний вести досудове слідство відповідно до думки прокурора. Якщо цей слідчий прийде до такого ж висновку, що й перший слідчий, то він також може скористатися правом, закріпленим у ч. 2 ст. 114 КПК України.

Таке ж право слідчого закріплено і в проектах КПК України. Так, згідно ч. 2 і 3 ст. 35 проекту КПК № 1233, слідчий у випадку незгоди з рішеннями (вказівками) прокурора чи начальника слідчого підрозділу має право оскаржити їх і подати кримінальну справу прокурору, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, або прокурору вищого рівня з письмовим викладенням своїх зауважень. Оскарження рішень (вказівок) прокурора, начальника слідчого підрозділу не зупиняє їх виконання. За наявності підстав прокурор скасовує рішення (вказівки) начальника слідчого підрозділу, а прокурор вищого рівня – рішення (вказівки) прокурора нижчого рівня або відмовляє в цьому і може прийняти рішення про передачу провадження досудового слідства у даній кримінальній справі іншому

слідчому.¹

У більшості випадків при подачі слідчим кримінальної справи вищестоящому прокуророві з викладом своїх заперечень проти отриманих вказівок про провадження процесуальних дій, вищестоящий прокурор, керуючись відомчими інтересами, не скасовує вказівок нижчестоящого прокурора, а доручає розслідування цієї справи іншому слідчому. Очевидно, що подібне право прокурора за своїм розсудом передавати кримінальну справу від одного органу розслідування іншому обмежує незалежність слідчого, дозволяє відстороняти його від справи та передавати її іншому слідчому, який прийме потрібне рішення.

Тому, на наш погляд, в проекті КПК України необхідно передбачити положення, щоб вилучення та передача будь-яких матеріалів або справи прокурором від органу дізнання - слідчому, від одного органу дізнання, досудового слідства - іншому відповідному органу, від одного слідчого - іншому слідчому здійснювалась не тільки з урахуванням правил про підслідність, але й з обов'язковою вказівкою підстав такої передачі.

Саме таким шляхом пішов російський законодавець, який передбачив у п.9 ч. 2 ст. 37 КПК РФ дану норму. Згідно КПК РФ прокурор зобов'язаний вказувати підстави передачі кримінальної справи при передачі кримінальної справи від одного органу попереднього розслідування іншому, яка здійснюється з дотриманням правил про підслідність, при вилученні будь-якої кримінальної справи у органа попереднього розслідування та передачі її слідчому прокуратури. На жаль, самі підстави в КПК РФ не визначені, а тому залежать від розсуду прокурора.

Ми вважаємо, що з метою зміцнення процесуальної самостійності слідчого положення про обов'язковість вказівки підстав передачі кримінальної справи необхідно закріпити і в КПК України, позначивши при цьому, які саме підстави передачі можуть бути. Наприклад, це може бути хвороба або відпустка слідчого, некомпетентність слідчого або допущена

¹ такі ж положення закріплені у ч.2 і 3 ст. 36 проекту КПК № 3456-д та у ч.3 і 4 ст. 36 проекту КПК № 3456-1

ним тяганина при провадженні досудового слідства, вчинення слідчим дисциплінарного проступку, звільнення слідчого або переведення його на іншу роботу або посаду.

Необхідно також відмітити, що згідно ч. 3 ст. 227 КПК України, вказівки прокурора органам дізнання і досудового слідства у зв'язку з порушенням і розслідуванням ними кримінальних справ, дані в порядку, передбаченому КПК, є для цих органів обов'язковими. Оскарження одержаних вказівок вищестоящому прокуророві не зупиняє їх виконання, за винятком випадків, якщо вказівки прокурора стосуються питань про притягнення як обвинуваченого, про кваліфікацію злочину і обсяг обвинувачення, про направлення справи для віддання обвинуваченого до суду або про закриття справи. Іншими словами, по основній масі вказівок прокурора про провадження тих або інших процесуальних дій слідчий не має змоги призупинити виконання вказівок прокурора при незгоді з ними й поданні кримінальної справи вищестоящому прокуророві.

