

В. М. КУРУЦ

## ДОЦІЛЬНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ПРОКУРАТУРОЮ

*Досліджено питання доцільності проведення досудового слідства прокуратурою.*

**Ключові слова:** прокуратура, досудове слідство, реформа кримінальної юстиції.

*Исследован вопрос целесообразности ведения досудебного следствия прокуратурой.*

**Ключевые слова:** прокуратура, досудебное следствие, реформа криминальной юстиции.

*In this article the author examines an expedience of pre-trial investigation by prosecutor through analysis of the opinions of scientists lawyers.*

**Key words:** prosecutor; pre-trial investigation, reform of criminal justice sphere.

Україна в 1995 році взяла на себе зобов'язання перед європейською спільнотою реформувати прокуратуру, проте до цього часу відсутні відповідні зміни в кримінально-процесуальному законодавстві. Протягом тривалого часу суспільство знаходиться в очікуванні прийняття нового Кримінального процесуального кодексу, який би відповідав сучасним реаліям. Тривалий час до кримінально-процесуального законодавства вносилися лише «косметичні» зміни, в результаті чого залишаються не вирішеними питання, пов'язані з колізіями та прогалинами в кримінальному судочинстві. Усі ці обставини свідчать про нагальну необхідність реформування діяльності органів судової влади, органів внутрішніх справ і прокуратури.

У більшості держав Європи функції прокуратури в кримінальному процесі полягають у здійсненні кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення в кримінальних справах, в Україні ж напрями діяльності прокуратури набагато ширші. Чинне українське законодавство визначає прокуратуру як одну з впливових інституцій, функції якої значно перевищують повноваження прокуратури в демократичних, правових державах. Ст. 121 Конституції України покладає на прокуратуру наступні функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Утім, особливо бентежить тимчасовий характер і майбутня невизначеність закріпленої за прокуратурою функції досудового слідства.

У п. 9 розділу XV «Перехідних положень» Конституції України залишилася тимчасова норма, яка все ж таки дозволяє прокуратурі виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового слідства. Передбачено, що досудове слідство буде здійснюватися прокуратурою до введення в дію законів, які запровадять нову систему досудового слідства. Однак навіть через 15 років після вступу України до Ради Європи Верховною Радою України так і не було прийнято відповідного зако-

нодавства. Оскільки зазначена конституційна умова дотепер не виконана, наразі прокуратура України продовжує здійснювати досудове слідство. Як результат – в юридичних і політичних колах точаться постійні дискусії з приводу доцільності виконання прокуратурою даної функції.

Окремі прихильники позбавлення прокуратури повноважень з проведення досудового слідства дотримуються думки, що прокуратура перевищує надані їй Конституцією України функції. Підставу так вважати дає стаття 17 Закону України «Про прокуратуру», яка передбачає присутність в органах прокуратури підпорядкованих прокурорам слідчих підрозділів і слідчих. У ній зазначається, що на рівні Генеральної прокуратури України, прокуратури Автономної Республіки Крим є старші слідчі в особливо важливих справах і слідчі в особливо важливих справах, на рівні прокуратур областей, міст та інших прирівняних до них прокуратур є слідчі в особливо важливих справах і старші слідчі, а на рівні районних, міжрайонних, міських – старші слідчі та слідчі. Водночас цією нормою передбачено, що слідчі прокуратури провадять досудове слідство у справах про діяння, що містять ознаки злочину, віднесені законом до їх підслідності, а також в інших справах, переданих їм прокурором<sup>1</sup>. Вбачаючи в цій нормі ознаки неконституційності, до Конституційного Суду України звернулися 46 народних депутатів з конституційним поданням вирішити питання щодо відповідності Конституції України положень ст. 17 вищенаведеного закону. Однак Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 15-рп/2008 від 10 вересня 2008 року визнав положення ст. 17 Закону України «Про прокуратуру» таким, що відповідає Конституції України (є конституційним) на час дії п. 9 розділу XV «Перехідних положень» щодо продовження виконання прокуратурою відповідно до чинних законів функції попереднього слідства до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, що регулюють її функціонування<sup>2</sup>. У ньому наголошувалося на тому, що наразі немає правових підстав вважати п. 9 розділу XV «Перехідних положень» Конституції України таким, що вичерпав свою дію, оскільки вищезазначених законів не прийнято. Таким чином, акцентувалася увага Верховної Ради на необхідності законодавчої реалізації у даній сфері.

