

6. Обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурора в досудовому провадженні

Прокуратура є невід'ємною частиною державного механізму, що наділена певним обсягом влади для здійснення державного нагляду за виконанням законів у державі, у тому числі і за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Прокурорський нагляд розглядають як одну з форм державної діяльності, що забезпечує точне і неухильне виконання законів в Україні, та як одну з умов реалізації конституційних гарантій прав і законних інтересів громадян. На жаль, якщо питанням повноважень прокурора у досудовому провадженні приділяється багато уваги у вітчизняній юридичній літературі, то питанням розмежування таких понять як „обсяг” і „межі” кримінально-процесуальної компетенції прокурора у досудовому провадженні уваги приділяється недостатньо. Деякі вчені взагалі ототожнюють ці поняття. Так, наприклад, Є.Г. Коваленко, у навчальному посібнику „Кримінальний процес України” на одній сторінці говорить про „обсяг і межі доказування” [7, с. 69], на іншій же про „обсяг (межі) та напрями” [7, с. 172].

Немає розмежування цих понять і в законодавчих актах України. Так, у кримінально-процесуальному законі (ст. 4, п. 6 ст. 32, ч. 1 ст. 227 КПК) мова йде про межі компетенції прокурора, але про обсяг компетенції в жодній статті КПК не говориться. Більше того, в деяких статтях КПК України саме поняття „обсягу” пояснюється через „межі”. Так, наприклад, в ч.1 ст. 365 КПК України, яка має назву „Обсяг перевірки справи апеляційним судом” вказується що „вирок, ухвала чи постанова суду першої інстанції перевіряється апеляційним судом в межах апеляції”. Приблизно таке ж тлумачення „обсягу” дається у ст. 395 КПК України „Обсяг перевірки справи касаційним судом”. Тобто законодавець, ставить знак рівності між цими поняттями.

Необхідно зазначити, що „обсяг повноважень прокурора” згадується у проектах КПК України. Так, у проекті КПК № 3456 (п. 4 ст. 32) та у проекті КПК № 3456-1 (п.3 ст. 33) зазначалося, що „обсяг повноважень прокурора при розгляді справ у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій визначається цим Кодексом”, без пояснення, що входить в цей обсяг. У Проекті КПК України від 05.07.2011 поняття «обсяг» щодо суб’єктів кримінального процесу не використовується взагалі, та «обсяг повноважень», зокрема .

Крім того, якщо в законодавчих актах, або в юридичній літературі і згадується поняття „обсяг” і „межі”, то найчастіше говориться про обсяг повноважень конкретних органів та про межі їхньої компетенції, а не про обсяг компетенції, що не є правильним, тому що „якщо поняття «межі компетенції» використовується для окреслення меж, за які той чи інший орган не може вийти, то цілком правомірним є постановлення питання про обсяг його компетенції в них” [10, с. 104].

Якщо звернутися до законодавства інших держав, то в них також практично не згадується про обсяг компетенції або обсяг повноважень, мова йде лише про те, що діяльність державних органів повинна здійснюватись „у межах їхньої компетенції”. Не згадується таке поняття і в Модельному Кримінально-процесуальному кодексі та в модельному законі „Про прокуратуру” для держав-учасників СНД. Виняток складають лише ст. 28 Закону Республіки Беларусь „Про прокуратуру”, в якій вказується, що „обсяг та межі повноважень прокурора, який приймає участь у судовому розгляді справи, визначається процесуальним законодавством” [14], а також, ст. 39 КПК Російської Федерації, в якій відносно повноважень керівників слідчих органів вказується що, *об’єм процесуальних повноважень* останніх встановлюється Головою Слідчого Комітету при прокуратурі Російської Федерації, керівниками слідчих органів відповідних федеральних органів виконавчої влади (при відповідних федеральних органах виконавчої влади), не роз’яснюючи в чому саме полягає різниця між „обсягом” та „межами”

повноважень [13].

Не пояснюється відмінність між цими двома поняттями також і в підзаконних актах. Так, один з останніх наказів Першого заступника Генерального прокурора Російської Федерації, Голови Слідчого комітету при прокуратурі Російської Федерації від 18 грудня 2007 року має назву „Про встановлення об'єму та меж процесуальних повноважень керівників слідчих органів (слідчих підрозділів системи Слідчого комітету при прокуратурі Російської Федерації”. В п. 1 цього наказу вказується, що „керівникам слідчих органів (слідчих підрозділів) системи Слідчого комітету при прокуратурі Російської Федерації необхідно виконувати процесуальні повноваження в межах компетенції, що встановлена законодавством Російської Федерації про кримінальне судочинство та цим Наказом”, а в п. 3 встановлюється саме цей обсяг та межі процесуальних повноважень „згідно з предметом їх відання, що передбачається відповідними положеннями про слідчі органи та їх підрозділи і наказами, що визначають їх посадові обов'язки. Таким чином, в цьому наказі „обсяг” та „межі” не тільки не розмежовуються між собою, а навіть ставиться знак рівності між цими двома поняттями, коли одне не можливо пояснити без іншого [15].

Навіть, якщо звернутися до тлумачного словника сучасної української мови, то і в ньому слово «обсяг» тлумачиться, по-перше, як розмір, величина чого-небудь, а по-друге, як *межі* чого-небудь [4, с. 653]. Слово «межа» в одному із своїх значень тлумачиться як *обсяг* чого-небудь [4, с. 517].

З цього приводу, ми погоджуємось з думкою Л.М. Лобойка, що „така законодавча регламентація кримінально-процесуальної компетенції в частині визначення її обсягу і меж обумовлена тим, що дані поняття (обсяг і межі) між собою тісно пов'язані”, але ототожнювати ці поняття є неправильним [10, с. 103]. Під обсягом кримінально-процесуальної компетенції (що складається з певних структурних елементів: цілі та функції, предмет відання, владні повноваження) ми маємо розуміти змістовне і кількісне її наповнення, а межі компетенції лише окреслюють коло цих елементів, взятих

у сукупності або окремо один від одного.