Вказівки прокурора в кримінальних справах, які дані відповідно до правил, встановлених КПК, обов'язкові також для начальника слідчого відділу та оскарження цих вказівок вищестоящому прокуророві також не зупиняє їх виконання (ч. 5 ст. 114¹ КПК України).

Таким же шляхом йдуть і розробники проектів КПК України. Так, згідно ч. 3 ст. 32 проекту КПК № 1233 вказівки прокурора органам дізнання і досудового слідства у зв'язку з проведенням попередніх перевірок заяв, повідомлень про злочини, розслідуванням кримінальних справ, дані у межах його повноважень в порядку, передбаченому цим Кодексом, є для цих органів обов'язковими. У випадках, передбачених цим Кодексом, прокурор вищого рівня скасовує вказівки прокурора нижчого рівня або відмовляє в цьому і може доручити провадження досудового слідства у даній кримінальній справі іншому слідчому. Аналогічне положення міститься і в проекті КПК № 3456-д.

Як обмеження процесуальної самостійності слідчого не можна не розглядати передбачене проектами КПК № 3456-д та № 1233 повноваження прокурора порушувати кримінальну справу; пред'являти обвинувачення; давати згоду особі, яка проводить дізнання, слідчому на проведення слідчих дій, на відміну від діючого законодавства України, в якому все ж таки процесуальна самостійність слідчого більш висока.

У зв'язку з цим, зміцненню процесуальної самостійності слідчого могло би служити право оскарження дій й рішень прокурора в судовому порядку.

З появою в КПК норм, що наділили процесуальними повноваженнями начальників слідчих відділів ОВС і Служби безпеки України (СБУ), виникло питання: як співвідносяться повноваження прокурора з керівництва слідством з аналогічними повноваженнями цих посадових осіб. Адже, лишаючись адміністративним керівником, начальник слідчого відділу одночасно набув статусу учасника кримінального процесу, який контролює і спрямовує діяльність підлеглих йому слідчих. Владно-розпорядчий характер наданих йому повноважень може істотно впливати на хід і результати розслідування.

При вирішенні цього питання не можна не враховувати, що повноваження начальника слідчого відділу дійсно багато в чому збігаються з повноваженнями прокурора, хоч їх юридична природа різна. Наприклад, вказівки начальника слідчого відділу можуть стосуватися важливих питань слідства, зокрема щодо: провадження досудового слідства, притягнення як обвинуваченого, кваліфікації злочину та обсягу обвинувачення, направлення справи для провадження окремих слідчих дій, передачу справи від одного слідчого іншому, доручення розслідування справи кільком слідчим (ч. 2 ст. 114¹ КПК), тощо. З іншого боку, начальник слідчого відділу не володіє повноваженнями щодо санкціонування обшуку, усунення обвинуваченого від посади, затвердження обвинувального висновку. Ці повноваження належать тільки прокурору.

Крім того, наділення начальника слідчого відділу процесуальними повноваженнями не могло не позначитись на керівництві слідством в ОВС. Це призвело до деякого перерозподілу обов'язків з керівництва слідством, підвищило значення внутрішньовідомчого контролю. З появою процесуальної фігури начальника слідчого відділу акцент прокурорського нагляду перемістився з заходів, що забезпечують вибір напряму та оптимальний хід слідства, на заходи переважно правоохоронного і правозастосовчого характеру. Досить широкі процесуальні повноваження начальника слідчого відділу дозволяють йому успішно контролювати діяльність слідчого. На практиці прокурор виконує свої наглядові функції щодо слідчих ОВС через начальника слідчого відділу. До нього він звертається з вимогою вислати для перевірки кримінальну справу, наказує усунути від розслідування необ'єктивного слідчого, направляє свої рішення по скаргам тощо. Іншими словами, за існуючої законодавчої регламентації фігура начальника слідчого відділу фактично стоїть між прокурором і слідчим.

Ми вважаємо, що прокурор, з одного боку, не повинен здійснювати процесуальне керівництво слідством, для цього є начальник слідчого відділу, а з іншого – він повинен виконувати надані йому законом процесуальні функції – кримінального переслідування та нагляду за діяльністю органів дізнання та досудового слідства з метою недопущення порушень норм закону.

