

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА ПРИ ЗДІЙСНЕННІ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

POWERS OF PROSECUTOR AT IMPLEMENTATION OF SUPERVISION OF RESPECTING RULE OF LAW AT INITIAL STAGE OF PRE-JUDICIAL INVESTIGATION

Цимбалістенко О.О.,

*здобувач кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті автор розглядає питання повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які провадять досудове розслідування, на початковому етапі кримінального провадження. Проаналізовано правову природу і специфічні ознаки цих повноважень. Визначено характер повноважень прокурора на початковому етапі досудового розслідування як владно-розпорядчий.

Ключові слова: прокурор, повноваження прокурора, кримінальне провадження, початковий етап досудового розслідування, слідчий.

В статье автор рассматривает вопросы полномочий прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законов органами, проводящими досудебное расследование, на начальном этапе уголовного производства. Проанализирована правовая природа и специфические признаки этих полномочий. Определен характер полномочий прокурора на начальном этапе досудебного расследования как властно-распорядительный.

Ключевые слова: прокурор, полномочия прокурора, уголовное производство, начальный этап досудебного расследования, следователь.

In article author considers questions of powers of prosecutor at implementation of supervision of observance of laws by bodies making pre-judicial investigation, at initial stage of criminal proceedings. The legal nature and specific signs of these powers is analyzed. Nature of powers of prosecutor at initial stage of pre-judicial investigation as imperious and administrative is defined.

Key words: prosecutor, powers of prosecutor, criminal proceedings, initial stage of pre-judicial investigation, inspector.

Актуальність теми. Реформування статусу та функцій прокуратури України, яке триває на часі, потребує додаткової уваги до проблематики повноважень прокурора особливо у сфері кримінального провадження, яка в умовах дії Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. залишається пріоритетною для діяльності органів прокуратури. Як показує практика, значна кількість порушень закону під час проведення досудового розслідування має місце саме на його початковому етапі. Все це зумовлює актуальність наукового дослідження питань повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням закону на початковому етапі досудового розслідування.

Проблеми участі прокурора у кримінальному провадженні були предметом наукових розробок таких учених, як Г.П. Серєда, П.М. Каркач, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, Н.В. Марчук, Г.В. Мовчан та багатьох інших. В їхніх дослідженнях започатковане наукове вирішення питань щодо повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування. Разом із тим специфіка реалізації цих повноважень на початковому етапі досудового розслідування досі не отримала належного теоретичного обґрунтування.

У зв'язку з цим завданням даної наукової статті є заповнення даних теоретичних прогалів та з'ясування правової природи і характерних ознак повноважень прокурора на початковому етапі досудового розслідування, а також проблем їх практичної реалізації.

Виклад основного матеріалу. Повнота і своєчасність покладених на прокурора завдань при здійсненні нагляду за законністю початку досудового розслідування безпосередньо залежить від реалізації наданих йому повноважень. У науковій юридичній літературі відмічається, що по суті повноваження прокурорів є правовими засобами реалізації завдань та функцій прокуратури [1, с. 68]. Як слушно зауважує П.М. Каркач, повноваження прокурора забезпечують ефективність прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, сприяють своєчасному виявленню порушень закону, їх усуненню та притягненню винних осіб до відповідальності [2, с. 80]. З огляду на це повноваження прокурора у розглядуваній сфері потребують додаткової уваги.

Етимологічне розуміння поняття «повноваження» означає «право, надане комусь-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [3, с. 1000]. Отже, можна виокремити підхід, за якого поняття «повноваження» тотожне поняттю «права». Проте відносно прокуратури дане визначення потребує уточнення, оскільки передбачає не лише права, а й обов'язки прокурора.