Характеризуючи обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурора у досудовому провадженні не можливо не торкнутися принципів, за якими діє прокуратура України та визначається загальний обсяг її компетенції.

Основними принципами діяльності прокуратури є: 1) принцип єдності; 2) принцип централізації прокурорської системи; 3) принцип незалежності; 4) принцип гласності.

Суть принципу єдності полягає в тому, що кожний орган прокуратури, її посадові особи діють у межах своєї компетенції, виступаючи як представники єдиної системи прокурорських органів, внаслідок чого забезпечується єдність завдань, що стоять перед прокурорами різних рівнів, загальність методів, форм їх діяльності з основних напрямів роботи, а також засобів реагування на порушення закону. Здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, органи прокуратури вживають заходів щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення, виходячи з єдності мети й завдань, що стоять перед прокуратурою.

Принцип централізації прокурорської системи означає сувору підпорядкованість органів прокуратури по вертикалі, та гарантує, що будь-який акт прокуратури має відповідати закону, наказам Генерального прокурора. Для скасування незаконного, необґрунтованого рішення, що його прийняв прокурор нижчого рівня, відповідному керівникові органу прокуратури надано право одноособово розв'язати це питання.

Принцип незалежності прокуратури означає, що всі прокурори здійснюють свої повноваження незалежно від органів державної влади й самоорганізації населення, політичних партій і громадських об'єднань.

Принцип гласності в діяльності прокуратури характеризується тим, що

органи прокуратури виконують покладені на них завдання гласно, інформуючи громадян, а також органи державної влади про результати своєї роботи, про стан і додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, щодо яких прокуратура здійснює наглядові функції. Цим прокуратура зміцнює правовий порядок, запобігає порушенню прав і свобод людини, сприяє формуванню громадської думки щодо засудження правопорушень і осіб, які їх скоїли, впливає на правосвідомість громадян, підвищуючи їх правову культуру.

Для ефективного виконання прокуратурою правозахисної ролі законодавством передбачено гарантії незалежності та повноваження, що значно відрізняють її від інших правоохоронних органів. Втручання органів державної влади, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів або з розслідування діянь, що містять ознаки злочину, заборонено. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом, а звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що перебувають у провадженні прокуратури, не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення.

Крім того, необхідно відзначити, що на сьогоднішній день відбувається реформування як кримінальної юстиції в цілому, так і кримінального процесу, як її складової. У квітні 2008 року Указом Президента України № 311/2008 була затверджена „Концепція реформування кримінальної юстиції в Україні”. Завданнями реформування кримінального процесу, згідно цієї Концепції, поміж інших, мають стати:

- запровадження нової, позбавленої обвинувального ухилу процедури досудового розслідування, під час якої гласними і негласними методами, встановленими законом, здійснюватиметься збирання фактичних даних, що

мають значення для кримінального судочинства;

- забезпечення відповідності процедур досудового і судового провадження меті та завданням кримінальної юстиції;

- удосконалення процедури судового контролю та розширення змісту прокурорського нагляду під час досудового розслідування;

- законодавче визначення конкретних процесуальних строків під час досудового та судового провадження [8].

Хотілося б нагадати, що закінчення процедури розроблення та прийняття нового КПК України є умовою виконання зобов'язань, узятих нашою державою перед Радою Європи.

Але ми вважаємо, що ухвалення нового КПК України без визначення його основних засад, без створення удосконалених стандартів діяльності правоохоронних органів не дадуть можливості фактично реалізувати його положення.

Однією з особливостей діяльності прокурора у досудовому провадженні є те, що обсяг його компетенції в ній регламентується законом. Так, відповідно до ст. 121 Конституції України однією з функцій прокуратури є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, а ст. 123 Конституції України передбачено, що організацію та порядок діяльності органів прокуратури визначає закон. Прийняття Верховною Радою Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про прокуратуру" дозволило зняти низку дискусійних питань щодо конституційності деяких норм закону. Як слушно зазначає В. Малярєнко „зміни в законодавстві, пов'язані з судово-правовою реформою, рішення Конституційного Суду України, накази Генерального прокурора України деталізують компетенцію прокуратури в цій частині, але без нової редакції Закону "Про прокуратуру" гальмується процес подальшого реформування органів прокуратури” [30, с. 289].

Вступаючи до Ради Європи, наша держава взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури шляхом перетворення її в орган, який

відповідатиме принципам цієї міжнародної організації (висновок і рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України) [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_590]. Проте, в цілому діяльність прокуратури України сьогодні ґрунтується на нормативному фундаменті, що поєднує, з одного боку, норми Розділу VII Конституції, які згідно з висновком Венеціанської Комісії, відповідають Європейським стандартам, а з іншого - норми Перехідних положень Конституції, які відразу викликали застереження Ради Європи й тому передбачались як тимчасові, але продовжують діяти вже понад сімнадцять років і не мають чітко визначеного обмеження в часі.

Питання щодо обсягу та меж компетенції прокурора у досудовому провадженні визначається неоднозначно і у законодавстві України. Так, ст. 6 Закону України “Про прокуратуру” закріплено, що органи прокуратури України здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції та чинних на території республіки законів, тобто діють “в межах” своїх повноважень, не виходять за ці межі та не перевищують їх. Це положення повністю кореспондується із ч.2 ст.19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до ст.3 Закону України “Про прокуратуру”, обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурора визначається Конституцією України, цим законом, іншими законодавчими актами. Крім того, органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції також вирішують питання, що впливають із загальновизнаних норм міжнародного права, а також укладених Україною міждержавних договорів. Частиною 2 ст.30 Закону “Про прокуратуру” встановлено, що повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами досудового слідства і дізнання визначаються кримінально-процесуальним законодавством. Тобто, маємо певну неузгодженість між положеннями ч.1 ст.3 та ч.2 ст.30 Закону

України “Про прокуратуру”.

