

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ВІДАННЯ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

ON DETERMINING THE SUBJECT OF THE PROSECUTOR IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Городецька М.С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судових експертиз
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

Стаття присвячена окремим питанням визначення предмета відання прокурора в кримінальному процесі. Проаналізовано законодавство та приклади його застосування щодо розмежування предметів відання процесуального керівника та керівника органу прокуратури. Зроблено висновок, що керівник органу прокуратури є суб'єктом, який виконує організаційну роль у кримінальному процесі щодо діяльності процесуального керівника. Керівник органу прокуратури може виступати як прокурор у кримінальному провадженні, але при цьому він не може застосовувати процесуальні повноваження, які йому надані як керівнику органу прокуратури. Зазначено, що керівник органу прокуратури визначений у законодавстві як суб'єкт вирішення організаційних спорів щодо визначення підслідності, які виходять за межі компетенції процесуального керівника під час досудового розслідування.

У статті розглянуто розподіл предмета відання прокурора за територіальним критерієм. Визначено, що територіально предмет відання прокурора розподіляється за місцем вчинення кримінального правопорушення. Зроблено висновок, що з метою уникнення невизначеності у встановленні предмета відання прокурора в кримінальному провадженні за територіальним критерієм, а також із метою забезпечення однаковості застосування кримінальних процесуальних норм необхідно врегулювати правило визначення предмета відання прокурора за територіальним критерієм за місцем здійснення досудового розслідування.

У результаті дослідження в статті встановлено, що під час здійснення досудового розслідування слідчими окремих відомств процесуальне керівництво здійснюється прокурорами обласного рівня. Зроблено висновок, що здійснення прокурором обласного рівня процесуального керівництва кримінальним провадженням, розслідування в якому здійснює слідчий підрозділу, який обслуговує віддалену територію місцевого значення (район, місто), не є доцільним. Встановлено, що більш ефективним є здійснення процесуального керівництва в цьому випадку прокурорами місцевих прокуратур у зв'язку з територіальною наближеністю до місця вчинення кримінального правопорушення та місця здійснення розслідування.

Ключові слова: предмет відання, процесуальний керівник, керівник органу прокуратури, органи досудового розслідування, підслідність, слідчий.

The article is devoted to certain issues of determining the subject of the prosecutor's jurisdiction in criminal proceedings. The legislation and examples of its application concerning the delimitation of the subjects of jurisdiction of the procedural head and the head of the prosecutor's office are analyzed. It is concluded that the head of the prosecutor's office is an entity that performs an organizational role in the criminal process in relation to the activities of the head of the procedure. The head of the prosecutor's office may act as a prosecutor in criminal proceedings, but he may not exercise the procedural powers conferred on him as the head of the prosecutor's office. It is noted that the head of the prosecutor's office is defined in the legislation as the subject of resolving organizational disputes concerning the determination of jurisdiction, which are beyond the competence of the procedural head during the pre-trial investigation.

The article considers the distribution of the subject of the prosecutor's jurisdiction according to the territorial criterion. It is determined that territorially the subject of the prosecutor's jurisdiction is distributed according to the place of commission of the criminal offense. It is concluded that in order to avoid uncertainty in establishing the subject of the prosecutor in criminal proceedings on the territorial criterion, as well as to ensure uniform application of criminal procedural rules, it is necessary to regulate the rule of determining the subject of the prosecutor on the territorial criterion at the pre-trial investigation.

As a result of the study, the article found that during the pre-trial investigation by investigators of individual departments, procedural guidance is provided by prosecutors at the regional level. It is concluded that the implementation of the prosecutor of the regional level of procedural management of criminal proceedings, the investigation of which is carried out by the investigator of the unit that serves a remote area of local importance (district, city), is not appropriate. It has been established that the implementation of procedural guidance in this case by prosecutors of local prosecutor's offices is more effective, due to the territorial proximity to the place of the criminal offense and the place of investigation.

Key words: subject of jurisdiction, procedural head, head of the prosecutor's office, pre-trial investigation bodies, investigation, investigator.

Постановка проблеми. Одними з умов реалізації права на справедливий суд, яке регламентоване у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, є забезпечення доступу до правосуддя та забезпечення здійснення кримінального судочинства судом, «встановленим законом». У виконанні вказаних умов не останню роль відіграє правильний розподіл предмета відання в кримінальному процесі. Окрім того, розподіл предмета відання суб'єктів кримінального процесу сприяє ефективності провадження, підвищенню дієвості кримінальної процесуальної діяльності. Таке твердження є застосовним для розподілу предметів відання органів, що здійснюють кримінальне переслідування, зокрема прокурора.