При цьому одні вчені розуміють повноваження прокурора, як поєднання прав і обов'язків: у підручнику з прокурорського нагляду за редакцією Ю.Є. Вінокурова вказується, що повноваження прокурора – це обсяг прав і обов'язків, якими володіє прокурор для здійснення своїх функцій [4, с. 16]; у аналогічній праці під редакцією П.М. Каркача та І.Є. Марочкіна

повноваження визначаються, як сукупність прав та обов'язків, якими наділено відповідний орган для виконання покладених на нього завдань [5, с. 22]. Аналогічної точки зору дотримуються В.В. Долежан [6, с. 24], М.В. Косюта [7, с. 283], П.В. Шумський [8, с. 48] та інші науковці. Характерною рисою при цьому є те, що прихильники зазначеного підходу не віддають пріоритету правам чи обов'язкам прокурора, акцентуючи увагу на їх нерозривній єдності.

Інша група вчених акцентує на першочерговості обов'язків прокурора, яким підпорядковуються надані йому права. Так, В.І. Басков наголошує на тому, що виконання прокурором своїх обов'язків відбувається саме шляхом реалізації наданих йому законом прав [9, с. 26]. Як зауважує А.Ф. Козлов, службовий обов'язок об'єднує разом права та обов'язки, а ця єдність утворює повноваження прокуратури [10, с. 26].

На наш погляд, останню точку зору слід вважати більш переконливою, адже права прокурора, надані йому для реалізації відповідних повноважень, відрізняються від прав приватної особи. Вони в кожному конкретному випадку створюють для прокурора обов'язок вчинити ту чи іншу дію, прийняти те чи інше рішення. Ключовим при цьому можна вважати засаду публічності, яка і визначає зазначені особливості повноважень прокурора. Так, як слушно відзначають учені, прокурори при здійсненні покладених на них повноважень діють у публічних, а не у своїх особистих інтересах, задовольняючи потреби всього суспільства [11, с. 408–409]. З цього випливає публічний характер повноважень прокурора, його соціальна зумовленість. Як справедливо вказують теоретики права, можливість діяти, надана особі юридичними нормами, є її обов'язком, складає для неї певну суспільну необхідність діяти, тому повноваження органів держави і посадових осіб складають одночасно і їх обов'язки, і їх права [12, с. 37]. Тобто права прокурора одночасно є і його обов'язками, але обов'язки в жодному разі не можуть розумітися як права, які прокурор може використовувати на свій розсуд і у своїх особистих інтересах.

Значення публічності, яка визначається як властивість, яка відображає обов'язок держави в особі уповноважених органів, в т. ч. і прокурора, захищати інтереси суспільства та інтереси особи, що не суперечать суспільним (публічним) інтересам [13, с. 110], у сфері, що розглядається, важко переоцінити. Закріпивши її на рівні однієї із засад кримінального провадження, законодавець безпосередньо пов'язав зміст публічності із реалізацією повноважень прокурора відносно початку досудового розслідування. Так, згідно зі ст. 25 КПК України прокурор, слідчий зобов'язані в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення (за виключенням випадків, коли кримінальне провадження може бути розпочате лише на підставі заяви потерпілого) або в разі надходження заяви (повідомлення) про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального пра-

вопорушення та особи, яка його вчинила. Очевидно, що при цьому законодавець закріпив обмежене розуміння публічності, яке в ширшому значенні означає, що «прокурор в усіх стадіях кримінального процесу зобов'язаний своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення будь-яких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили, свої повноваження здійснювати незалежно від будь-яких органів і посадових осіб, підкорюючись лише закону» [14, с. 211]. Проте навіть у такому «обмеженому вигляді» засада публічності в імперативній формі орієнтує прокурорів на виконання обов'язку розпочинати досудове розслідування і використовувати інші повноваження, пов'язані із початком кримінального провадження. При цьому звертає на себе увагу той факт, що в тексті зазначеної норми для позначення відповідного повноваження прокурора використовується термін «зобов'язаний», що підтверджує висловлену нами вище тезу щодо необхідності визначати повноваження прокурора при здійсненні нагляду за законністю початку досудового розслідування через покладені на нього обов'язки.