Більш гнучке положення міститься у ч.1 ст.30 Федерального Закону “Про прокуратуру” Російської Федерації – повноваження прокурора з нагляду за виконанням законів зазначеними органами встановлюються кримінально-процесуальним законодавством Російської Федерації та іншими федеральними законами. Крім того, згідно змін, внесених у КПК РФ 5 червня 2007 року вказівки Генерального прокурора РФ з питань дізнання, які не потребують законодавчого врегулювання, є обов’язковими до виконання (ч. 2 ст. 30). Це дало можливість російським науковцям стверджувати, що повноваження прокурорів в зазначеній сфері сформульовані в КПК, Законі про прокуратуру, а також в наказах і вказівках Генерального прокурора РФ [3, с.143].

Згідно п. 5 ст. 62 КПК Республіки Казахстан, Генеральний прокурор у межах своєї компетенції приймає нормативні правові акти з питань застосування норм КПК Республіки Казахстан, які є обов’язковими для виконання органами дізнання та слідства, а нормативні правові акти органів, що здійснюють дізнання та слідство, мають прийматися в межах їхньої компетенції за узгодженням з Генеральним прокурором [34].

Необхідно відзначити, що найчастіше обсяг кримінально-процесуальної компетенції прописується у законах неповно або суперечливо. У зв’язку із цим Генеральна прокуратура України, за давно сформованою традицією уточнює, а часом істотно доповнює положення закону в різного роду наказах, інструкціях і методичних рекомендаціях. Деякі з подібних документів у свідомості осіб, що застосовують закон, придбали нормативне значення, за фактичною силою, що є рівною законам. Тим більше, що згідно ч.3 ст. 25 КПК України, прокурор свої повноваження в кримінальному судочинстві здійснює „підкоряючись тільки законові і керуючись вказівками Генерального прокурора України” [9]. На сьогоднішній день в Україні існує два основних накази Генерального прокурора України, що регулюють діяльність органів прокуратури у сфері здійснення прокурорського нагляду

за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство:

- Наказ № 4гн від 19 вересня 2005 р. „Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство” із наступними змінами та доповненнями (в семи наказах), включаючи останні зміни, що були внесені Наказом № 3/2/1 гн від 4 жовтня 2011 року;

- Наказ № 4/1гн від 19 вересня 2005 р. „Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність”.

Таким чином, у першу чергу, кримінально-процесуальний закон встановлює, що саме входить до компетенції прокурора, визначаючи її змістовне і кількісне наповнення. Зміни у законі відразу ж відображуються на змінах в обсязі компетенції. Тобто, обсяг кримінально-процесуальної компетенції є не постійним та може зазнавати змін, коли вони відбуваються в «кримінально-процесуальному середовищі». Зміна обсягу врегульованих правом кримінально-процесуальних відносин здатна викликати зміну обсягу компетенції органів, уповноважених реалізовувати відповідні відносини, а також зміну сукупного обсягу кримінально-процесуальної компетенції. Зміна обсягу компетенції може відбутися як у бік його зменшення, так і у бік збільшення.

Так, наприклад, із прийняттям у травні й червні 2007 р. змін до КПК РФ обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурорів у кримінальному судочинстві істотно змінився у бік його зменшення. Російський законодавець, порахувавши неприпустимим поєднання функцій нагляду та кримінального переслідування, позбавив прокурора права на порушення кримінальних справ, так само як і на скасування постанов про відмову в порушенні кримінальних справ, винесених слідчими. Крім того, прокурор тепер в Російській Федерації не має права: проводити попереднє розслідування та брати у ньому участь; давати згоду слідчому на порушення

кримінальної справи; давати згоду слідчому на порушення перед судом клопотання про обрання або скасування запобіжного заходу; відстороняти слідчого від подальшого провадження розслідування; затверджувати постанови слідчого про припинення провадження по кримінальній справі; призупиняти або припиняти провадження по кримінальній справі, скасовувати постанови слідчого про припинення попереднього слідства та відновляти його; затримувати підозрюваного на 48 годин у якості міри процесуального примусу; обирати запобіжний захід у відношенні підозрюваного або обвинувачуваного; звільняти підозрюваного; визнавати особу потерпілою у справі, цивільним позивачем і цивільним відповідачем; клопотати перед судом про обрання підозрюваному, обвинуваченому запобіжного заходу у вигляді взяття під варту; продовжувати строки тримання під вартою; скасовувати та змінювати запобіжний захід; перевіряти повідомлення про будь-який скоєний злочин, або злочин, що готується, приймати по ньому рішення, вимагати документальних перевірок і ревізій; виступати з ініціативою порушення кримінальних справ відносно особливої категорії осіб: членів Ради Федерації, депутатів Держдуми й інших рівнів, Генерального прокурора, прокурора, суддів Конституційного, Верховного, Вищого арбітражного суду й інших суддів, голови Рахункової палати та ін., тощо.

Таким чином, зміни внесені в КПК РФ Федеральним законом № 87-ФЗ суттєво змінили обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурора в Російській Федерації. У зв'язку зі створенням Слідчого Комітету при прокуратурі РФ, із компетенції прокурора виключили функцію прямого процесуального керівництва слідчими, а організація прокурорського нагляду за органами дізнання залишилась практично незмінною. Російський законодавець нарешті прислухався до думки багатьох вчених-процесуалістів, які неодноразово наполягали на від'єднанні прокуратури від слідства, вказуючи на згубність змішання процесуальних функцій кримінального переслідування, прокурорського нагляду та розслідування [29, с. 32].

Так, А.М.Балашов стверджував, що посилення прокурорського нагляду можливе лише через звуження прямої участі прокурора у розслідуванні злочинів, зокрема, провадженні ним слідчих дій, порушенні кримінальних справ тощо [2, с. 14]. В.В. Гаврилов наполягав на тому, щоб за прокурором залишили право наглядати протягом розслідування тільки за законністю дій, за законністю актів [5, с. 34].

