

І. І. Шульган

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
асп. кафедри кримінального права і процесу

## **ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ОКРЕМА ФУНКЦІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

© Шульган І. І., 2016

Охарактеризовано здійснення прокурором функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, обґрунтовано її значущість та необхідність розмежування функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням та нагляду за додержанням законів у діяльності правоохоронних органів, яка не пов'язана із проведенням досудового розслідування.

**Ключові слова:** кримінальне провадження, досудове розслідування, функції органів прокуратури, процесуальне керівництво, функція нагляду.

І. І. Шульган

## **ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО В КАЧЕСТВЕ ОТДЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНИТЕЛЯ**

Охарактеризовано осуществление процессуального руководства прокурором во время досудебного расследования. Это доказывает важность и необходимость разделения функций процессуального руководства в ходе досудебного следствия и функции надзора за соблюдением законов в деятельности правоохранительных органов, которая не связана с досудебным расследованием.

**Ключевые слова:** уголовное судопроизводство, досудебное расследование, функции прокуратуры, процессуальное руководство, функция надзора.

I. I. Shulhan

## **PROCEDURAL GUIDANCE AS SEPARATE FUNCTION OF PUBLIC PROSECUTOR**

The article deals with the implementation of procedural guidance performed by the prosecutor during pre-trial investigation. It proves its importance and necessity of separation of procedural guidance function during pre-trial investigation and function of supervision of the observance of laws in activity of law enforcement authorities, which is not related to the pre-trial investigation.

**Key words:** criminal proceedings, pre-trial investigation, public prosecutor's functions, procedural guidance, function of supervision.

**Постановка проблеми.** Процесуальний статус прокурора у кримінальному провадженні визначається, передусім, статтею 121 Конституції України, Законом України “Про прокуратуру” та

Кримінальним процесуальним кодексом України (надалі КПК України). Відповідно до вказаних нормативно-правових актів, до функцій органів прокуратури належать: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

**Формулювання цілі статті.** У своїй статті хочу зупинитися на характеристиці здійснення прокурором процесуального керівництва, яке законодавчо визначене як форма нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, однак, з огляду на її значущість, є, на мою думку, ваговою і відокремленою функцією органів прокуратури.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання функцій прокурора були предметом досліджень таких науковців, як Ю. М. Грошевий, М. В. Косюта, О. М. Ларін, В. М. Савицький. Вказане питання активно обговорюється і є предметом дослідження багатьох сучасних науковців і практиків. Зокрема, свої міркування з цього приводу в наукових статтях висловлювали О. Геселев [3], О. Толочко [4], М. Реденко, В. Півненко [5], В. Юрчишин [6], В. Корж [7], В. Комарницька [8] та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Кримінальним процесуальним кодексом України встановлено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва ним (ч. 2 ст. 36 КПК України) [2].

Аналіз вказаного положення свідчить про те, що здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням законодавець не розглядає як нову функцію прокуратури, а визначає її як складову конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Поряд з цим, на мою думку, функцію процесуального керівництва не можна зводити до способу здійснення прокурорського нагляду, оскільки зміст і завдання процесуального керівництва і прокурорського нагляду є різними. Термін “керівництво” можна розтлумачити як діяльність керівника щодо спрямування процесу, вплив на розвиток, стан чого-небудь [9, с. 425]. Зокрема, “керівництво” охоплює право керівника давати вказівки, розпорядження, втручатися у безпосередню діяльність підконтрольного органу чи посадової особи, спрямовувати її, доручати здійснення певних завдань або самостійно їх виконувати. Особа ж, яка здійснює нагляд, таких повноважень не має. Наглядати означає слідкувати за чіткою діяльністю для контролю, забезпечення порядку [9, с. 555].

Метою нагляду є виявлення та усунення допущених у діяльності правоохоронних органів порушень закону, а також недопущення їх вчинення у майбутньому. Тобто нагляд спрямований на забезпечення законності в діяльності не лише органів, що здійснюють досудове розслідування, а й правоохоронних органів загалом. Метою ж процесуального керівництва є всебічне, повне та неупереджене дослідження всіх обставин кримінального провадження, для того, щоб кожен, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності, і жоден невинуватий не був засуджений. Процесуальне керівництво здійснюється у конкретному кримінальному провадженні та стосується органу (посадової особи), який проводить досудове розслідування.

На думку В. В. Луцика, концепція ч. 2 ст. 36 КПК України, за якою процесуальне керівництво розглядається як форма нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, істотно звужує конституційну функцію прокуратури, закріплену в п. 2 ст. 121 Конституції України, оскільки за 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 [10, с. 232].