Саме таким шляхом пішли розробники проектів КПК України, позбавивши прокурора деяких повноважень щодо процесуально-організаційного керівництва слідством.

По-перше, згідно проектів КПК України № 3456-д та № 1233, проекти від 05.07.2011 року слідчі підрозділи не створюються в органах прокуратури, що лишає прокурора права безпосередньо втручатися в роботу підлеглих йому слідчих.

По-друге, прокурор лишається права безпосередньо брати участь у

провадженні дізнання і досудового слідства, особисто провадити розслідування в повному обсязі по кримінальній справі.

По-третє, організаційне забезпечення діяльності слідчих і вжиття всіх передбачених законом заходів до найбільш повного, всебічного і об'єктивного дослідження обставин у кожній кримінальній справі, що перебуває у провадженні слідчого покладається на начальника відповідного слідчого підрозділу. Крім того, начальник слідчого підрозділу уповноважений давати вказівки слідчому з питань, пов'язаних із досудовим слідством, у тому числі про спрямування справи, об'єднання чи роз'єднання справ, виконання окремих слідчих дій (ст. 39 проекту КПК України № 1233, ст. 42 Проекту від 05.07.2010 року).

Класифікувати повноваження прокурора у досудовому провадженні можливо також через певні етапи стадії порушення кримінальної справи та стадії досудового розслідування.

Таким чином, виділяються:

1) повноваження прокурора на стадії порушення кримінальної справи (прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини; реєстрація прийнятих джерел інформації про злочини; перевірка цих джерел; прийняття за результатами перевірки відповідного процесуального рішення);

2) повноваження прокурора на стадії досудового розслідування (порушення державного обвинувачення; обрання запобіжного заходу; вивчення кримінальної справи);

3) повноваження прокурора на стадії порушення державного обвинувачення (вирішення питання про обвинувальний висновок; направлення кримінальної справи до суду).

Так, ст. 97 КПК України покладає на прокурора, слідчого, на орган дізнання або суддю обов'язок прийняття заяв (повідомлень) про будь-які вчинені або підготовлені злочини, у тому числі і про ті, розгляд яких не відноситься до їх компетенції

Згідно проектів КПК України № 3456-д та №1233 порушення

кримінальної справи віднесено до виключної компетенції прокурора. Ні слідчий, ні орган дізнання, ні суд не мають права порушувати кримінальну справу – розпочинати кримінальне переслідування. Тільки прокурор є суб'єктом проведення кримінального переслідування у справах публічного обвинувачення, у справах же приватного обвинувачення суб'єктом кримінального переслідування виступає потерпілий або його представник.

Дане питання набуло актуальності у зв'язку з деклараціями про те, що Українське законодавство має адаптуватися до законодавства Євросоюзу. У багатьох країнах останнього (наприклад, у Франції) питання про порушення кримінальної справи (порушення кримінального позову) вирішується прокурором.

Останній Проект КПК від 05.07.2011 року наділив правом порушити кримінальне переслідування прокурора та слідчого (ст. 110 Проекту), в тому числі і по справах приватного обвинувачення (ч. 1 ст. 470 Проекту).

Деяко іншим шляхом пішов російський законодавець, зобов'язавши прокурора не самостійно порушувати всі кримінальні справи, а погоджувати постанови про порушення справи, складені іншими суб'єктами. Згідно з ч. 4 ст. 146 КПК РФ прокурор, отримавши постанову слідчого, дізнавача про порушення кримінальної справи з матеріалами попередньої перевірки, негайно повинен дати згоду на порушення справи або ж винести постанову про відмову у дачі згоди або про направлення матеріалів для додаткової перевірки. Таке ж положення містилося і в проекті КПК України № 3456-1 (п. 10 ст. 32), згідно якому прокурор повинен давати згоду слідчому і органу дізнання на порушення кримінальної справи і пред'явлення обвинувачення.