Дійсно, ефективне використання прокурором своїх повноважень як державного обвинувача можливе лише за умови звільнення прокуратури від функції розслідування діянь, що містять ознаки злочину. Необхідно відзначити, що такі ж думки неодноразово висловлювались і українськими вченими. Так, звільнення прокуратури від функції розслідування діянь, що містять ознаки злочину, на думку Ю.М. Тодики та О.В. Марцеляка - є вагомим чинником в дотриманні законів правоохоронними органами, охороні і захисті прав і свобод громадян України. Зосередження зусиль працівників прокуратури, що мають досвід слідчої роботи, на здійсненні нагляду за законністю затримання осіб, порушенні кримінальних справ, відновленні порушених прав громадян дасть значно більший ефект в справі забезпечення прав і свобод громадян України, ніж розслідування 1,8% кримінальних справ слідчими прокуратури у порівнянні з 97,2% справ, розслідуваних слідчими органів внутрішніх справ” [31, с. 80].

Саме таким шляхом намагається йти і український законодавець. Згідно п. 9 Перехідних положень Конституції України та Закону України № 2663-III від 12 липня 2001 року «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» функцію досудового слідства прокуратура продовжує виконувати до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють їх функціонування.

Розробники проектів КПК України також виносять досудове слідство поза рамки діяльності прокурора.

Так, якщо згідно п. 15 ст. 32 проекту КПК України № 3456-1 прокурору надавалося право розслідувати в деяких випадках кримінальні справи або

доручати розслідування підлеглим йому прокурорам, то вже в проектах КПК України № 3456-д, № 1233, прокурор позбавляється повноважень безпосередньо брати участь у провадженні дізнання і досудового слідства, особисто провадити окремі слідчі дії або розслідувати злочин в повному обсязі. Прокурор згідно цих проектів КПК виконує лише нагляд за додержанням законів органів дізнання та досудового слідства при розслідуванні кримінальних справ, а процесуальне керівництво розслідуванням покладається на начальників слідчих підрозділів.

На відміну від зазначених проектів, проект КПК від 05.07.2011 року передбачає здійснення прокурором нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, тобто згідно даного Проекту процесуальне керівництво є формою здійснення нагляду прокурора за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства при розслідуванні кримінальних справ.

Необхідно зазначити, що, згідно проектам КПК України № 3456-д та № 1233 органи прокуратури позбавлені функції досудового слідства, а провадження досудового слідства покладено на слідчі підрозділи органів Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, податкової міліції та Військової служби правопорядку у Збройних Силах України за визначеною підслідністю.

Крім того, Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 року, передбачає дещо іншу систему досудового слідства. Так, згідно цієї Концепції, у результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство має бути покладено на: 1) національну поліцію; 2) фінансову поліцію; 3) військову поліцію; 4) слідчий підрозділ Служби безпеки України; 5) спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган). Досудове ж

розслідування органами прокуратури передбачається проводити лише у виняткових випадках, спеціально визначених законом.

Крім того, згідно цієї ж Концепції, пропонується ввести нове поняття – „кримінальні проступки” та за формою досудове розслідування поділяти на:

- 1) досудове слідство у справах про злочини;
- 2) дізнання у справах про кримінальні проступки.

При цьому компетенція органів, що здійснюють досудове слідство, має бути розмежована законом з урахуванням предметної, персональної, територіальної та за зв'язком справ підслідності, а дізнання у справах про кримінальні проступки має бути віднесено до компетенції органів відповідно до мети, цілей та завдань кримінального переслідування у цій категорії справ.

За цією схемою прокурор повинен оцінювати та спрямовувати хід розслідування. Крім того, Концепція вимагає спрощення процедури початку досудового розслідування, яким має вважатися момент отримання уповноваженими законом органами інформації про кримінальний проступок або злочин. Так, відповідні службові особи мають бути зобов'язані розпочати досудове розслідування невідкладно після отримання такої інформації, про що повідомляють прокурора [8].

Зазначені положення концепції були враховані при розробці останнього проекту КПК України від 05.07.2011 року.

По-перше проектом передбачається інша система досудового слідства, а саме, у відповідності до ч. 1 ст. 41 досудове розслідування проводиться слідчими підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, слідчими підрозділами Служби безпеки України, слідчими підрозділами органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства. Таким чином, прокуратура взагалі позбавлена повноваження провадити досудове слідство.

По-друге, враховуючи положення Концепції вводиться нове поняття «кримінального проступку», розслідування яких здійснюється в формі дізнання.

По-третє, проектом передбачено спрощену процедуру початку провадження по кримінальній справі, так, у відповідності до ст. 212 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. Досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Слідчий невідкладно у письмовій формі повідомляє прокурора про початок розслідування.

А прокурор, у відповідності до проекту має повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей про розпочате досудове розслідування, може доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування, скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих, погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді, призначати ревізії та перевірки, тобто, контролює, оцінює та спрямовує хід розслідування.

Необхідно зазначити, що шляхом позбавлення органів прокуратури функцій досудового слідства та процесуального керівництва розслідуванням йдуть також законодавці інших країн СНД.

Так, згідно ст. 64 КПК Республіки Казахстан слідчий – це посадова особа, яка уповноважена в межах своєї компетенції здійснювати попереднє слідство. Слідчими згідно КПК республіки Казахстан є – слідчий органів внутрішніх справ, слідчий органів національної безпеки, слідчий органів фінансової поліції. Функцію процесуального керівництва розслідуванням виконують начальники слідчих відділів в межах своєї компетенції, до числа яких належать начальники слідчих підрозділів органів, що здійснюють

попереднє слідство та їх заступники (ст. 65 КПК Республіки Казахстан). Згідно ст. 62 КПК Республіки Казахстан прокурор – це посадова особа, що здійснює у межах своєї компетенції нагляд за законністю оперативно-розшукової діяльності, дізнання, слідства та судових рішень, а також кримінальне переслідування на всіх стадіях кримінального процесу.