Стан дослідження. Загальні питання розподілу предмета відання органів, що здійснюють кримінальне переслідування, були предметом дослідження робіт таких вчених-процесуалістів, як Р.Г. Ботвінов, І.В. Гловюк, А.Ю. Гнатюк, Ю.М. Грошевий, І.В. Сна, В.С. Зеленецький, О.В. Капліна, Л.М. Лобойко, М.А. Погорецький, С.В. Пшенічко, О.Ю. Татаров та інших. Але окремим питанням визначення предмета відання прокурора в кримінальному процесі має бути присвячене окреме дослідження.

Метою статті є дослідження визначення предмета відання прокурора в кримінальному процесі. Досягнення цієї мети потребує аналізу законодавства та практики його застосування щодо визначення предмета відання прокурора, керівника органу прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Відомче та територіальне розмежування предмета відання прокурора як процесуального керівника не визначене кримінальним процесуальним законодавством. Розглянемо окремі питання розподілу предмета відання прокурора процесуального керівника в кримінальному судочинстві.

Так, кримінальний процесуальний закон оперує такими суб'єктами, як прокурор та керівник органу прокуратури. Системне тлумачення статей 3, 36, 37 та інших статей КПК України дає підстави стверджувати, що суб'єктом, який здійснює процесуальне керівництво та підтримує обвинувачення під час судових стадій, виступає саме прокурор. Керівник органу прокуратури є суб'єктом, який виконує організаційно-керівну роль у кримінальному процесі щодо діяльності прокурора та органів досудового розслідування в певних випадках, коли необхідне розпорядче, організаційне або контролююче втручання вищес-

тоящого суб'єкта в діяльності з кримінального переслідування. При цьому адміністративний керівник органу прокуратури може виступати як прокурор як процесуального керівника та обвинувача, але при цьому він виступає у провадженні виключно як прокурор і не може застосовувати процесуальні повноваження, надані такому суб'єкту, як керівник органу прокуратури.

Цікавим із погляду розмежування предмета відання між прокурором процесуальним керівником та керівником органу прокуратури щодо вирішення спорів про підслідність є такий приклад.

Так, 17 грудня 2015 року Вища рада юстиції, розглянувши дисциплінарну справу, винесла рішення про внесення подання до Верховної Ради України про звільнення судді Святошинського районного суду м. Києва А.В. Домарацької за порушення присяги [1].

Одним із порушень законодавства під час винесення ухвали в кримінальному провадженні слідчим суддею, яке розглядалося серед іншого, було порушення територіального предмета відання. Розпочате було це провадження слідчим органів внутрішніх справ у Деснянському районі м. Києва та згодом було направлено для розслідування слідчому органів внутрішніх справ Святошинського району м. Києва. Зміна територіальної підслідності за цим фактом була здійснена відповідно до постанови старшого прокурора прокуратури Деснянського району м. Києва про визначення територіальної підслідності за СВ Святошинського РУ ГУ МВС України в м. Києві [1].

Вказана ухвала слідчого судді була оскаржена в апеляційному порядку. За наслідками апеляційного розгляду колегія суддів апеляційного суду міста Києва ухвалою від 6 лютого 2014 року залишила без змін ухвалу слідчого судді Святошинського районного суду м. Києва А.В. Домарацької від 21 січня 2014 року. Серед інших питань були розглянуті доводи апеляційної скарги захисника стосовно того, що слідчий порушив принцип територіальної підслідності. Колегія суддів апеляційного суду вказала, що вказані доводи захисника спростовуються матеріалами провадження, оскільки вказана зміна територіальної підслідності, а відповідно й підсудності, відбулася згідно з постановою старшого прокурора прокуратури Деснянського району м. Києва про визначення територіальної підслідності за СВ Святошинського РУ ГУ МВС України в м. Києві [1].