В.Г. Гончаренко з цього приводу вказував, що «публічне обвинувачення в нашій країні здійснює лише прокуратура, а тому вона через своїх представників виступає обвинувачем не лише в суді, як це записано в Конституції України, а здійснює функцію обвинувачення з моменту порушення кримінальної справи (відкриття кримінального переслідування). Тому акти порушення кримінальної справи, так само як і відмови в її

порушенні, повинні належати до виключної компетенції прокурора. Це вимагає внесення суттєвих змін не тільки до КПК, а й до Конституції» [9, с. 704].

Погоджуючись в принципі із висловленою пропозицією, Л.М. Лобойко слушно зазначив, що вона була б вкрай корисною, якби кримінальне переслідування (кримінальна справа) порушувалось прокурором перед представником судової влади - слідчим суддею (судовим слідчим). За сучасної побудови кримінального процесу немає ніякого значення хто порушить кримінальну справу - орган дізнання, слідчий чи прокурор. Останній за законом здійснює нагляд за законністю порушення і відмови у порушенні кримінальної справи - протягом доби відповідні постанови направляються до прокурора (ст. 100 КПК). Акт порушення кримінальної справи здійснюється в інквізиційних стадіях кримінального процесу (якщо вважати вітчизняний кримінальний процес змішаним), хоч і наповнених останнім часом змагальними елементами (оскарження до суду рішень органів дізнання, слідчого і прокурора; вирішення судом питань про взяття під варту, провадження обшуку тощо). Але про порушення справи орган дізнання, слідчий і прокурор не повідомляють суддю. Вся обвинувальна діяльність в досудових стадіях здійснюється під процесуальним керівництвом (і водночас - наглядом) прокурора. За таких умов немає сенсу регламентація винятковості повноважень прокурора щодо прийняття рішення про порушення кримінальної справи. Позитивного ефекту навряд чи буде досягнуто. Натомість можна очікувати негативного результату у вигляді затягування початку розслідування злочину, втрати його слідів тощо [44, с. 195-196].

Ми підтримуємо цю точку зору Л.М. Лобойко і вважаємо, що прокурор, як суб'єкт кримінального переслідування, має виключне право порушувати кримінальну справу, але робити це він повинен перед слідчим суддею.

При порушенні кримінальної справи прокурорський нагляд включає в

себе також перевірку виконання всіх норм, що регулюють діяльність на цій стадії кримінального судочинства. Призначення наглядової діяльності прокурора на цьому етапі полягає в тому, щоб забезпечити своєчасне порушення кримінальної справи при наявності ознак злочину; не допустити незаконного й необґрунтованого порушення кримінальної справи. Для цього прокурор уповноважений не менш як один раз на місяць перевіряти виконання вимог закону про приймання, реєстрацію і вирішення заяв та повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини; розглядати скарги на постанови слідчого або органу дізнання про відмову в порушенні кримінальної справи.

Слідчий і орган дізнання зобов'язані не пізніше доби направити прокуророві копію постанови про порушення кримінальної справи або про відмову в порушенні такої справи. Якщо справу порушено без законних підстав, прокурор закриває її, а у випадках, коли в цій справі ще не провадилося слідчих дій, скасовує постанову про порушення справи. У разі ж безпідставної відмови в порушенні справи слідчим або органом дізнання прокурор своєю постановою скасовує постанову слідчого або органу дізнання і порушує справу (ст. 100 КПК України).

Дискусійними залишаються питання нагляду прокурора на стадії прийняття заяв і повідомлень про злочини та порядку їх розгляду.

Так, на думку Г.П. Середи, предметом прокурорського нагляду за додержанням законів при прийнятті, реєстрації та розгляді заяв і повідомлень про злочини є дотримання органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, встановленого законом порядку прийняття, реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про злочини, у тому числі й у тих справах, які не належать до їхнього відання [73, с. 19].

Безперечно, цей вид нагляду займає чільне місце у системі прокурорського нагляду. Від того, як оперативно і законно будуть вирішені всі заяви та повідомлення про злочини, значною мірою залежить успішне розкриття і розслідування злочинів. Але ж згідно ст. 97 КПК України

суб'єктами, яким надано право приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлювані злочини, називаються прокурор, слідчий, орган дізнання та суддя. І якщо, з наглядом за додержанням законності у цій сфері в органах дізнання і слідства більш-менш усе ясно, то виникає питання щодо прокурорського нагляду у самій прокуратурі, а також за діями суддів. Яким чином повинен здійснювати нагляд прокурор на стадії прийняття заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини, якщо таку заяву чи повідомлення приймає прокурор або суддя? В одному випадку він повинен здійснювати нагляд „сам за собою”, а в іншому втручатися в діяльність суддів.