На відміну від Російської Федерації у прокурора Республіки Казахстан значно більший обсяг повноважень у досудовому провадженні. Головна відмінність полягає в тому, що він згідно ст. 197 КПК Республіки Казахстан вправі приймати участь в огляді місця події, призначати експертизи, а також виконувати інші дії, необхідні для вирішення питання про порушення кримінальної справи; порушувати кримінальну справу або відмовляти в її порушенні, але потім передавати кримінальну справу органу попереднього слідства. На відміну від КПК РФ, в якому передбачено, що прокурор має право давати письмові вказівки про направлення розслідування та провадження процесуальних дій тільки органу дізнання (п. 4 ч. 2 ст. 37 КПК РФ), прокурор Республіки Казахстан має право давати письмові вказівки про провадження слідчих дій, а також про приєднання до кримінальної справи матеріалів оперативно-розшукової діяльності будь якому органу попереднього слідства (п. 2 ч. 1 ст. 190 КПК Республіки Казахстан). Крім того, на відміну від КПК РФ, прокурор Республіки Казахстан продовжує виконувати функцію процесуального керівництва розслідуванням, про що прямо вказано в законі. Так, прокурор, виконуючи вище зазначену функцію, має право:

- санкціонувати дії посадових осіб, які здійснюють розслідування;
- скасовувати незаконні постанови особи, що проводить дізнання та слідчого, а також начальників органу дізнання і слідчого відділу;
- у випадку неповноти слідства і дізнання, а також встановлення допущених порушень законності в ході слідства і й дізнання повертати кримінальну справа на додаткове розслідування;

–вилучати кримінальну справу від органу дізнання і передавати органу попереднього слідства; у деяких випадках передавати справу від одного органа попереднього слідства іншому, незалежно від встановленої підслідності;

–відстороняти слідчого, особу, що проводить дізнання, від подальшого розслідування кримінальної справи, у випадках, визначених в законі;

–продовжувати строки попереднього слідства та арешту, що застосовувався як запобіжний захід та ін.

Вказівки прокурора слідчому, начальникові слідчого відділу, органу дізнання, начальникові органа дізнання та особі, що проводить дізнання, дані в порядку, передбаченому КПК Республіки Казахстан, є обов'язковими, але можуть бути оскаржені вищестоящому прокуророві, але оскарження отриманих вказівок вищестоящому прокуророві не припиняє їхнє виконання (ст. 197 КПК Республіки Казахстан) [34].

Обсяг кримінально-процесуальної компетенції складається із трьох структурних елементів: 1) цілі та функції; 2) предмет відання; 3) владні повноваження.

Як було зазначено у розділі 2 цього дисертаційного дослідження, прокурор у досудовому провадженні виконує дві основні функції: кримінального переслідування та прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що проводять дізнання та досудове слідство та органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Крім того, деякі вчені ще називають функцією прокуратури – процесуальне керівництво розслідуванням, але з огляду на те, що в проектах КПК України слідство виноситься по за рамки діяльності прокуратури, то ця функція буде вже не притаманна діяльності прокурора у досудовому провадженні¹. Отже, перш за все необхідно розрізнити функції кримінального переслідування та прокурорського нагляду. Крім того, керівництво прокурором ходу

¹ Необхідно відзначити, що згідно Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні та проекту КПК України від 05.07.2011 року на прокуратуру покладається виконання процесуального керівництва досудовим розслідуванням як частини функції нагляду

розслідування у кримінальному процесі України може бути конкретним проявом і його наглядової функції, і повноважень із кримінального переслідування. Тому питання варто розглядати у площині співвідношення не нагляду й керівництва розслідуванням, а нагляду й кримінального переслідування. Користуючись названим вище критерієм, можна розділити повноваження прокурора на досудових стадіях процесу на дві великі групи: 1) повноваження щодо кримінального переслідування; 2) повноваження щодо прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що проводять дізнання та досудове слідство та органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

У юридичній літературі слушно звертається увага на те, що функція кримінального переслідування реалізується в тих прокурорських повноваженнях, які націлені на максимально ефективно і доцільне забезпечення невідворотності кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини. Наглядова ж функція і наглядові повноваження прокурора на досудовому слідстві проявляються там, де він керується виключно інтересами суворого та точного виконання закону, поступаючись, якщо треба, навіть ефективністю кримінального переслідування. Тобто критерієм розподілу нагляду та кримінального переслідування (а звідси – і відповідними повноваженнями) є те, що перший завжди ґрунтується на засадах законності, а другий – і на доцільності [28, с. 126-127].

Для здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства прокурора наділено відповідними повноваженнями, які мають владно-розпорядчий характер, оскільки прокурор своєю “владною” може усувати порушення закону при розслідуванні злочинів [1, с.7]. В науковій літературі зазначається, що реалізація владно-розпорядчих повноважень при здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства, спрямована на те, щоб не були порушені права та законні інтереси учасників кримінального процесу та інших громадян [24, с.181].

Так, за діючим законодавством України, виконуючи функцію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, прокурор у межах своєї компетенції має право:

1. Вимагати від органів дізнання і досудового слідства для перевірки кримінальні справи, документи, матеріали та інші відомості про вчинені злочини, хід дізнання, досудового слідства і встановлення осіб, які вчинили злочини.

2. 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. Згідно п. 2.1. Наказу Генерального прокурора України № 4гн від 19 вересня 2005 р., прокурор зобов'язаний щомісячно перевіряти повноту реєстрації, законність розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини у кожному правоохоронному органі. Забезпечуючи комплексний підхід, він повинен використовувати дані органів державного нагляду та контролю, повідомлення засобів масової інформації, звернення, дані лікувальних закладів і судово-медичних бюро, підприємств, установ, організацій тощо [17].

3. Наглядати за законністю порушення кримінальної справи. Так, згідно ст. 100 КПК України, 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 безпідставної відмови в порушенні справи слідчим або органом дізнання прокурор своєю постановою скасовує постанову слідчого або органу дізнання і порушує справу².

² У разі незаконного притягнення громадян до кримінальної відповідальності, прокурор зобов'язаний невідкладно вживати заходів реагування щодо службових осіб, винних у цьому, та у місячний термін такі справи із затвердженням прокурором обласного рівня висновком і долученням документів реагування надсилати до Генеральної прокуратури України (п. 9 Наказу Генерального прокурора України № 4гн від 19 вересня 2005 року із наступними змінами та доповненнями)

4. Давати згоду особі, що проводить дізнання, слідчому на внесення подання до суду про обрання запобіжного заходу чи про провадження іншої процесуальної дії, яка допускається на підставі судового рішення.