Тимчасова спеціальна комісія (далі – ТСК) із перевірки суддів судів загальної юрисдикції зробила висновок у частині розгляду питання щодо територіальної підслідності та підсудності, який полягав у тому, що клопотання вносились до суду неуповноваженим слідчим та погоджувались неуповноваженим прокурором, при цьому постановою прокуратури Деснянського району міста Києва від 21 січня 2014 року, за якою підслідність кримінального провадження, визначена за СВ Святошинського району міста Києва, є незаконною, оскільки всупереч припису частини п'ятої статті 36 КПК України винесена прокурором нижчого рівня щодо рівня прокурора м. Києва [1].

Згодом Вища рада юстиції не погодилась із вказаним висновком ТСК, визнала його необґрунтованим. Вища рада юстиції у своєму рішенні зазначила, що посилання як на обґрунтування у висновку ТСК на частину п'яту статті 36 КПК України є хибним, оскільки вказане положення закону стосується порядку доручення здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, перелік яких визначений статтею 38 КПК України, а не порядку визначення територіальної підслідності. Також було зазначено, що відповідно до вимог пункту 3 частини другої статті 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати органу досудо-

вого розслідування проведення досудового розслідування, про що і зазначено в постанові прокурора прокуратури Деснянського району міста Києва від 21 січня 2014 року, у зв'язку з чим її не можна вважати незаконною [1].

Отже, маємо ситуацію, відповідно до якої рішення про зміну територіальної підслідності було прийнято старшим прокурором прокуратури району м. Києва – вочевидь, процесуальним керівником у кримінальному провадженні, в будь-якому разі точно не керівником органу прокуратури – з визначенням територіальної підслідності за слідчим органів внутрішніх справ іншого району м. Києва.

Проаналізуємо ситуацію щодо норм кримінального процесуального законодавства, які мають бути застосовані для вирішення вказаного питання. Варто погодитись із рішенням Вищої ради юстиції щодо того, що застосування частини п'ятої статті 36 КПК України є хибним. Дійсно, вказане положення закону регулює порядок доручення здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, перелік яких визначений статтею 38 КПК України, а не порядку визначення територіальної підслідності.

Проте й посилання в цьому випадку Вищою радою юстиції на положення пункту 3 частини другої статті 36 КПК України є досить сумнівним. За цим положенням прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування. Тут варто зазначити, що прокурор як процесуальний керівник, а тут йдеться про процесуального керівника, може застосовувати свої повноваження лише щодо визначеного предмета відання. Щодо конкретної ситуації можна зазначити, що предмет відання прокурора процесуального керівника з Деснянського району м. Києва не відповідає територіально. Прийняття рішення прокурором процесуальним керівником із підрозділу прокуратури одного району щодо призначення територіальної підслідності за органами іншого району виходять за межі його територіального предмета відання.

Відповідно до пункту 3 частини другої статті 36 КПК України прокурору як процесуальному керівнику надано повноваження, яке він може застосовувати лише в межах свого предмета відання. У цьому випадку положення статті 36 КПК України має загальний характер, спеціальною нормою тут виступає положення частини 5 статті 218 КПК України «Місце проведення досудового розслідування», відповідно до якого «спори про підслідність вирішує керівник органу прокуратури вищого рівня». З огляду на те, що стаття 218 КПК України врегульовує місце проведення досудового розслідування, у частині 5 цієї статті йдеться про спори про місце розслідування, тобто про територіальну підслідність справ. Отже, щодо вирішення питання за вказаним конкретним випадком невідповідним, на нашу думку, є як висновок апеляційного суду, так і висновок ТСК, висновок Вищої ради юстиції. Оскільки вирішення спорів щодо територіальної підслідності зарезановано не до предмета відання прокурора процесуального керівника, а до предмета відання керівника прокуратури вищого рівня, яким у цьому випадку є керівник прокуратури м. Києва. Це цілком логічно, оскільки в спорах щодо територіальної підслідності між прокурорами не може приймати рішення жодна зі сторін цього спору.

Варто зробити висновок, що в кримінальному процесуальному законодавстві передбачено два окремих суб'єкти: прокурор процесуальний керівник та керівник органу прокуратури. Останній не є тотожним процесуальному керівникові та не може автоматично виконувати його повноваження. Керівник органу прокуратури може бути призначений процесуальним керівником під час досудового розслідування, але у такому випадку він втрачає

зможу виступати як керівник органу прокуратури в тому самому кримінальному провадженні. Керівник органу прокуратури визначений у законодавстві як суб'єкт вирішення організаційних спорів щодо визначення підслідності, які виходять за межі компетенції процесуального керівника під час досудового розслідування.