В цьому питанні ми підтримуємо точку зору Г.П. Середи, який вважає, що „всі вимоги про прийняття, реєстрацію і вирішення заяв і повідомлень про злочини стосуються й органів прокуратури. Прокурори всіх рівнів повинні забезпечувати своєчасну і повну реєстрацію заяв і повідомлень про злочини, що надходять до органів прокуратури, вжиття по них своєчасних заходів, спрямованих на запобігання злочинам або їх припинення, додержання законності при їх вирішенні. Але ця діяльність вже має характер не нагляду, а відомчого контролю. Врешті-решт, головною метою діяльності прокуратури є зміцнення законності, й не так уже важливо, в яку форму втілені засоби її досягнення (цей підхід не стосується слідчих прокуратури, щодо дій яких прокурор здійснює нагляд, аналогічний наглядові за провадженням слідства)” [73, с. 19].

Набагато складнішим виглядає питання нагляду прокуратури (у гіпотетичному плані, оскільки на практиці такий нагляд не здійснюється) за законністю при прийнятті та реєстрації заяв і повідомлень про злочини суддями. Тим більше, що ні КПК України, ні Законом України «Про прокуратуру» такий вид нагляду не передбачений. Ми вважаємо, що запровадження такого нагляду з боку прокуратури не суперечило б основним засадам судочинства, оскільки згідно зі ст. 129 Конституції України судді є незалежними при здійсненні правосуддя, а прийняття та реєстрація заяв і

повідомлень про злочини не може вважатися відправленням правосуддя.

Хоча необхідно відзначити, що згідно ч. 3 ст. 187 проекту КПК України № 1233, у разі надходження заяви, повідомлення чи іншої інформації про злочин до судді він направляє їх прокурору. Таким чином, з прийняттям такого положення відпаде і сама необхідність нагляду прокурора за законністю при прийнятті та реєстрації заяв і повідомлень про злочини суддями.

Згідно п. 1 ч. 1 ст. 32 проекту КПК України № 1233 прокурор у досудовому провадженні у межах своєї компетенції уповноважений здійснювати нагляд за додержанням органами дізнання, слідчими, підпорядкованими йому прокурорами вимог закону про реєстрацію, розгляд і попередню перевірку заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини.

Орган дізнання, особа, яка здійснює дізнання, слідчий, прокурор зобов'язані негайно в межах своєї компетенції почати попередню перевірку заяви, повідомлення чи іншої інформації про злочин у всіх випадках, коли для цього є передбачені законом приводи та підстави, або направити їх для перевірки за належністю (ч.1 ст. 187 проекту КПК України № 1233).

Дещо інший порядок закріплено Проектом КПК України від 05.07.2011 року, а саме, слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше одного дня після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування (ст.212).

На відміну від чинного законодавства, в проектах КПК України змінено строки розгляду заяв і повідомлень про злочини.

Так, згідно ст. 97 КПК України, по заяві або повідомленню про злочин

прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані не пізніше *триденного строку* прийняти одне з рішень, зазначених в цій статті, а коли необхідно перевірити заяву або повідомлення про злочин до порушення справи, така перевірка здійснюється прокурором, слідчим або органом дізнання в строк не більше десяти днів шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів

Зі змісту проекту від 05.07.2011 року випливає, що на перевірку заяв, повідомлень про злочин надається максимум *один день*, оскільки у ч. 1 ст. 212 зазначено, що слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше одного дня після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування.

У проєкті ж КПК України № 1233 встановлено, що заява, повідомлення чи інша інформація про злочин повинна бути розглянута і щодо неї повинно бути прийнято одне з рішень, передбачених цим Кодексом, в строк не пізніше *п'яти днів*, а якщо завершити попередню перевірку заяви чи повідомлення про злочин в строки, зазначені у частині першій цієї статті, нема можливості, строк попередньої перевірки може бути продовжений ще на десять днів начальником органу дізнання, начальником слідчого підрозділу або прокурором.