Так, згода прокурора дається на:

1) обрання запобіжного заходу у вигляді застави щодо особи, яка знаходиться під вартою, до направлення справи до суду (ч. 4 ст. 154-1 КПК України);

2) постанову слідчого або органу дізнання про скасування або зміну запобіжного заходу, крім взяття особи під варту, якщо цей захід було обрано прокурором (ч.5 ст. 165 КПК України);

3) постанову слідчого про проведення обшуку за винятком житла чи іншого володіння особи (ч. 3 ст. 177 КПК);

4) постанову слідчого про відсторонення обвинуваченого від посади у разі притягнення посадової особи до кримінальної відповідальності за посадовий злочин, а так само, якщо ця особа притягається до відповідальності за інший злочин і може негативно впливати на хід досудового чи судового слідства (ч. 2 ст. 147 КПК). Питання про відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України, вирішується Президентом України на підставі мотивованої постанови Генерального прокурора України (ч. 3 ст. 147 КПК України);

5) на закриття кримінальної справи слідчим в тих випадках, коли це передбачено КПК України. Так, одержавши від слідчого кримінальну справу, що надійшла в порядку, передбаченому статтями 7, 7-1, 7-2, 7-3, 8, 9, 10 і 11-1 КПК України, прокурор на підставі ст. 232-1 КПК України перевіряє повноту проведеного розслідування, законність постанови і приймає одне з таких рішень:

- дає письмову згоду з постановою слідчого і направляє справу до суду³;

³ При згоді із закриттям справи із реабілітуючих підстав, у якій особі пред'являлося обвинувачення, прокурор зобов'язаний упродовж трьох днів направляти таку справу прокурору обласного рівня (п. 8.1

- скасовує постанову слідчого і повертає йому справу з письмовими вказівками;

- змінює постанову слідчого або виносить нову постанову.

б) на внесення слідчим або органом дізнання до суду наступних подань:

а) про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту (ст. 165-2 КПК України).

б) про продовження строку тримання під вартою в порядку, встановленому КПК України.

в) про накладення арешту на кореспонденцію чи зняття інформації з каналів зв'язку (ч. 4 ст. 187 КПК України). Таке подання вноситься до голови апеляційного суду за місцем провадження слідства;

г) про направлення обвинуваченого на стаціонарну експертизу, якщо при проведенні судово-медичної або судово-психіатричної експертизи виникає необхідність тривалого спостереження за обвинуваченим або його дослідження (ст. 205 КПК України);

д) про проведення окремих оперативно-розшукових заходів, необхідних для перевірки заяви або повідомлення про злочин в порядку ст. 97 КПК України.

5. Затверджувати:

1) постанову органів дізнання про закінчення дізнання та направлення справи для провадження досудового слідства (ч. 1 ст. 109 КПК України)

2) постанову слідчого про ексгумацію трупа (ч. 2 ст. 192 КПК України)

3) постанову слідчого про направлення кримінальної справи до суду для вирішення питання про застосування примусових заходів медичного характеру, при встановленні неосудності або обмеженої осудності особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння. В справах неосудних або обмежено осудних осіб прокурор має право повертати справу слідчому з своєю письмовою вказівкою для проведення додаткового досудового слідства, якщо

визнає, що психіатрична експертиза та інші докази, зібрані в справі, є недостатніми для того, щоб зробити висновок про психічний стан обвинуваченого, або що в справі не зібрано достатніх доказів про те, що суспільно небезпечне діяння, щодо якого провадилось досудове слідство, вчинено даною особою (ст. 418 КПК України)

6. Скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчих та осіб, які провадять дізнання.

7. Вирішувати питання підслідності злочинів у випадках, передбачених КПК України.

8. Усувати особу, яка провадить дізнання, або слідчого від дальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні справи. Такі випадки можуть мати місце, коли, наприклад, при наявності очевидних обставин, що виключають участь слідчого в процесі, він не усунувся від участі в розслідуванні, порушивши, тим самим, вимоги закону. Відсторонення слідчого може бути результатом лише грубих, істотних процесуальних порушень, які створюють перешкоди своєчасному й успішному закінченню розслідування, тому що постійна погроза бути відстороненим від справи через дрібні помилки може звести нанівець всю процесуальну самостійність слідчого. Разом з тим, підставами для відсторонення слідчого або особи, що проводить дізнання, від провадження розслідування можуть бути не тільки порушення процесуального закону. При скоєнні слідчим будь-якого злочину він також не може продовжувати розслідування й повинен бути негайно відсторонений прокурором від участі у справі

9. Повертати кримінальні справи органам досудового слідства з своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування. Вказівки прокурора органам дізнання і досудового слідства у зв'язку з порушенням і розслідуванням ними кримінальних справ, дані в порядку, передбаченому КПК України, є для цих органів обов'язковими. Оскарження одержаних вказівок вищестоящому прокуророві не зупиняє їх виконання, за винятком

випадків, передбачених частиною 2 статті 114 КПК України.

10. Вирішувати відводи, заявлені нижчестоящому прокуророві, слідчому та особі, що проводить дізнання. Так, питання про відвід прокурора на досудовому слідстві вирішує вищестоящий прокурор (ч. 2 ст. 58 КПК України), а заяву про відвід або самовідвід слідчого і особи, яка провадить дізнання, розглядає і вирішує протягом двадцяти чотирьох годин прокурор, що здійснює нагляд за органами, які проводять дізнання та досудове слідство (ч. 3 ст. 60).

11. Під час попереднього розгляду кримінальної справи у суді заявляти клопотання про повернення справи на додаткове розслідування у випадках, якщо під час порушення справи, провадження дізнання або досудового слідства були допущені такі порушення вимог КПК України, без усунення яких справа не може бути призначена до судового розгляду (ч. 1 ст. 246 КПК України).

Основними критеріями оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів у діяльності органів, які проводять дізнання та досудове слідство, є:

- своєчасне вжиття заходів щодо недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, їх поновлення та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності;

- додержання законності при реєстрації, вирішенні заяв і повідомлень про вчинені злочини або ті, що готуються, забезпечення достовірності показників щодо стану злочинності, слідства і дізнання;

- забезпечення безумовного додержання вимог закону про повне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи; своєчасне скасування незаконних і необґрунтованих рішень у кримінальних справах [17].