Регіональний рівень підрозділів прокуратури та органів Національної поліції України відповідає адміністративно-територіальному поділу на області, їхні органи повністю співпадають за територіальним поділом. Територіальні ділянки, які обслуговують місцеві прокуратури, об'єднують кілька адміністративно-територіальних одиниць та включають кілька територій обслуговування кількох слідчих підрозділів органів Національної поліції, які закріплюються за кожною адміністративно-територіальною одиницею окремо.

Розподіл предмета відання прокурорів за територіальним критерієм відбувається за прив'язкою до місця розслідування (за правилами визначення підслідності – за місцем вчинення злочину, або інші встановлені КПК правила територіальної підслідності), а не до місця розташування органу досудового розслідування. Про таке правило розподілу предмета відання прокурорів місцевих, регіональних загальних прокуратур ми можемо судити з вивченої практики правозастосування. У відкритому доступі не викладені підзаконні нормативно-правові акти, які врегульовують такий розподіл. Ні кримінальне процесуальне законодавство, ні ЗУ «Про прокуратуру», ні підзаконні нормативно-правові акти не містять норм регулювання предмета відання прокурорів у кримінальних провадженнях саме з прив'язкою до місця розслідування.

Не викликає труднощів встановлення предмета відання за територіальним критерієм прокурорів, якщо місце розслідування та місце знаходження органу розслідування збігається. Тоді встановлення правила визначення предмета відання за територіальним критерієм не є таким принциповим. Проте в разі відмінності місця розслідування від місця знаходження органу досудового розслідування правило чіткого визначення предмета відання прокурору за територіальним критерієм набуває значимості. Отже, з метою уникнення невизначеності у встановленні предмета відання прокурора в кримінальному провадженні за територіальним критерієм, а також із метою забезпечення однаковості застосування кримінальних процесуальних норм необхідно врегулювати правило визначення предмету відання прокурора за територіальним критерієм за місцем здійснення досудового розслідування.

Процесуальне керівництво в кримінальних провадженнях, які розслідують слідчі центральних апаратів Служби безпеки України та Державної фіскальної служби України, врегульовано подібно до процесуального керівництва, яке здійснюється слідчими центрального апарату Національної поліції. Відповідно до пункту 3.2. Положення про Департамент нагляду в кримінальному провадженні Генеральної прокуратури України, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України № 425 від 28 грудня 2015 року, прокурорами вказаного Департаменту здійснюється процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, участь у судовому провадженні, у тому числі підтримання державного обвинувачення в кримінальних провадженнях, досудове розслідування в яких здійснюється слідчими центральних апаратів Служби безпеки України та Державної фіскальної служби України [2].

Щодо кримінальних проваджень, які розслідуються слідчими вказаних відомств не центральних апаратів, а нижчих за рівнем – регіонального рівня, за вивченням правозастосовних документів можна зробити висновок про здійснення процесуального керівництва прокурорами регіональних прокуратур. У відкритому доступі відсутні нормативно-правові документи про розподіл предмета відання регіональних відділень Служби безпеки Укра-

їни та Державної фіскальної служби України. Яким саме чином здійснюється розподіл предмета відання на регіональному та місцевому рівні, за спеціалізацією та за критерієм територіальності, можна лише стверджувати на підставі вивчення правозастосовних документів. Слідчі підрозділи Служби безпеки України та Державної фіскальної служби України мають обласне підпорядкування, подальший територіальний поділ – міський, районний – до вказаних підрозділів не застосовується на рівні виокремлення територіальних підрозділів. Процесуальне керівництво щодо проваджень слідчих Служби безпеки України та Державної фіскальної служби України обласного рівня здійснюють прокурори регіональних прокуратур.

Наприклад, 28 вересня 2015 року Сакаганський районний суд м. Кривий Ріг Дніпропетровської області виніс ухвалу у справі № 214/7265/15-к за участю прокурора Д.В. Лисих, за кримінальним провадженням № 32014040040000020, яке знаходилось у провадженні старшого слідчого з ОВС ВКР СУ ФР ДФС у Дніпропетровській області капітана податкової міліції [3]. Прокурор Д.В. Лисих у вказаний період 2015 року перебував на посаді прокурора відділу прокуратури Дніпропетровської області [4].

