



О. Б. Комарницька
*кандидат юридичних наук,
 професор кафедри нагляду
 за додержанням законів органами,
 які проводять оперативно-розшукову
 діяльність, дізнання та досудове слідство
 (Національна академія прокуратури України),
 юрист 2 класу*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

Основні напрями діяльності або функції органів прокуратури закріплені у ст. 121 Конституції України. Одним із таких фундаментальних напрямів є нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Конкретизація цієї норми в дещо зміненому вигляді знайшла своє втілення у КПК.

КПК увів нові для кримінального процесу поняття і класифікацію, вніс реформаційні зміни у сферу кримінальної юстиції. Зокрема, ч. 2 ст. 36 КПК передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Про теорію та практику процесуального керівництва згідно з КПК активно дискутують як на теоретичному рівні, так і на прикладному.

Важливим підґрунтям для цього дослідження стали праці таких відомих вітчизняних учених, як: Ю. П. Аленін, А. М. Баранов, Т. М. Барабаш, І. Д. Гончаров, Ю. О. Гурджі, Ю. В. Кореневський, А. М. Ларин, Є. Д. Лук'янчиков, В. Т. Маляренко, М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, І. З. Рогатинська, С. М. Стахівський та ін.

Безпосередньо зазначені питання в тому чи іншому аспекті розглядалися у працях таких науковців, як: С. А. Альперт, Т. В. Варфоломеева, В. І. Бояров, Є. Г. Коваленко, І. М. Козьяков, О. П. Кучинська, Л. М. Лобойко, В. В. Молдаван, Л. Д. Удалова, О. М. Толочко, М. К. Якимчук та ін. Констатуючи їх внесок у розроблення поставленої проблеми, зауважимо, що вони стосувалися лише певних її сторін.

Слід зазначити, що й досі залишається чимало дискусійних, недостатньо розроблених питань і аспектів, що пояснюється складністю й багатогранністю функцій органів прокуратури. Неоднозначність ситуації полягає у відсутності як на теоретичному, так і правозастосовному рівні єдиного підходу до розуміння досліджуваного напрямку діяльності прокурора, незакріпленні

на законодавчому рівні визначення цієї функції. Особливої актуальності це дослідження набуває на тлі кардинальних змін, які відбулися у кримінальному процесі України.

Мета цієї статі полягає в розкритті змісту прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Необхідно зазначити, що науковці по-різному висвітлюють закріпленій у ч. 2 ст. 36 КПК такий напрям діяльності прокурора, як здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Одні з них вважають, що цей напрям є узагальненням конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, другі — що це новий напрям прокурорської діяльності, а треті твердять про поєднання двох різних функцій, таких як прокурорський нагляд та процесуальне керівництво.

Як і КПК 1960 р., КПК не містить визначення таких термінів, як «нагляд прокурора за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство» та «прокурорський нагляд».

Утім, у КПК зміст цього терміна розкривається через надані прокурору повноваження у формі процесуального керівництва під час досудового розслідування.

Для кращого розуміння прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням необхідно з'ясувати його межі.

Відповідно до принципів ст. 3 КПК досудове розслідування окреслюється як стадія кримінального провадження, яка розпочинається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Власне кажучи, зі змісту ст. 3 КПК можна визначити межі процесуального керівництва, які зумовлені завданнями КПК.

Так, О. О. Юхно зазначає, що окремим положенням КПК властива термінологічна невизначеність; для позначення основних понять кримінального процесу іноді вживаються терміни, які неоднозначно сприймаються не тільки в науковому середовищі, а й працівниками практичних підрозділів досудового розслідування [1, с. 322].

Результати аналізу практичної реалізації функцій, що виконуються органами прокуратури, викликають серед фахівців дискусії щодо необхідності розширення та закріплення на законодавчому рівні їх переліку.