Крім того, прокурорський нагляд за додержанням законів усіма органами, які проводять дізнання та досудове слідство повинен мати єдину систему організації, незалежно від їх відомчої належності. Це положення

закріплено в п. 1.1. Наказу Генерального прокурора України № 4гн від 19 вересня 2005 р. „ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство” із змінами та доповненнями внесеними наказом № 4гн-1 від 15 листопада 2005 р.

Загально визнаною є класифікація наглядових повноважень прокурора на досудовому слідстві на три умовні групи: 1) спрямовані на виявлення можливих порушень закону; 2) спрямовані на усунення порушень закону (реагування на порушення); 3) спрямовані на попередження порушень закону [26, с. 230-231; 25, с. 138-140 та ін].

Так, повноваження прокурора вимагати від органів дізнання і досудового слідства для перевірки кримінальні справи, документи, матеріали та інші відомості про вчинені злочини, хід дізнання, досудового слідства і встановлення осіб, які вчинили злочини, спрямовані на виявлення можливих порушень закону, тоді як повноваження прокурора 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 – спрямовані як на виявлення можливих порушень закону, так і на попередження порушень закону. Право ж прокурора скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчих та осіб, які провадять дізнання; повертати кримінальні справи органам досудового слідства з своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування; вилучати та передавати кримінальні справи, у випадках, визначених КПК України від одного органу іншому, а також усувати особу, яка провадить дізнання, або слідчого від дальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні справи – є повноваженнями прокурора, які спрямовані суто на усунення порушень закону.

Значна частина наглядових повноважень прокурора, передбачених КПК України, мають універсальний характер. Так, наприклад, право прокурора давати письмові вказівки (п.3 ч.1 ст.227 КПК), можуть бути спрямовані як на виявлення можливих порушень закону, так і на їх усунення,

а також на запобігання їм.

Крім процесуальних наглядових повноважень прокурор на досудовому слідстві реалізує також низку непроцесуальних наглядових (організаційних) повноважень, визначених Законом України “Про прокуратуру”:

1) прокурор має право в необхідних випадках доручати керівникам органів досудового слідства, дізнання, внутрішніх справ, національної безпеки проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону та забезпечення повного розкриття діянь, що містять ознаки злочину (ч. 3 ст. 30 Закону);

2) мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки (п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону);

3) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону (п. 4 ч. 1 ст. 20 Закону);

4) порушувати у встановленому законом порядку кримінальну справу (п. 3. ч. 2 ст. 20 Закону);

5) вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли (п. 5 ч. 2 ст. 20 Закону).

У разі порушення закону прокурор має право виносити постанову або подання. Вимоги прокурора, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки. Необхідно відзначити, що подання прокурора при здійсненні нагляду за розслідуванням злочинів за своїм змістом відрізняється від загально наглядового. Якщо в загально наглядовому провадженні прокурор вимагає від відповідних органів чи посадових осіб усунути порушення, а також причини та умови, які їм сприяли, то у поданні за фактами порушень законів при розслідуванні кримінальних справ, прокурор, маючи владно-розпорядчі повноваження зобов'язаний сам усунути порушення закону: скасувати незаконну постанову органу дізнання чи слідчого, вилучити кримінальну справу з органу дізнання

і передати її слідчому тощо.

Крім того, необхідно відрізнити функцію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство від відомчого контролю, який мають здійснювати начальники слідчих відділів.

Відмінності прокурорського нагляду від відомчого контролю вбачаються у наступних головних характеристиках їх правового становища і обсягу повноважень:

1) нагляд прокурора за додержанням законів органами досудового слідства можна вважати складовою прокурорського нагляду за виконанням законів установами, організаціями, посадовими особами. Таким чином, предметом прокурорського нагляду є законність рішень, які приймаються слідчими при розслідуванні кримінальних справ, тоді як предметом відомчого контролю, згідно із ч. 1 ст. 114-1 КПК України є своєчасність дій слідчих по розкриттю злочинів і запобіганню їм, вживання заходів до найбільш повного, всебічного і об'єктивного провадження досудового слідства в кримінальних справах.

2) згідно п. 10 ч. 1 ст. 227 КПК України прокурор має право усувати особу, яка провадить дізнання, або слідчого від дальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні справи; у начальника ж слідчого відділу таких повноважень не має;

3) згідно п. 2 ч. 1 ст. 227 КПК України прокурор має право скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчих та осіб, які провадять дізнання, тоді як начальник слідчого відділу такого права не має;

4) згідно ст. 100 КПК України нагляд за законністю порушення кримінальної справи здійснює прокурор. Так, 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 безпідставної відмови в порушенні справи слідчим або органом дізнання

прокурор своєю постановою скасовує постанову слідчого або органу дізнання і порушує справу. Таких повноважень начальник слідчого відділу не має.

5) начальник слідчого відділу здійснює безпосереднє керівництво розслідуванням кримінальних справ підлеглими слідчими, а прокурор вступає у справу при здійсненні перевірок, у зв'язку зі скаргою на дію слідчого, санкціонуванні дій слідчого у випадках, передбачених КПК, розгляді питання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту тощо;

6) одним із найважливіших повноважень прокурора є право санкціонувати дії слідчого у випадках, встановлених законом, давати згоду або подавати до суду подання про обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту, а також про продовження строку тримання під вартою, тоді як начальник слідчого відділу такого права не має;

7) прокурор має право давати вказівки особі, що проводить дізнання, або слідчому з усіх питань дізнання та досудового слідства, тоді як начальник слідчого відділу лише з окремих питань, визначених ст.114-1 КПК. Причому вказівки прокурора обов'язкові не тільки для слідчого, а й для начальника слідчого відділу. Оскарження вказівок прокурора не зупиняє їх виконання, крім випадків, встановлених ст.114 КПК України.

