

ШПАК О. О.,

здобувач

(Національна академія прокуратури України),
начальник відділу нагляду за додержанням
законів органами внутрішніх справ
при провадженні оперативно-розшукової
діяльності управління нагляду за одержанням
законів у кримінальному провадженні
(Прокуратура Хмельницької області)

УДК 343.16

ПОНЯТТЯ ТА ЗАВДАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

Стаття присвячена формулюванню на підставі аналізу нормативних актів та наукових джерел, авторського поняття «процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням» та визначенню завдань такої діяльності. Автор доходить висновку, що під час здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням прокурору слід враховувати, як ті завдання, що визначені у Кримінальному процесуальному кодексі України, так і ті, що закріплені у Законі України «Про прокуратуру», а також визначаються керівництвом Генеральної прокуратури України.

Ключові слова: прокурор, процесуальний керівник, досудове розслідування, кримінальне провадження, завдання.

Статья посвящена формулированию на основании анализа нормативных актов и научных источников, авторского понятия «процессуальное руководство прокурором досудебным расследованием» и определению задач такой деятельности. Автор приходит к выводу, что при осуществлении процессуального руководства досудебным расследованием прокурору следует учитывать, как те задачи, которые закреплены в Уголовном процессуальном кодексе Украины, так и те, которые закреплены в Законе Украины «О прокуратуре», а также определяются руководством Генеральной прокуратуры Украины.

Ключевые слова: прокурор, процессуальный руководитель, досудебное расследование, уголовное производство, задачи.

Article is devoted to formulation based on an analysis of regulations and scientific sources, copyright concept of «procedural aspects of pre-trial investigation by prosecutor» and definition of tasks such activities. The author concludes that implementation of procedural manual pre-trial investigation to prosecutor should consider how those tasks which are enshrined in the Criminal Procedure Code of Ukraine, as well as those contained in Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office», and defines direction of Prosecutor General of Ukraine.

Key words: prosecutor, head of procedure, pre-trial investigation, criminal proceedings tasks.

Вступ. Визначення поняття будь-якої діяльності є першоосновою здійснення поглибленого наукового дослідження. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням стало новелою Кримінального процесуального кодексу України 2012 року, проте вводячи таке поняття, законодавець не надав його тлумачення.



Свого окремого дослідження потребують і завдання процесуального керівництва досудовим розслідуванням. При цьому дослідження, як поняття процесуального керівництва, так і завдань такої діяльності, неможливе без звернення, як до теорії прокурорської діяльності, так і до кримінально-правової матерії.

Діяльність прокурора на стадії досудового розслідування неодноразово ставала предметом наукових дискусій Ю.М. Грошевого, Н.С. Карпова, В.Т. Маляренка, М.В. Руденка, В.М. Савицького, В.В. Сухоноса, О.М. Толочка та інших вчених.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання на підставі аналізу нормативних актів та наукових джерел, авторського поняття «процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням» та визначення завдань такої діяльності.

Результати дослідження. Розпочинаючи дослідження поняття та завдань процесуального керівництва досудовим розслідуванням, перш за все, звернімося до окремих міжнародних правових актів.

Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 7 вересня 1990 року передбачають, що обвинувачі відіграють активну роль у кримінальному провадженні, включаючи обвинувачення, і коли це дозволяється законом або відповідає місцевій практиці, в розслідуванні злочину, нагляді за законністю цих розслідувань, нагляді за виконанням рішень суду та здійсненні інших функцій як представників інтересів держав (п. 11).

При виконанні своїх обов'язків обвинувачі: а) виконують свої функції неупереджено і уникають будь-якої дискримінації на основі політичних переконань, соціального походження, раси, культури, статі або будь-якої іншої дискримінації; б) захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того, вигідні або не вигідні вони для підозрюваного; в) дотримуються професійної таємниці, якщо тільки виконання їхніх обов'язків чи інтереси правосуддя не вимагають іншого; г) розглядають позиції і стурбованість жертв, коли торкаються їхніх особистих інтересів, і забезпечують ознайомлення жертв з їхніми правами відповідно до Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та щодо зловживання владою (п. 13) [1].

Крім того, у п. 3 Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року визначено, що в певних системах кримінального правосуддя прокуратура також здійснює державну кримінальну політику з урахуванням, по змозі, регіональних і місцевих умов; веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним; забезпечує надання ефективної допомоги потерпілим; ухвалює рішення щодо заходів альтернативних кримінальному переслідуванню; здійснюють нагляд за виконанням рішень судів тощо.