Зокрема, це стосується функції досудового слідства та процесуального керівництва [2, с. 118]. Ця думка пояснюється тим, що в Конституції України прямо не передбачено такої функції прокурора, яка закріплена в ч. 2 ст. 36 КПК.

Вчені розрізняють такі процесуальні функції прокурора: функцію процесуального керівництва досудовим розслідуванням; контрольно-наглядову функцію за здійсненням процесуального керівництва; організаційно-контрольну функцію за проведенням досудового кримінального провадження; функцію підтримання державного обвинувачення; функцію доведення суду позиції щодо підтримання або заперечення судового рішення [3, с. 50].

У зв'язку з визначенням прокурора ключовим суб'єктом досудового розслідування на сторінках юридичних видань розгорнулася активна дискусія щодо сутності поняття «прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням». Законодавець визначає його як форму прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 2 ст. 36 КПК), шляхом використання якої прокурор забезпечує професійне, ефективне і законне виконання слідчим поставлених перед ним завдань під час розслідування кримінальних правопорушень [4, с. 278].

На думку В. В. Луцика, така концепція (ч. 2 ст. 36 КПК) суттєво звучує конституційну функцію прокуратури, закріплену в п. 2 ст. 121 Конституції України, оскільки за своїм змістом нагляд за додержанням законів є значно ширшим, ніж процесуальне керівництво, і відрізняється обсягом та характером повноважень прокурора, а також різним колом завдань, які передбачені для цих видів діяльності. У зв'язку з цим В. В. Луцик частково погоджується з думкою В. Бабкової, яка вважає, що «процесуальне керівництво з боку прокурора досудовим розслідуванням» і «нагляд прокурора за додержанням законів при проведенні досудового розслідування» є ідентичними поняттями [5, с. 232].

Найбільш переконливою вважаємо думку про те, що процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням є ефективним способом забезпечення законності дій та рішень органів досудового розслідування та реалізації визначених Конституцією України відповідних наглядових повноважень. Нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва дає змогу прокурору за допомогою обов'язкових для виконання зазначеними органами вказівок, доручень, процесуальних дій та рішень безпосередньо спрямовувати перебіг кримінального провадження на його досудових стадіях, цілеспрямовано впливати на результат діяльності органів досудового розслідування та виконання ними завдань кримінального судочинства, насамперед щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування [6].

Власне кажучи, завдання кримінального судочинства зумовлені завданнями прокурорського нагляду, які випливають із Закону України «Про прокуратуру».

На нашу думку, процесуальне керівництво та дієвий нагляд за рішеннями, прийнятими слідчими, виконання вимог КПК дає можливість реально впливати на збір доказів та не допускати порушень гарантованих Конституцією України прав учасників процесу.

Прокурор здійснює процесуальне керівництво розслідуванням, зокрема, наділений правом надавати слідчим доручення і приймати або погоджувати ключові процесуальні рішення [7, с. 20].

Зауважимо, що в разі невиконання необхідних процесуальних дій прокурор, реалізуючи свої наглядові повноваження у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, надає відповідні доручення, вказівки про їх проведення слідчому та у будь-який інший спосіб, що відповідає вимогам закону, організовує досудове розслідування.

Слід зазначити, що процесуальне керівництво може здійснюватись шляхом як надання письмових вказівок, так і складання спільного плану. Планування може здійснюватись прокурором із слідчим та слідчим із оперативним працівником. Перевага планування над вказівками полягає тільки в детальному відображенні майбутніх дій із визначенням часу та особи виконавця, а також детальному описі епізодів. Проте вказівки є обов'язковими до виконання, і за їх невиконання може настати покарання (дисциплінарне або кримінальне).

У зв'язку з цим потрібно зазначити, що окремі норми КПК спрямовані на зміну ролі прокурорів на місцях: з колишнього «епізодичного» нагляду на безперервне процесуальне керівництво кримінальним провадженням.