Погоджуючись з таким твердженням, зауважимо про необхідність розмежування функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням та нагляду за додержанням законів у діяльності правоохоронних органів, яка не пов'язана із проведенням досудового розслідування.

Ще одним підтвердженням такої позиції є те, що суб'єкти здійснення процесуального керівництва та прокурорського нагляду є різними. Так, відповідно до Наказу Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4 гн “Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні” у кожному кримінальному провадженні призначається процесуальний керівник з урахуванням складності кримінальних правопорушень, їх кваліфікації, суспільного резонансу та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів (п. 2.3 Наказу) [11]. Тобто процесуальним керівником призначають працівника з-поміж прокурорів відповідної прокуратури, тоді як функцію нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, здійснює керівник прокуратури чи його заступник.

Щодо питання співвідношення функцій процесуального керівництва та прокурорського нагляду склалося декілька поглядів. С. А. Шейфер вважає за необхідне обмежити процесуальне керівництво лише функцією нагляду за слідством, тобто контролем за законністю та своєчасністю здійснення процесуальних дій і рішень, без права втручатися у сферу організації слідчої роботи, за кінцеві результати якої прокурор не може відповідати [12, с. 137].

На моє переконання, думка попереднього автора неприйнятна у сучасній організації кримінального переслідування, оскільки чинним КПК саме на прокурора – процесуального керівника покладено відповідальність за допустимість та достовірність доказів, зібраних у ході проведення досудового розслідування, на яких ґрунтується оголошення підозри, та обов'язок доведення у суді винуватості підозрюваної особи. Тому процесуальний керівник має бути наділений не тільки сукупністю наглядових повноважень, а й можливістю скеровувати хід досудового розслідування та правом особистої участі у здобутті доказів.

Серед науковців існує ще й інша думка, згідно з якою прокурор на досудовому провадженні здійснює як керівництво розслідуванням, так і нагляд за його законністю. Прокурор здійснює нагляд за розслідуванням, коли розглядає скарги на дії слідчого, скасовує його незаконні постанови або вимагає від органів розслідування для перевірки матеріали кримінального провадження. Але в тих випадках, коли прокурор відсторонює слідчого від проведення слідства у справі або передає справу іншому слідчому, він не тільки здійснює нагляд, а й виконує діяльність, яка, за характером, є адміністративною [13, с. 119].

З думкою цього автора можна частково погодитися, оскільки процесуальний керівник справді наділений наглядовими повноваженнями, проте ці повноваження обмежені лише кримінальним провадженням, у якому прокурор призначений процесуальним керівником. Діяльність правоохоронних органів набагато ширша, ніж проведення досудового розслідування. Саме тому в дослідженні я обґрунтовую позицію розмежування функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням та нагляду за додержанням законів в діяльності правоохоронних органів, яка не пов'язана із проведенням досудового розслідування.

Водночас є й противники виокремлення процесуального керівництва як окремої функції прокуратури. Так, В. Корж вважає, що прокурор у кримінальному процесі здійснює: 1) кримінальне переслідування особи, яка вчинила злочин; 2) прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. За її словами, формулювання ч. 2 ст. 36 КПК України призводить до деформації функцій і правового статусу прокурора через змішування понять “нагляд” і “керівництво”. Автор пропонує вилучити словосполучення “у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням” з ч. 2 ст. 36 КПК України [7, с. 81–82]. На мою думку, така позиція автора виходить за межі концепції реформування правоохоронної діяльності, започаткованої Кримінальним процесуальним кодексом України. Адже процесуальний керівник призначається з моменту внесення кримінального провадження до Єдиного реєстру досудових розслідувань (надалі ЄРДР), а кримінальне переслідування особи, яка вчинила злочин, розпочинається з моменту оголошення підозри.

Актуальною і такою, що відповідає вимогам сьогодення, є позиція І. В. Єни щодо виділення трьох основних функцій, які здійснює прокурор у досудовому провадженні, – функції кримінального переслідування; функції нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; функції процесуального керівництва [14, с. 10].

**Висновки.** Отже, проаналізувавши різноманітні думки авторів щодо співвідношення функції органів прокуратури – “нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство”, визначеної ст. 121 Конституції України, та функції “нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва ним”, закріпленої ст. 36 КПК України, доходимо висновку, що процесуальне керівництво – це організація процесу досудового розслідування, визначення його спрямування, координація процесуальних дій слідчих та оперативних підрозділів, а також забезпечення дотримання вимог законів України під час отримання доказів та винесення процесуальних рішень в ході проведення досудового розслідування конкретного, окремо взятого кримінального провадження.