За статистичними даними, наведеними В. Лаврищевим, органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ здійснюють розслідування майже у 95% злочинів, вчинених у державі<sup>3</sup>. Тому серед наявних у системі досудового слідства органів ні слідчі податкової міліції, ні слідчі органів безпеки, а ні слідчі прокуратури не виконують такої великий обсяг кримінально-процесуальної роботи, як слідчі органів внутрішніх справ. Звідси видається доречним створити єдиний орган досудового розслідування при Міністерстві внутрішніх справ. До того ж, на думку Б. Романюка, не варто нехтувати застереженням Ради Європи щодо необхідності позбавлення прокуратури функції проведення досудового слідства та Рекомендаціями Ради Європи № 1402 від 1999 р., де зазначається, що внутрішнім службам безпеки не рекомендується здійснювати кримінальні розслідування, арешти чи затримання осіб, а також слід брати до уваги наукові положення та кримінально-процесуальне законодавство України, які розглядають органи безпеки та податкову міліцію як органи дізнання, а тому вони не можуть бути одночасно органами досудового слідства, як це має місце сьогодні. Тому базовим для реформаторських дій має стати слідчий апарат системи Міністерства внутрішніх справ України<sup>4</sup>.

Водночас Венеціанська комісія виступає проти широких повноважень проку-

ратури, оскільки ще за радянських часів такі органи були основним знаряддям політичних репресій<sup>5</sup>. Тому подальше існування остаточно не реформованої системи прокуратури може становити загрозу для розвитку в майбутньому України як демократичної, правової, соціальної держави.

Окремі автори, зокрема О. Петриченко, С. Трофімов вважають недоцільним одночасну наявність у прокуратури функцій з провадження досудового слідства та здійснення за ним контролю. На їхню думку, позбавлення прокуратури повноважень з досудового слідства дасть змогу прокуратурі ефективніше здійснювати нагляд за законністю під час розслідування кримінальних справ, а майбутнє створення єдиного органу досудового слідства сприятиме процесуальній незалежності слідчих і покращенню матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності<sup>6</sup>.

Іншої думки дотримується В. В. Хмеленко, котрий, вказуючи на такі недоліки, як підпорядкування слідчих органів різним міністерствам і відомствам, відсутність чіткого розмежування підслідності кримінальних справ між слідчими, говорить, що прокурор як суб'єкт наглядової діяльності за досудовим слідством по-різному, а по суті неоднаково, веде нагляд за органами досудового слідства, при цьому будучи лояльнішим до слідчих прокуратури. Натомість він пропонує сформувати новий слідчий апарат, аби об'єднати зусилля слідчих підрозділів, а не розпоршувати їх<sup>7</sup>. Дещо схожих поглядів дотримується В. Поліщук, який стверджує, що лише поєднання досвіду кращих представників слідчих підрозділів з можливостями, що розкриються у зв'язку з освоєнням сучасних методик розслідування злочинів, стане запорукою виконання тих завдань, що висувуються перед досудовим слідством у наш час<sup>8</sup>.