До характерних ознак повноважень прокурора відносять такі, як: 1) державно-владний характер; 2) правозастосовний характер; 3) спрямованість на виконання завдань і функцій прокуратури; 4) активність та ініціативність у використанні їх прокурором; 5) законність, обґрунтованість і вмотивованість прийнятих рішень; 6) ефективність повноважень прокурора [15, с. 5]. Ці ознаки можна вважати, так би мовити, «загальними», оскільки вони властиві будь-якому напрямку прокурорської діяльності. Разом із тим повноваження прокурора у розглядуваній сфері мають значну специфіку, зумовлену, по-перше, тим, що вони реалізуються у кримінальному провадженні (а отже, мають характерні риси повноважень, передбачених функцією нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство), а по-друге – на початковому етапі досудового розслідування (а отже, їх перелік та межі реалізації обмежуються даним конкретним етапом кримінального провадження).

Характерною рисою повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які провадять дізнання та досудове слідство, є їх владно-розпорядчий характер. Дослідники відзначають, що такий їх характер зумовлений специфікою кримінально-процесуальної діяльності зазначених органів, які з метою швидкого і повного розкриття та розслідування злочинів нерідко застосовують заходи процесуального примусу, обмежують конституційні права особи. Реалізація владно-розпорядчих повноважень під час здійснення нагляду за виконанням законів органами дізнання та досудового слідства дозволяє прокуророві своєчасно виявляти порушення законів, тож прокурорський нагляд виступає гарантією законності в діяльності органів дізнання та досудового слідства [5, с. 63]. Близькою до цього є позиція Д.М. Бакаєва, який пов'язує владно-розпорядчий характер прокурора із можливістю останнього

своєю «владною» усувати порушення закону при розслідуванні злочинів [16, с. 36].

У цілому аналогічною є думка, згідно з якою «повноваження прокурора дають йому змогу своєчасно виявляти порушення закону органами дізнання і слідчими, дієво реагувати на кожен випадок невиконання чи неналежного виконання правових приписів», висловлена членами авторського колективу під керівництвом В.Т. Нора. Ці автори обґрунтовано звертають увагу на те, що характер кримінально-процесуальної діяльності органів досудового розслідування, які покликані швидко і повно розкривати й розслідувати злочини, для чого вимушені майже в усіх кримінальних справах застосовувати відповідні заходи процесуального примусу, що обмежують певні конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачає потребу наділення прокурора доволі значним і різноаспектним комплексом владно-розпорядчих повноважень [17, с. 308–309]. Таким чином, владно-розпорядчий характер повноважень прокурора зумовлюється специфікою сфери кримінального провадження, необхідністю оперативного виявлення і усунення порушень законів із боку органів досудового розслідування, повного і всебічного захисту прав особи у сфері кримінального судочинства.

Розглядаючи систему та нормативне закріплення повноважень, якими наділяється прокурор у сфері кримінального провадження, необхідно відмітити, що вони не отримали закріплення у Законі України «Про прокуратуру». Так, згідно зі ст. 25 цього Закону прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України. Коментуючи цю норму, дослідники вказують, що вона має відсилочний характер, і повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування та порядок їх реалізації регламентуються статтями 36, 37 та іншими КПК України [18, с. 221]. З їх переліку, передбаченого у ч. 2 ст. 36 КПК України, до таких, що можуть бути реалізовані на початковому етапі досудового розслідування, можна віднести такі повноваження прокурора: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України; 2) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; 3) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; 4) доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в за необхідності – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК України; 5) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних

слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 7) скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; 8) ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування; 9) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, у т. ч. щодо закриття кримінального провадження; 10) погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання. Наголосимо, що наведений перелік є досить умовним і сформований за методом виключення, оскільки інші передбачені даною нормою повноваження прокурора за своєю природою не можуть бути реалізовані на початковому етапі досудового розслідування.