За діючим законодавством України, виконуючи функцію кримінального переслідування, прокурор має право:

1. Порушувати кримінальну справу або відмовляти в її порушенні. Так, згідно ст. 98 КПК України, при наявності приводів і підстав, прокурор, зобов'язаний винести постанову про порушення кримінальної справи, вказавши приводи і підстави до порушення справи, статтю кримінального закону, за ознаками якої порушується справа, та направити її для провадження досудового слідства або дізнання. При відсутності підстав до порушення кримінальної справи прокурор своєю постановою відмовляє у порушенні кримінальної справи, про що повідомляє заінтересованих осіб і

підприємства, установи, організації.

2. 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.

3. Давати письмові вказівки про розслідування злочинів, про обрання, зміну або скасування запобіжного заходу, кваліфікацію злочину, проведення окремих слідчих дій та розшук осіб, які вчинили злочини;

4. Доручати органам дізнання виконання постанов про затримання, привід, взяття під варту, проведення обшуку, виїмки, розшук осіб, які вчинили злочини, виконання інших слідчих дій, а також давати вказівки про вжиття необхідних заходів для розкриття злочинів і виявлення осіб, які їх вчинили, по справах, що перебувають у провадженні прокурора або слідчого прокуратури;

5. Вилучати від органу дізнання і передавати слідчому будь-яку справу. Необхідно відзначити, що така необхідність інколи обумовлена підвищеною складністю або важливістю справи, коли передача її слідчому буде сприяти підвищенню якості й ефективності розслідування. Однак вона може виникати й у випадку, якщо справа, підслідна за родовими ознаками слідчому, фактично розслідується органом дізнання, і прокурор відновлює законний порядок, передаючи її слідчому. В цьому випадку мова йде про виконання прокурором наглядової функції.

6. Передавати справу від одного органу досудового слідства іншому, а також від одного слідчого іншому з метою забезпечення найбільш повного і об'єктивного розслідування. Необхідно відзначити, що якщо передача справи продиктована необхідністю дотримання правил підслідності – то це буде наглядова функція прокурора, а якщо передача справи продиктована інтересами дотримання процесуальних строків та якості розслідування (наприклад, через тимчасову непрацездатність слідчого, занадто велике робоче навантаження або недостатність практичного досвіду слідчого при підвищеній складності справи і т. ін.) – то це буде суто функція

кримінального переслідування.

7. Затверджувати обвинувальні висновки (постанови).

Автори проектів нового КПК України також не змогли подолати суперечливе становище прокурора у досудовому провадженні. Так, згідно ч. 1 ст. 31 проекту КПК № 1233 „прокурор здійснює кримінальне переслідування у досудовому провадженні при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які провадять дізнання чи досудове слідство”. Практично аналогічні норми містились і у попередніх проектах КПК України. Тобто, зроблено спробу поєднати функції, які здійснює прокуратура у досудовому судочинстві шляхом об'єднання повноважень прокурора, спрямованих на здійснення кримінального переслідування, і, власне, наглядових повноважень. Проте, таке поєднання, на нашу думку, негативно відображається на прокурорській діяльності по забезпеченню прав та законних інтересів громадян, залучених до кримінального судочинства.

Крім того, слід зазначити, що останній проект КПК України від 05.07. 2011 року взагалі не містить поняття «кримінальне переслідування».

Обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурора залежить також від того, яке місце займає той чи інший працівник прокуратури в єдиній централізованій системі органів прокуратури України, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Вплив вищестоящих органів на нижчестоящі виступає як іманентна функція підтримання оптимальності (законності) кримінально-процесуальної діяльності. Тобто, чим вищий рівень займає орган, тим більшою в загальному обсязі компетенції у порівнянні з безпосереднім здійсненням кримінально-процесуальної діяльності стає питома вага оптимізації підлеглих органів.

Найбільший обсяг кримінально-процесуальної компетенції мають Генеральний прокурор України та його заступники.

Так, наприклад, тільки Генеральний прокурор України має право:

- відповідно до законів України видавати обов'язкові для всіх органів

прокуратури накази, розпорядження, затверджувати положення та інструкції щодо організації прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство (п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону України „Про прокуратуру”);

- виносити мотивовану постанову про відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України (ч. 3 ст. 147 КПК України);

- вирішувати питання, що впливають з міждержавних угод. Так, згідно ст. 26 Закону України „Про прокуратуру” тільки Генеральний прокурор України відповідно до міждержавних угод про надання правової допомоги вирішує питання про порушення і розслідування кримінальних справ, проведення дізнання, видачу злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, направлення повідомлень про наслідки кримінального переслідування, а також інші передбачені такими угодами питання;

- давати згоду на проведення оперативно-розшукових заходів, які здійснюються виключно з метою отримання розвідувальної інформації для забезпечення зовнішньої безпеки України, запобігання і припинення терористичних актів, розвідувально-підричних посягань спеціальних служб іноземних держав та іноземних організацій (ч. 3 ст. 8 Закону України „Про оперативно-розшукову діяльність”).

Крім того, вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання всіма органами дізнання і досудового слідства (ч. 2 ст. 15 Закону України „Про прокуратуру”).

Тільки Генеральний прокурор або його заступники мають право:

- розв'язувати спір про підслідність, якщо справу порушено в декількох районах або містах різних областей (ч. 3 ст.117 КПК України);

- продовжувати строк досудового слідства більше шести місяців (ч. 3 ст. 120 КПК України) і т.ін.

Менший обсяг компетенції мають начальники структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, та прирівняні до них прокурори, і ще

менший обсяг компетенції у міських, районних, районних у містах, міжрайонних, а також прирівняних до них прокурорів. Найменший обсяг кримінально-процесуальної компетенції мають помічники районних або міських прокурорів, про межі компетенції яких більш детально буде розглянуто у наступному підрозділі дисертаційного дослідження⁴.

⁴ Обсяг кримінально-процесуальної компетенції прокурора закріплюється також в численних Наказах Генерального прокурора України. Зокрема, «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 19 вересня 2005 року N 1 із наступними змінами та доповненнями, «Про особливості організації роботи прокуратур міст з районним поділом» від 30 грудня 2010 року N 1/2гн із наступними змінами та доповненнями та ін.