Цілком протилежною є думка прихильників залишення у прокуратури повноважень з ведення досудового слідства, адже у багатьох державах Європи саме прокуратура здійснює досудове слідство. Прикладом можуть бути такі держави, як: Республіка Вірменія, Азербайджанська Республіка, Республіка Білорусь, Республіка Болгарія, Угорщина, Федеративна Республіка Німеччина, Латвійська Республіка, Республіка Молдова, Королівство Норвегія, Російська Федерація тощо. Не дивлячись на те, що прокуратура поділяє ці повноваження з іншими правоохоронними органами, у цих державах зазначена функція має свої переваги. В Україні, зокрема, за роки незалежності слідство в органах прокуратури довело право на своє існування наступальністю, активністю у розслідуванні, особливо резонансних, актуальних для держави та суспільства справ, зокрема таких, як кримінальні справи стосовно колишніх високопосадовців органів державної влади, народних депутатів, інших службовців осіб<sup>9</sup>.

Очевидним є те, що процесуальна незалежність слідчого обмежена фактичною службовою залежністю останнього від керівництва відповідного досудового органу. Тому позитивним моментом є проведення слідчими прокуратури досудового слідства в кримінальних справах за обвинуваченням працівників інших правоохоронних органів, що, у свою чергу, сприяє забезпеченню неупередженості та об'єктивності, адже проведення досудового слідства в кримінальній справі проти правоохоронців співробітниками свого ж відомства не припустиме.

Тут варто звернути увагу на справи про злочини, які підслідні слідчим прокуратури. Вони передбачені ч. 1 ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України<sup>10</sup>. Це здебільшого злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини та громадянина, злочини у сфері господарської діяль-

ності, проти доквілля, проти безпеки виробництва, у сфері службової діяльності тощо, а також злочини, вчинені: службовими особами, які обіймають особливо відповідальні посади; особами, посади яких віднесено до 1–3 категорії посад; працівниками правоохоронних органів.

У зв'язку з цим слід зазначити, що залишення в одного органу повноважень з ведення досудового слідства не буде сприяти забезпеченню законності при розслідуванні злочинів. Тому в разі здійснення реформ буде доцільнішим залишити за органами прокуратури функцію розслідування кримінальних справ про військові злочини, про злочини, що вчиняють працівники правоохоронних органів, у тому числі прокуратури, службові особи, які обіймають особливо відповідальні посади, а також народні депутати України, депутати місцевих рад.

Суттєве реформування прокуратури відображене в Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента від 08.04.2008 р. № 311/2008. Ціллю даної Концепції є вдосконалення діяльності органів кримінальної юстиції за європейськими стандартами з метою підвищення рівня захисту прав людини й основоположних свобод, посилення боротьби зі злочинами. Передбачалося, що після введення в дію зазначеної Концепції, досудове слідство позбавиться зайвої формалізації та дублювання функцій. Воно полягатиме у збиранні (гласними та негласними методами) та фіксації фактичних даних про обставини вчинення злочинів і встановленні осіб, які їх вчинили. В результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство має бути покладено на: національну поліцію; фінансову поліцію; військову поліцію; слідчий підрозділ Служби безпеки України; спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень. Компетенція органів, що здійснюють досудове слідство, має бути розмежована законом з урахуванням предметної, персональної, територіальної підслідності та підслідності за зв'язком справ. Що стосується ролі прокуратури, то на неї покладається виконання таких функцій: нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування; кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і складання обвинувального акта; нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення в кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян<sup>11</sup>.

Зрештою, слід погодитися з тією думкою, що неузгодженість в діяльності різних органів досудового слідства, відсутність між ними співпраці та взаємодії аж ніяк не покращують розкриття злочинів і викриття винних. Окрім того, суперечки про підслідність кримінальних справ, боротьба за статистичні показники, переважаність слідчих свідчать про недосконалість чинної системи органів досудового слідства. А оскільки система досудового слідства сформована та визначена Кримінально-процесуальним кодексом України, тому, щоб сформувати нову систему досудового слідства, як цього вимагає п. 9 розділу XV «Перехідних положень» Конституції України, треба приймати новий Кримінальний процесуальний кодекс або вносити зміни до чинного.