При цьому варто зазначити, що слідчі Державної фіскальної служби, хоча й підпорядковані обласному управлінню у Дніпропетровській області, проте розміщуються територіально у Кривому Розі. Незважаючи на фактичне розміщення територіального слідчого підрозділу обласного управління Державної фіскальної служби в місті, процесуальне керівництво здійснюють прокурори обласного рівня, яка територіально знаходяться в обласному центрі – м. Дніпро.

У наступному прикладі в ухвалі місцевого суду вказано про неявку представників прокуратури Дніпропетровської області та СУ ФР ГУ ДФС у Дніпропетровській області задля з'ясування обставин щодо вилученого під час обшуку майна [5], що свідчить про здійснення процесуального керівництва саме прокурором прокуратури регіонального рівня під час розслідування слідчим слідчого підрозділу Державної фіскальної служби в Дніпропетровській області.

Отже, прокурори спеціалізованих прокуратур та загальної прокуратури в розподілі предмета відання за територіальним критерієм мають жорстку прив'язку до визначеної територіальної юрисдикції, а відповідно, здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних проваджень у межах вказаної територіальної юрисдикції.

Можна зробити висновок, що здійснення прокурором обласного рівня процесуального керівництва кримінальним провадженням, розслідування в якому здійснює слідчий підрозділу, який обслуговує віддалену територію місцевого значення (район, місто), не є доцільним. Більш ефективним є здійснення процесуального керівництва в цьому разі прокурорами місцевих прокуратур, а не обласних, у зв'язку із територіальною наближеністю до місця вчинення кримінального правопорушення та місця здійснення розслідування.

Висновки. 1. У кримінальному процесуальному законодавстві передбачено два окремих суб'єкти: прокурор – процесуальний керівник та керівник органу прокуратури. Останній не є тотожним процесуальному керівникові та не може автоматично виконувати його повноваження. Керівник органу прокуратури може бути призначений процесуальним керівником під час досудового розслідування, але у такому разі він втрачає змогу виступати як керівник органу прокуратури в тому самому кримінальному провадженні. Керівник органу прокуратури визначений у законодавстві як суб'єкт вирішення організаційних спорів щодо визначення підслідності, які виходять за межі компетенції процесуального керівника під час досудового розслідування.

2. З метою уникнення невизначеності у встановленні предмета відання прокурора в кримінальному провадженні за територіальним критерієм, а також із метою забезпечення однаковості застосування кримінальних процесуальних норм необхідно врегулювати правило визначення предмета відання прокурора за територіальним критерієм за місцем здійснення досудового розслідування.

3. Здійснення прокурором обласного рівня процесуального керівництва кримінальним провадженням, розслідування в якому здійснює слідчий підрозділу, який обслу-

говує віддалену територію місцевого значення (район, місто), не є доцільним. Більш ефективним є здійснення процесуального керівництва в цьому разі прокурорами місцевих прокуратур, а не обласних, у зв'язку з територіальною наближеністю до місця вчинення кримінального правопорушення та місця здійснення розслідування.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі можуть бути дослідження предметного розподілу предмета відання прокурора у кримінальному процесі та внутрівідомчого розподілу предмета відання прокурора.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення Вищої ради юстиції: Про внесення подання до Верховної Ради України про звільнення судді Святошинського районного суду м. Києва Домарацької А.В. за порушення присяги від 17 грудня 2015 р. № 1194/0/15-15. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/5029>. (дата звернення: 12.06.2020).

2. Положення про Департамент нагляду у кримінальному провадженні Генеральної прокуратури України, затверджене Наказом Генеральної прокуратури України № 425 від 28 грудня 2015 р. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html> (дата звернення: 30.06.2020).

3. Ухвала Саксаганський районний суд м. Кривого Рогу Дніпропетровської області у справі № 214/7265/15 від 28 вересня 2015 р. за кримінальним провадженням № 32014040040000020. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51791287> (дата звернення: 30.06.2020).

4. Щорічна декларація за 2015 рік Лисих Дмитра Валерійовича, прокурора відділу прокуратури Дніпропетровської області, подана 21.10.2016 р. URL: https://declarations.com.ua/declaration/nacp_22a1098e-811e-4f94-8197-bd9d0a1d2403 (дата звернення: 30.06.2020).

5. Ухвала Жовтневого районного суду м. Дніпропетровськ у справі № 201/14209/17 від 3 жовтня 2017 р. за кримінальним провадженням № 42016040000000722. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69424665> (дата звернення: 30.06.2020).