Разом з тим із числа визначеного нами переліку безпосередньо стосуються початкового етапу досудового розслідування лише два повноваження: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК (п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України) та 2) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування (п. 3 ч. 2 ст. 36 КПК України). У науковій літературі є точка зору, згідно з якою вони відносяться до групи повноважень прокурора, за допомогою яких останній може ініціювати досудове розслідування [19, с. 97]. З цим слід погодитися, зауваживши, що вказані повноваження реалізуються виключно на початковому етапі досудового розслідування, тоді як інші з вищевказаних можуть здійснюватися прокурором як на цьому, так і на інших (переважно при проведенні слідчих (розшукових) дій) етапах досудового розслідування.

Характерною рисою зазначених повноважень є те, що вони передбачають активну позицію прокурора при їх реалізації. Так, приміром, виявивши факт ухилення уповноваженої службової особи органу досудового розслідування від прийняття та реєстрації заяви (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення прокурор має самостійно прийняти таку заяву (повідомлення) і внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Тобто у цьому відношенні можна говорити про прокурора не лише як про наглядового (контролюючого) суб'єкта, а як про активного й ініціативного учасника кримінального провадження, який задля повноцінного виконання завдань останнього використовує весь комплекс наданих йому повноважень.

Висновки. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням закону на початковому етапі досудового розслідування – це передбачені нормами кримінального процесуального законодавства юридичні обов'язки, здійснюючи які за наявності передбачених законом підстав прокурор

справляє владно-розпорядчий вплив на органи досудового розслідування з метою додержання належного процесуального порядку початку кримінального провадження, а також прав й законних інтересів його учасників. Вони мають всі загальні характерні

рисни повноважень прокурора у кримінальному провадженні, однак передбачають деякі обмеження в обсязі правових засобів, які можуть використовуватися прокурором, зумовлені специфікою початкового етапу досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лемак Р.В. Прокурорський нагляд за додержанням законів в установах виконання покарань : монографія / Р.В. Лемак. – Х., 2013. – 224 с.
2. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2008. – 352 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
4. Прокурорський надзор : учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 490 с.
5. Прокурорський нагляд в Україні: Підруч. / За ред. І.Є. Марочкіна, П.М. Каркача. – Х. : Одіссей, 2005. – 240 с.
6. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / В.В. Долежан. – М., 1991. – 48 с.
7. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косюта. – О. : Юридична література, 2002. – 376 с.
8. Шумський П.В. Прокуратура: гарантія свободи – гарантія проти свавілля / П.В. Шумський // Віче. – 1997. – № 2. – С. 47–51.
9. Басков В.И. Курс прокурорского надзора : учеб. для студ. юрид. вузов и фак. / В.И. Басков. – М. : Зерцало, 1998. – 480 с.
10. Козлов А.Ф. Компетенция прокуратуры СССР/ А.Ф. Козлов // Компетенция прокуратуры СССР. Межвуз. сб. научн. трудов Свердлов. юрид. ин-та. – Свердловск : Изд-во Свердлов. юрид. ин-та, 1985. – С. 24–28.
11. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
12. Общая теория права и государства: учебн. / Под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юристъ, 2000. – 268 с.
13. Кримінальний процес : підручник / Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, А.Р. Туманянц та ін. ; за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. – Х. : Право, 2013. – 824 с.
14. Принципы уголовного процесса: учебно-методические материалы / кафедра уголовного процесса Красноярского государственного университета. – Ч. 1. – Красноярск, 1998. – 249 с.
15. Рибалко Г.С. Організаційно-правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури України: автореф. ... дис. юрид. наук: 12.00.10 / Г.С. Рибалко. – Х., 2013. – 20 с.
16. Бакаев Д.М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел / Д.М. Бакаев. – М. : Юрид. лит., 1979. – 54 с.
17. Прокурорський нагляд в Україні : підручник / І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин, В.В. Луцик ; за ред. В.Т. Нора. – К. : Ін Юре, 2011. – 592 с.
18. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.
19. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах / А.В. Лапкін. – Вид. 3-тє, змін. та допов. – Х. : Право, 2015. – 152 с.