Дане нововведення викликане потребами практики: від 20 до 90% повідомлень про злочини вирішується в строк понад три доби. Продовження строку перевірки повідомлення про злочин покликано запобігти волокиці при прийнятті рішень про порушення кримінальної справи або про відмову в цьому, дозволяє прокуророві перевірити матеріали перевірки й не допустити втрату важливих доказів.

Крім того, якщо в ці терміни завершити попередню перевірку іншої інформації про злочин неможливо, її строк може бути продовжений:

- 1) до одного місяця - прокурором району (міста), прирівняним до нього

прокурором чи їхніми заступниками;

2) до трьох місяців - Генеральним прокурором України, прокурором Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прирівняними до них прокурорами чи їхніми заступниками. Подальше продовження строку перевірки не допускається.

За необхідності продовжити строк попередньої перевірки особа, яка здійснює дізнання, слідчий вносить клопотання відповідному прокурору, а прокурор за наявності підстав своєю постановою продовжує строк перевірки.

На жаль, проект КПК України не містить положень щодо підстав чи процедури продовження строку перевірки повідомлення про злочин. Нам представляється, що таке продовження можливо не у всіх випадках, а при наявності великого обсягу перевірочних дій, необхідності їхнього провадження поза містом, району, де розташований відповідний суб'єкт перевірки, та з інших причин.

За результатами розгляду і перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини згідно ст. 205 проекту КПК України № 1233:

1) прокурор направляє заяву, повідомлення чи іншу інформацію про злочин для перевірки особі, яка здійснює дізнання, слідчому, або складає висновок про відсутність підстав для порушення провадження в кримінальній справі, або виносить постанову про порушення провадження у кримінальній справі;

2) особа, яка здійснює дізнання, слідчий направляє матеріали перевірки прокурору для порушення провадження у кримінальній справі або складає висновок про відсутність підстав для порушення провадження у кримінальній справі.

На жаль, в цьому випадку в проекті КПК відсутнє положення щодо строків направлення матеріалів перевірки прокурору для порушення провадження у кримінальній справі. Це досить актуально, особливо коли злочин було вчинено у віддаленій місцевості, та слідчий веде розслідування на місці злочину й не може покинути його у зв'язку з великим обсягом

роботи.

Крім того, можна позначити ще ряд негативних наслідків щодо закріплення положення у проекті КПК України № 1233, згідно з яким право порушення провадження у кримінальній справі надається тільки прокурору.

По-перше, прокурори не мають реальної можливості виїжджати на місця більшості злочинів, за якими необхідне здійснення розслідування "по гарячих слідах", провадження невідкладних слідчих дій. У зв'язку із цим вони не можуть порушувати провадження у кримінальній справі безпосередньо на місці події, і для такого порушення слідчий повинен відправлятися до прокурора, що буде створювати реальну загрозу втрати доказів, установлення особи, яка скоїла злочин.

По-друге, неможливість допиту свідків і потерпілих безпосередньо на місці події до порушення кримінальної справи прокурором буде змушувати цих осіб додатково являтися до слідчого для дачі показань, що цілком обґрунтовано буде викликати непорозуміння й невдоволення громадян.

Досліджуючи питання повноважень прокурора у досудовому провадженні згідно проектів КПК України необхідно відзначити, що деякі їх положення потребують уточнення. Так, згідно ст. 211 Проекту КПК України № 1233 нагляд за законністю відмови в порушенні провадження у кримінальній справі здійснює прокурор, а у разі безпідставної відмови в порушенні провадження в кримінальній справі слідчим або органом дізнання прокурор дає вказівку про проведення додаткової перевірки або своєю постановою порушує провадження у кримінальній справі. Виникає запитання: він здійснює нагляд „за самим собою”, але ж згідно ст. 205 цього проекту тільки він наділений правом порушувати провадження в кримінальній справі. Особа, яка здійснює дізнання або слідчий має право тільки направити матеріали перевірки прокурору для порушення провадження у кримінальній справі або скласти висновок про відсутність підстав для порушення провадження у кримінальній справі. Тобто, останнє слово все рівно за прокурором.