У країнах, де поліція або підлегла прокуратурі, або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом прокуратури, держава повинна вжити відповідних заходів, щоб гарантувати, що прокурори можуть: а) давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики, особливо, що стосується рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися прокуратурою, про способи збору доказів, роботі персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, надавану прокурорам, і т. д.; б) якщо існують різні підрозділи поліції, направляти справу в той підрозділ, де вона буде найкраще вирішена; в) здійснювати оцінку й внутрішній контроль у тій мірі, у якій вони необхідні для спостереження за виконанням вказівок прокуратури; г) установлювати відповідальність або, якщо доречно, сприяти встановленню відповідальності за можливі порушення (п. 22 Рекомендації REC (2000) 19) [2].

Звернімося також до поглядів учених на поняття та зміст процесуального керівництва. Так, М.С. Трубін висловлював негативну думку щодо можливості віднесення до відань прокурора повноваження здійснювати процесуальне керівництво діяльністю слідчого: фахівець, обізнаність якого в характері діяльності прокуратури складно заперечити, керувався семантикою самого терміна, в основі якого лежать такі категорії, як спрямування чиєїсь діяльності, наявність права на організаційне рішення, покладення відповідальності на



суб'єкт керівництва, тоді як прокурора, на думку вченого, наділяти такими повноваженнями не можна [3, с. 22].

В.М. Савицький вважає, що нагляд за розслідуванням полягає в процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування, яке здійснює прокурор. Поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер [4, с. 194].

Інші дослідники зауважують, що на стадії досудового розслідування прокурором переважно здійснюється функція нагляду за законністю, і лише в деяких моментах він реалізує функцію обвинувачення, до того ж, на етапі судового розгляду прокурор, виконуючи функцію обвинувачення, не звільняється від обов'язку здійснювати нагляд за дотриманням законів під час розгляду судами кримінальних справ [5, с. 59].

Також зазначимо, що О.М. Толочко зауважує, що процесуальне керівництво прокурором діяльністю органів досудового розслідування слугує способом забезпечення законності їхньої діяльності та ефективною процесуальною формою реалізації його конституційної наглядової функції. Автор також вказує, що:

– по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на якусь нову функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять досудове розслідування;

– по-друге, за своєю правовою природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими і характерні керівництву. Постає запитання: чому це процесуальне керівництво? Тому що воно здійснюється щодо процесуального суб'єкта (слідчого) та у процесуальній формі;

– по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду» зумовлена тим, що за правовою ідеологією нового КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження», відповідно до якого процес формування обвинувачення в ході досудового кримінального провадження та підтримання його в суді буде забезпечуватися одним прокурором;

– по-четверте, у вказаному положенні не йдеться про якусь нову функцію прокуратури («процесуальне керівництво розслідуванням»), а наведено узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове слідство та оперативно-розшукову діяльність [6, с. 62].

Також існує думка, що прокурор під час досудового розслідування в кримінальному провадженні виступає суб'єктом забезпечення нагляду за додержанням законів органами й посадовими особами, які здійснюють таке провадження, а під час судового розгляду підтримує державне обвинувачення, тоді як власне прокурорський нагляд є гарантією, що сприяє недопущенню порушення прав учасників кримінального провадження або відновленню вже порушених прав [7, с. 469].

Розробники науково-практичного посібника «Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи» вказують, що, по-перше, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не вказує на основну функцію прокуратури, а дає узагальнену назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство.

По-друге, за своєю правовою природою зазначені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими, які притаманні керівництву. Така діяльність прокурора є саме процесуальним керівництвом, тому що вона здійснюється щодо процесуального (слідчого) та у процесуальній формі.

По-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва, як форми прокурорського нагляду» обумовлена тим, що за правовою ідеологією чинним КПК України впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні



конкретного кримінального провадження», відповідно процес формування обвинувачення під час досудового кримінального провадження та підтримання його в суді має забезпечуватися прокурором [8, с. 19].

Окремо звернімо увагу на завдання процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням. Так, у статті 2 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI визначено, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необгрунтованому процесуальному примусу, і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [9].

Об'єктами, що беруться під захист від кримінальних правопорушень за допомогою норм КПК, є: особа; суспільство; держава. Об'єктами охорони є права, свободи та законні інтереси учасників кримінального провадження. Під такою охороною слід розуміти забезпечення необхідних умов для здійснення прав, свобод і задоволення законних інтересів, їх недоторканності та непорушності за допомогою чіткого врегулювання кримінальних процесуальних відносин та прийняття заходів правового характеру з метою недопущення порушення прав учасників кримінального провадження [10, с. 7].