І навіть більше, порядок реалізації функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, її вектор спрямованості та зміст свідчать про самостійність такої функції прокурора, котра є очевидною та необхідною. Сподіваюсь, що законодавець через внесення змін і доповнень до КПК України розмежує процесуальну функцію – “процесуальне керівництво досудовим розслідуванням” та наглядову – “нагляд за додержанням законів в діяльності правоохоронних органів, яка не пов’язана із проведенням досудового розслідування”, що, на мою думку, буде правильним.

Введення у кримінально-процесуальне законодавство інституту процесуального керівництва досудовим розслідуванням зумовлене, зокрема, євроінтеграційними процесами. КПК України запроваджено принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні аж до винесення судом остаточного рішення у ньому. Отже, формування обвинувачення забезпечується одним чи групою процесуальних керівників, що спрямовують діяльність слідчого, координують досудове розслідування, щоб згодом ефективно підтримувати державне обвинувачення в суді. Внаслідок цього істотно зростає відповідальність кожного процесуального керівника за якість та результат кримінального провадження.

Прокурор повинен володіти всією сукупністю доказів, зібраних у кримінальному провадженні, і бути переконаним у їх допустимості, достовірності та законності отримання. Процесуальний керівник має повний доступ до документів та інших відомостей, що містяться в матеріалах кримінального провадження. Він має право призначати ревізії та перевірки, приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України, доручати проведення слідчих дій та негласних слідчих (розшукових) дій, давати вказівки щодо їх проведення та брати в них участь, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі дії.

Разом з тим, прокурор не повинен виконувати функції слідчого, а лише організовувати процес розслідування кримінального провадження.

Процесуальне керівництво з боку прокурора досудовим розслідуванням є ефективним способом забезпечення законності дій та рішень органів досудового розслідування. Як зазначає О. В. Геселев, “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” [3].

Раніше прокурор, що “наглядає”, відповідав лише за забезпечення законності в ході досудового слідства, тоді як за якість розслідування кримінальної справи відповідали керівники органів досудового слідства. Сьогодні прокурор – процесуальний керівник – ключова фігура досудового розслідування, відповідальна за забезпечення законності та якісного розслідування кожного кримінального провадження.

У зв’язку з цим потрібно зазначити, що новації, введені Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 р., спрямовані на переорієнтацію ролі прокурора (процесуального керівника) з епізодичного нагляду на безперервне керівництво ходом досудового розслідування конкретного кримінального провадження. Інакше кажучи, чинний КПК зміщує акцент повноважень

прокурора із нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, на керівництво процесуальною діяльністю органу досудового розслідування, підвищує цим статус прокурора як сторони обвинувачення у кримінальному провадженні. Що і зумовлює необхідність законодавчого розмежування процесуальної функції – “процесуальне керівництво досудовим розслідуванням” та наглядової – “нагляд за додержанням законів в діяльності правоохоронних органів, яка не пов’язана із проведенням досудового розслідування”.

1. Конституція України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>. 2. Кримінальний процесуальний кодекс України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17\\_3](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17_3). 3. Геселев О. В. Процесуальний статус та повноваження прокурора за новим Кримінальним процесуальним кодексом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nsj.gov.ua/training/judjes/krk6>. 4. Толочко О. Процесуальна діяльність прокурора у кримінальному провадженні: структурно-функціональний аспект / О. Толочко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 4. – С. 49–55. 5. Руденко М. В. Сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. Руденко, В. Півненко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 34–37. 6. Юрчишин В. Процесуальні повноваження прокурора щодо доказування вини на досудовому розслідуванні / В. Юрчишин // Право України. – 2015. – № 5. С. 171–178. 7. Корж В. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України: проблеми впровадження в практичну діяльність / В. Корж // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 79–87. 8. Комарницька О. Б. Теоретичні аспекти процесуального керівництва досудовим розслідуванням / О. Комарницька // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2014. – № 3. – С. 88–96. 9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел – К. – Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2001. – 1440 с. 10. Луцик В. В. Правовий статус та повноваження прокурора за новим КПК України / В. Луцик // Митна справа. – 2013. – № 1 (85). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 231–238. 11. Наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4 гн “Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102). 12. Шейфер С. А. О формах осуществления прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / С. А. Шейфер // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М.: ВНИИПП, 1994. – 137 с. 13. Малюга В. Нагляд прокурора за додержанням законів у формі процесуального керівництва при проведенні досудового розслідування / В. Малюга // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія юридичні науки. – 2012 – № 92 – С. 118–120. 14. Єна І. В. Кримінальна процесуальна компетенція прокурора у досудовому провадженні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність” / І. В. Єна; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – К., 2014. – 20 с.