Тобто КПК певним чином корегує реалізацію конституційної функції прокурора щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Зміщуючи акцент із суто наглядової діяльності прокурора на безпосереднє керівництво процесуальною діяльністю органу досудового розслідування щодо проведення слідчих (розшукових) дій, спрямованих на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у кримінальному провадженні, КПК істотно посилює статус прокурора саме як сторони кримінального провадження з боку обвинувачення.

Безумовно, зазначена норма також суттєво впливає на загальну спрямованість, конкретний зміст та характер повноважень прокурора у кримінальному провадженні [6].

Здійснюючи свої повноваження, прокурор повинен займати активну позицію, а не залишатись пасивним спостерігачем.

Власне кажучи, законодавець переніс відповідальність за результати розслідування кримінального правопорушення на прокурора, зобов'язавши

його забезпечити швидке, повне, всебічне і неупереджене розслідування кримінального правопорушення. Для успішного виконання цього обов'язку законодавець наділив прокурора правом процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК) [4, с. 278].

Зазначені повноваження прокурор реалізує шляхом надання доручень у порядку, передбаченому главами 20, 21, 43 КПК, а також шляхом надання конкретних вказівок слідчому у кримінальному провадженні із встановленням строку їх виконання.

На думку М. В. Руденка та В. П. Півненка, усі кримінальні процесуальні повноваження прокурора, що закріплені в ч. 2 ст. 36 КПК, спрямовані на забезпечення успішної реалізації як основної його кримінальної процесуальної функції — нагляд за додержанням законів усіма учасниками досудового розслідування, так і додаткової функції, що виконується на цій стадії процесу, — процесуального керівництва владними суб'єктами, безпосередньо розслідуючи кримінальне правопорушення [4, с. 281].

У цьому контексті доцільно зазначити, що у ст. 216 КПК сформульовано такий самостійно конституційний напрям діяльності прокурора, як «прокурор, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням», а у ст. 295 КПК — «прокурор, що здійснює нагляд за додержанням законів», що дає підстави стверджувати про видозмінення конституційної функції прокурора.

Необхідно погодитись із тим, що у КПК передбачено нове бачення ролі прокурора у кримінальному провадженні, що зумовлює дослідження та конкретизацію мети й завдань прокуратури в оновленій системі кримінально-процесуальних координат, зокрема під час досудового розслідування [8, с. 105].

Разом із тим однорідність цілей, завдань і характеру діяльності прокурора об'єднує наглядові та процесуальні повноваження в цілісну систему — нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва.

Реалізація одних повноважень, передбачених ч. 2 ст. 36 КПК, прямо залежить від інших, а їх кінцевий результат так переплітається, що вони окремо існувати не можуть.

Результати аналізу зазначених вище повноважень прокурора свідчать про те, що нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування здійснюється з використанням владно-розпорядчих повноважень, визначення найбільш ефективних напрямів проведення досудового розслідування, активізації зусиль органів розслідування, спрямованих на повне, всебічне та об'єктивне встановлення обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, забезпечення прав та інтересів громадянина і держави, міжнародно-правової допомоги з дотриманням під час розслідування кримінального правопорушення вимог законодавства [2, с. 120].

Потрібно зауважити, що відповідно до концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 08 квітня 2008 р., під змістом процесуального керівництва прокурором розумілись організація досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координація процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законодавства України.

У цій же концепції йдеться про покладення на прокуратуру функцій здійснення нагляду і кримінального переслідування.

Крім того, відповідно до Рекомендацій РЕС (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокурорів у системі кримінального правосуддя» процесуальне керівництво може здійснюватися прокуратурою з наданням прокурорам владних повноважень щодо органів розслідування.

Слід зазначити, що результат аналізу повноважень прокурора, якими він наділений на стадії досудового розслідування, дає підстави говорити про її існування [2, с. 118]. Аналогічної думки дотримується О. М. Ларін [3, с. 51].