Зміст ст. 227 КПК України, де відбиті найбільш значимі повноваження прокурора у досудовому провадженні, а також ст. 97, 98¹, 99¹, 100, 112, 117, 154¹, 177, 178 й ін. КПК України дозволяє зробити висновок про те, що прокурор має досить широкий набір засобів по здійсненню нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства. Одні з них потребують теоретичного переосмислення, вироблення рекомендацій з удосконалювання нормативного регулювання й практики застосування; інші представляються найбільш ефективними з погляду забезпечення законності процесуальної діяльності органів дізнання і досудового слідства; при реалізації третіх виникають істотні проблеми, що знижують дієвість прокурорського нагляду, отже, ці засоби прокурорського нагляду вимагають розвитку й оптимізації.

Класифікація владно-розпорядчих кримінально-процесуальних повноважень прокурора у досудовому провадженні значною мірою є умовною, тому що і в теорії, і на практиці інколи важко розмежувати дії прокурора при реалізації того чи іншого повноваження. Наприклад, такий засіб нагляду як розгляд скарг на незаконні й необґрунтовані дії та рішення слідчого може поєднувати в собі і виявлення можливих порушень закону та їх усунення, що звичайно оформлюється одним процесуальним документом - постановою прокурора. Дана обставина відноситься й до вказівок прокурора слідчому: вони можуть стосуватися попередження порушення законів, або їхнього усунення.

Повноваження прокурора призначені для реалізації всіх кримінально-процесуальних функцій прокурора. Залежно від цілей, які переслідує прокурор у своїй діяльності, повноваження можуть бути використані прокурором як для здійснення нагляду, так і для кримінального переслідування. Хоча більшість повноважень використовується в рамках кожної із функцій, деякі, все ж таки реалізуються лише в рамках певної функції. Так, проявом функції прокурорського нагляду є перевірка не менш як один раз на місяць виконання вимог закону про приймання, реєстрацію і

вирішення заяв та повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини (п.1 ч.1 ст.227 КПК України), у той час як право порушувати кримінальні справи або відмовляти в їх порушенні; закривати або зупиняти провадження в кримінальних справах; брати участь у провадженні дізнання і досудового слідства і в необхідних випадках особисто провадити окремі слідчі дії або розслідування в повному обсязі по будь-якій справі (п.5 і 11 ч.1 ст.227 КПК України) - функції кримінального переслідування.

Незважаючи на взаємозв'язок, взаємопроникнення функцій прокурора на досудових стадіях кримінального судочинства, кожна з них має відносну самостійність і містить у собі специфічний комплекс методів попередження, виявлення та усунення порушень закону, що дозволяє прокуророві оптимально вирішувати виникаючі при розслідуванні завдання. Наглядова функція й функція кримінального переслідування відрізняються не стільки характером використовуваних прокурором повноважень, скільки своєрідним їхнім сполученням, різною ієрархією у використанні. Так, при здійсненні нагляду насамперед використовуються такі повноваження: скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчих та осіб, які провадять дізнання; усувати особу, яка провадить дізнання, або слідчого від дальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні справи; продовжувати строки розслідування; закривати або зупиняти провадження в кримінальних справах; давати згоду на закриття кримінальної справи слідчим в тих випадках, коли це передбачено КПК України; повертати кримінальні справи органам досудового слідства з своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування.

На сам кінець необхідно відзначити, що реформування системи досудового слідства триває в Україні, тому повноваження, які покладені на прокуратуру потребують дальшого вивчення та перегляду його суттєвих положень. Так, згідно ч. 2 розділу X Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 року N

361/2006, прокуратура не повинна мати повноважень щодо загального нагляду, оскільки такі повноваження є близькими до тих, що їх здійснюють органи правосуддя, тобто квазісудовими.

Крім того, в Концепції ставиться завдання привести у відповідність із Конституцією України положення закону щодо повноважень прокуратури стосовно функції досудового слідства та створення державної служби розслідування на основі структурних підрозділів прокуратури, на які покладено функцію досудового слідства [29].