Поданий до Верховної Ради Президентом України Проект Кримінального процесуального кодексу України в частині 1 статті 46 визначає лише три органи досудового розслідування: слідчі підрозділи органів внутрішніх справ; слідчі підрозділи органів безпеки; слідчі підрозділи органів, що здійснюють контроль за

додержанням податкового законодавства<sup>12</sup>. Слідчі підрозділи прокуратури тут не зазначаються. Проте відповідно до ч. 2 ст. 36 Проекту на прокурора покладатиметься здійснення нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. При цьому він уповноважений: починати досудове розслідування; мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей про досудове розслідування; доручати проведення слідчих дій і негласних слідчих дій відповідним оперативним підрозділам; скасовувати незаконні та необгрунтовані постанови слідчих; приймати процесуальні рішення щодо закриття кримінального провадження та продовження строків досудового розслідування; затверджувати чи відмовляти в затвердженні обвинувального акта; підтримувати державне обвинувачення в суді тощо.

З огляду на зазначені позиції можна дійти висновку, що при наявному слідчому апараті органів внутрішніх справ, органів безпеки та податкової міліції від проведення досудового слідства слідчими прокуратури можна відмовитися. Втім, на нашу думку, необхідно залишити у прокурора повноваження з проведення досудового слідства у двох групах кримінальних справ. До першої групи слід віднести кримінальні справи про деякі злочини проти авторитету органів державної влади та органів місцевого самоврядування, деякі злочини проти правосуддя, деякі злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. До другої – військові злочини, а також справи про злочини, які вчиняються працівниками правоохоронних органів (у тому числі прокуратури), службовими особами, які обіймають особливо відповідальні посади, а також народними депутатами України та депутатами місцевих рад. При цьому досудове розслідування в кримінальних справах за обвинуваченням працівників прокуратури повинне здійснюватися вищим прокурором, народних депутатів України – Генеральним прокурором України, депутатів місцевих рад – відповідним районним, районним у місті, міським чи обласним прокурором, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим – прокурором Автономної Республіки Крим. Таким чином, наявність у прокурора повноважень з проведення досудового слідства у справах про вищезазначені злочини, на наш погляд, сприятиме забезпеченню неупередженості та об'єктивності в розслідуванні кримінальних справ та унеможливить зловживання, які можуть бути при проведенні досудового розслідування іншими органами досудового слідства.

**1. Про прокуратуру:** Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. **2. Рішення** Конституційного Суду України № 15-рп/2008 від 10.09.08 року по справі № 1-29/2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccu.gov.ua/>. **3. Лаврищев В.** Правове регулювання діяльності органів досудового розслідування ОВС // Вісник прокуратури. – 2009. – № 3 (93). – С. 88-93. **4. Романюк Б.** Реформування досудового слідства в Україні // Вісник прокуратури. – 2006. – № 8 (62). – С. 32-38. **5. Висновок** Венеціанської комісії «За демократію через право» на проект Закону «Про внесення змін до Конституції України стосовно прокуратури» від 13–14 жовтня 2006 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minjust.gov.ua/>. **6. Петриченко О., Трофімов С.** Проблеми реформування законодавства: щодо системи органів досудового слідства в Україні // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 29-32. **7. Хмеленко В.В.** Реформування органів досудового слідства – крок назустріч людям // Вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2006. – Вип. 311. – С. 119-122. **8. Поліщук В.** Реформування досудового слідства в органах прокуратури //

Вісник прокуратури. – 2003. – № 5 (23). – С. 76-79. **9.** Там само. – С. 76-79. **10.** *Кримінально-процесуальний кодекс України*: від 28.12.1960 року, із змінами та доповненнями станом на 15 травня 2011 року // ВВР Української РСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15. **11.** *Концепція реформування кримінальної юстиції України* – затверджена Указом Президента від 8 квітня 2008 року № 311/2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>. **12.** *Проект Кримінального процесуального кодексу України* (р/н № 9700 станом на 13.01.2012). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/>.