Зокрема, прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво, несе відповідальність за своєчасність та законність прийнятих органами досудового розслідування процесуальних рішень, а також проведення слідчих дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та в порядку, що передбачені КПК, дотримання правил їх належності та допустимості. Недотримання процесуального порядку проведення слідчих дій та отримання за їх результатами доказів тягне за собою недопустимість доказів, негативно впливає на можливість їх використання прокурором під час судового розгляду, звужує доказову базу прокурора у процесі як сторони кримінального провадження.

А. М. Ларін, характеризуючи сутність та зміст керівництва процесуальною діяльністю як окремої самостійної функції, зазначає, що ухвалювати рішення про скерування слідства та проведення слідчих дій, давати доручення та вказівки, пред'являти вимоги і виносити постанови, виконання яких є обов'язковим для інших, — це і означає керувати, здійснювати керівництво [9, с. 113].

Наведене твердження узгоджується зі змістом КПК, відповідно до якого прокурор здійснює не «самостійне керівництво», а «нагляд за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва». Під останнім терміном розуміється, що прокурор здійснює керівництво діями органу досудового розслідування щодо проведення процесуальних дій, бере участь у проведенні будь-якої процесуальної дії або безпосередньо проводить її.

Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням можна розуміти як ефективний спосіб забезпечення законності дій та рішень

органів досудового розслідування та реалізації визначених Конституцією України відповідних наглядових повноважень.

Заслуговує на увагу твердження науковців про те, що прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування — це, по-перше, самостійний напрям прокурорської діяльності, спрямований на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування — дослідження всіх обставин учиненого кримінального правопорушення для надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер цієї прокурорської діяльності. По-друге, якщо виконання прокурором функції нагляду за додержанням законів спрямоване на забезпечення законності всього досудового розслідування (дій і рішень всіх учасників цієї стадії процесу без будь-якого винятку), то виконання ним функції процесуального керівництва спрямоване лише на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування кримінального правопорушення владними суб'єктами процесу — слідчими, що діють вже в межах забезпеченого прокурором режиму законності [4, с. 279].

Отже, прокурор, окрім наглядових повноважень, здійснює також діяльність, спрямовану на визначення кола доказів та способів їх отримання у конкретному кримінальному провадженні, проведення із зазначеною метою певних гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, а також забезпечення при цьому законності дій слідчого.

Реалізація прокурором такого повноваження, як процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, супроводжується постійним прокурорським наглядом.

У наукових джерелах зазначається також, що через реалізацію процесуального керівництва діяльність прокурора на стадії досудового розслідування не перестає бути прокурорським наглядом, одним з аспектів якого, зокрема, є нагляд за дотриманням прав людини і громадянина [2, с. 119].

Так, за твердженням О. О. Юхна, розширення повноважень прокурорів та досить велике навантаження на них призведе до фактичного оформлення процесуальних документів слідчими за неофіційною усною вказівкою перших, що зустрічається і сьогодні у практичній діяльності органів досудового розслідування. Крім того, термін «процесуальне керівництво» не вживається ні в Конституції України, ні в Законі України «Про прокуратуру», які визначають основні напрями діяльності прокуратури, тому його використання у КПК є сумнівним. Автор пропонує у КПК закріпити за прокурором функцію, передбачену ст. 121 Конституції України, тобто нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство [1, с. 325].

Однак не можна погодитись із твердженням науковця про те, що термін «процесуальне керівництво» не міститься в Законі України «Про прокуратуру», і тому його наявність у КПК є сумнівною. Відповідно до запланованих

реформ кримінальної юстиції прийняття КПК супроводжуватиметься прийняттям нового Закону України «Про прокуратуру», про що свідчить наявність кількох проектів цього законодавчого акта.

Крім того, на думку В. Малюги, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, закріплене за прокурором, зумовлює необхідність внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру» [2, с. 120], у ч. 2 ст. 29 передбачено, що нагляд має сприяти розкриттю кримінальних правопорушень. Проте КПК не містить такого завдання, як «розкриття кримінальних правопорушень», або такої дефініції, як «розкриття». Це свідчить не тільки про певну термінологічну неузгодженість між законодавчими актами, а й про складність практичної реалізації не закріпленого у КПК завдання.