Стаття 4 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-XII визначає, що діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, і має своїм завданням захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення [11].

Цікаво зауважити, що у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII не визначаються завдання діяльності органів прокуратури. У ст. 1 Закону лише вказується, що прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [12]. Проте у Законі України «Про прокуратуру» 2014 року доцільно було б визначити завдання діяльності прокуратури, оскільки завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справи тощо [13, с. 284].

На думку Ю.М. Грошевого діяльність прокуратури націлена на те, щоб піднаглядні органи діяли на підставі законності, забезпечували у відповідності з наданими їм правами та покладеними обов'язками охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав та свобод громадян; має чітку попереджувально-виховну спрямованість; передбачає вжиття заходів до своєчасного виявлення та усунення будь-яких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили, до відновлення порушених прав та притягнення винних до встановленої відповідальності [14, с. 23].

Отже, Закон України «Про прокуратуру» 2014 року потребує доповнення окремою статтею, де слід визначити завдання діяльності прокуратури України.

Також зазначимо, що пунктом 1 наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 року № 4 гн першого заступника та заступників Генерального прокурора України, керівників прокуратур усіх рівнів і галузевих підрозділів апаратів, прокурорів-процесуальних керівників досудового розслідування зобов'язано забезпечити [15]:



– Єдину систему організації нагляду за додержанням законів усіма органами досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення, оскарження незаконних судових рішень, здійснення інших повноважень із цих питань;

– безумовне реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення до прийняття остаточного рішення у провадженні;

– швидке, всебічне, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, обов'язкову участь прокурорів – процесуальних керівників досудового розслідування в їх судовому розгляді (у визначених законом випадках), поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження;

– своєчасне вжиття заходів до усунення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення, відшкодування завданої ним шкоди фізичним та юридичним особам, державним і комунальним інтересам, розшуку майна, яке стало предметом злочинного посягання;

– пред'явлення процесуальними керівниками цивільних позовів у кримінальному провадженні в установлених законом випадках.

Висновки. Враховуючи викладене, вважаємо, що процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням – це діяльність прокурора, метою якої є забезпечення додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове розслідування, а також виконання завдань, визначених у статті 2 Кримінального процесуального кодексу України та Законі України «Про прокуратуру». Сама ж діяльність прокурора у досліджуваній сфері, ґрунтуючись на вимогах чинного законодавства, спрямована на забезпечення додержання нормативно-правових актів, що гарантують права, свободи та законні інтереси учасників кримінального провадження.

Також окремо зауважимо, що здійснюючи процесуальне керівництво, прокурору – процесуальному керівнику необхідно враховувати як ті завдання, що визначені у Кримінальному процесуальному кодексі України, так і ті, що визначаються Законом України «Про прокуратуру», а також відомчими правовими актами Генеральної прокуратури України. У подальшому також доцільно у Законі України «Про прокуратуру» окремо визначити завдання процесуального керівництва.

Список використаних джерел:

1. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 7 вересня 1990 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf.
2. Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.
3. Трубин Н.С. Прокурорский надзор за соблюдением законов органами дознания / Н.С. Трубин – М.: Юрид. лит. – 1982. – 132 с.
4. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1985. – 383 с.
5. Рогатюк І.В. Формування функції обвинувачення та її реалізація у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І.В. Рогатюк ; Нац. академія внутр. справ України. – К., 2004. – 20 с.
6. Толочко О.М. Правова природа процесуального керівництва досудовим розслідуванням / О.М. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 60–62.
7. Черноусько М.В. Правова природа прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М.В. Черноусько // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – 2014. – Вип. 71. – С. 461–474.
8. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. / ред. кол.: І.М. Козьяков, В.Т. Ма-



ляренко, Г.П. Серета, С.Д. Скулиш, О.Н. Ярмиш. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 750 с.

9. Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. Т. 1 / О.М. Бандурка, С.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – 768 с.

11. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

12. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

14. Грошевой Ю.М. Теоретические проблемы соотношения прокурорского надзора и ведомственного (вневедомственного) контроля (в системе АПК): учебное пособие / Ю.М. Грошевой, Д.И. Пышнев. – К.: НМК ВО, 1992. – 76 с.

15. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4 гн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151871.