Разом із тим результати системного аналізу норм КПК (ч. 6 ст. 36 КПК) не дають підстав погодитись із думкою В. М. Савицького, який специфіку прокурорського нагляду на стадії досудового розслідування формулює таким чином:

«нагляд за розслідуванням полягає у здійснюваному прокурором процесуальному керівництві діяльністю органів розслідування; поза таким керівництвом надані прокурору наглядові повноваження не можуть бути реалізовані, вони втрачають свій правоохоронний і правовідновлювальний характер;

процесуальне керівництво з боку прокурора однаковою мірою та в однакових правових формах поширюється на всі органи дізнання і досудового слідства, за діяльністю яких прокурор здійснює нагляд, і не залежить від їхньої відомчої належності» [2, с. 119].

На нашу думку, саме завдяки належній організації роботи процесуальних керівників, ефективному використанню процесуальними прокурорами своїх повноважень можливе якісне виконання завдань кримінального провадження під час провадження досудового розслідування та судового розгляду.

Насамкінець слід зазначити, що досліджувана функція — це зумовлений вимогами часу напрям діяльності прокурора, який перебуває в залежності від наявного комплексу прав та обов'язків (повноважень), які й формують його процесуальний статус та визначають функціональну спрямованість і місце в тій чи іншій системі органів влади.

Список використаних джерел

1. Юхно О. О. Теоретичні та прикладні аспекти застосування нового кримінального процесуального кодексу України у кримінальному судочинстві / О. О. Юхно // Митна справа. — 2012. — № 4 (82). — С. 320–326.

2. *Малога В.* Нагляд прокурора за додержанням законів у формі процесуального керівництва при проведенні досудового розслідування / В. Малога // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — 2012. — № 91. — С. 118–120.

3. *Толочко О. М.* Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні: структурно-функціональний аспект / О. М. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2013. — № 4. — С. 49–54.

4. *Руденко М. В.* Півненко В. П. Про сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. В. Руденко, В. П. Півненко // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. — 2013. — № 1. — С. 277–283.

5. *Луцик В. В.* Правовий статус та повноваження прокурора за новим КПК України / В. В. Луцик // Митна справа. — 2013. — № 1 (85). — Ч. 2. — Кн. 1. — С. 231–238.

6. *Геселев О. В.* Процесуальний статус та повноваження прокурора за новим кримінальним процесуальним кодексом України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nsj.gov.ua/training/judges/kpk6>.

7. *Литвак О. М., Шумський П. В.* Проблеми реформування кримінальної юстиції / О. М. Литвак, П. В. Шумський // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2013. — № 2. — С. 19–24.

8. *Дворник А.* Мета і задачі прокурора у досудовому кримінальному провадженні / А. Дворник // Вісник Національної академії прокуратури України. — 2013. — № 2. — С. 105–109.

9. *Ларін А. М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А. М. Ларин. — М. : Юрид. лит., 1986. — 160 с.

Комарницька О. Б. Теоретичні аспекти процесуального керівництва досудовим розслідуванням

Анотація. У статті розглянуто окремі аспекти нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Ключові слова: функції, завдання, повноваження, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, доручення, вказівки.

Комарницкая О. Б. Теоретические аспекты процессуального руководства досудебным расследованием

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные аспекты надзора за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием.

Ключевые слова: функции, задания, полномочия, процессуальное руководство досудебным расследованием, поручения, указания.

Komarnytska O. B. Theoretical Aspects of Procedural Management of Pre-Trial Investigation

Summary. The article is devoted to consideration of separate aspects of supervision over compliance with laws while holding of pre-trial investigation in form of procedural management of pre-trial investigation.

Key words: functions, tasks, authority, procedural management of pre-trial investigation, orders, instructions.