

Карабаджак Катерина

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті досліджено правову природу процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Проаналізовано можливість та необхідність законодавчої регламентації поняття «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням». Співставлено процесуальне керівництво та прокурорський нагляд в діяльності органів прокуратури.

Ключові слова: процесуальне керівництво, прокурорський нагляд, процесуальна функція органів прокуратури, повноваження працівників органів прокуратури, досудове розслідування.

В статье исследована правовая природа процессуального руководства досудебным расследованием. Проанализирована возможность и необходимость законодательной регламентации понятия «процессуальное руководство досудебным расследованием». Сопоставлены процессуальное руководство и прокурорский надзор в деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова: процессуальное руководство, прокурорский надзор, процессуальная функция органов прокуратуры, полномочия работников органов прокуратуры, досудебное расследование.

The article examines the legal nature of the procedural direction of the pre-trial investigation. The possibility and necessity of legislative regulation of the concept of “procedural management of pre-trial investigation” is analyzed. Procedural guidance and prosecutor supervision in the activities of the prosecution authorities are compared.

Key words: procedural guidance, prosecutor supervision, procedural function of the prosecution authorities, powers of the prosecution authorities, pre-trial investigation.

Першочерговою стадією кримінального процесу відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 року № 4651-VI (далі – КПК України) є досудове розслідування, і саме починаючи з неї виникають кримінально-процесуальні відносини між учасниками кримінального процесу. Реформування чинного законодавства на шляху входження України до Європейського співтовариства зумовило надання

прокуророві ключового місця на стадії досудового розслідування, за рахунок покладання на нього самостійної кримінально-процесуальної функції – процесуального керівництва. Так, зміни кримінального процесуального законодавства суттєво вплинули на розуміння основної діяльності прокурора в кримінальному провадженні. Тому, вважаємо питання здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням актуальним на сьогодні й таким, що потребує дослідження ще й у розрізі відсутності вдалої правової регламентації.

Так, предметом даного дослідження є процесуальне керівництво як процесуальна функція прокуратури України. Проблематика полягає у відсутності єдиного розуміння та законодавчої регламентації поняття «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», співставленні процесуального керівництва з прокурорським наглядом, наявності масиву національного законодавства, яке потребує приведення у відповідність до змінених положень Конституції України.

На необхідності здійснення прокурором на стадії досудового розслідування функції процесуального керівництва наголошує численна кількість науковців. Для прикладу, О. П. Бойко, вказуючи це, зазначає, що така необхідність зумовлена низкою чинників: ліквідацією архаїчного кримінально-процесуального інституту додаткового розслідування, визначенням прокурора як ключового суб'єкта досудового розслідування, покладенням на прокурора обов'язку ухвалення кінцевого рішення за результатами проведеного розслідування кримінального правопорушення [1, с. 75].

Підтримуємо позицію М. Р. Руденка, який вважає, що прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування – це самостійний напрямок прокурорської діяльності, спрямований на забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування – дослідження всіх обставин вчиненого кримінального правопорушення з метою надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер вказаної прокурорської діяльності [2, с. 20].

Слід зазначити, ч. 2 ст. 36 КПК України регламентує, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Проте, лише з прийняттям Закону України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [3] уперше на конституційному рівні було закріплено таку визначальну функцію прокуратури (п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Основного Закону держави).

Необхідно наголосити, що поняття процесуального керівництва на законодавчому рівні не визначено. Єдина спроба нормативного врегулювання даного поняття була в 2008 році, а саме в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», в якому під процесуальним керівництвом прокурора регламентується організація процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координація процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законів України [4].

У свою чергу, не має жодної дефініції «організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням», а у Законі України «Про прокуратуру» даний термін взагалі згадується лише один раз, а саме у ч. 3 ст. 43 вказаного Закону у контексті заборони притягувати до дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво, у випадках виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження [5].

Для виконання саме функції процесуального керівництва прокурорам-процесуальним керівникам надається широкий спектр владно-розпорядчих повноважень кримінального процесуального характеру, які перераховано частиною 2 статті 36 КПК України [6].

Однак, прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням повинен лише здійснювати нагляд за розслідуванням кримінального провадження у формі процесуального керівництва, а не

виконувати безпосередньо функції слідчого. Так, прокурор або визнає процесуальні дії слідчого законними і погоджується з ними, або не визнає і використовує надані йому повноваження задля здійснення відповідного впливу на діяльність органів досудового розслідування. Такий вплив на досудове розслідування не є одностороннім, адже слідчий, у свою чергу, обирає тактичні прийоми розслідування злочинів і погоджує їх із прокурором, завдяки чому забезпечується взаємодія слідчого та прокурора, який повинен забезпечити повне, всестороннє, об'єктивне розслідування кримінального провадження.

Разом із цим, посилення функції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, забезпечується діяльністю слідчого судді. Так, прокурор повинен обґрунтувати перед слідчим суддею необхідність та наявність законних підстав для проведення слідчих дій чи застосування заходів забезпечення кримінального провадження і т.д.

У науковій літературі наголошується на тому, що функція процесуального керівництва досудовим розслідуванням за своєю суттю не перестає бути прокурорським наглядом, одним з аспектів якого в цей час є нагляд за виконанням прав людини і громадянина. Повноваження прокурора дозволяють йому здійснювати процесуальне керівництво, що є важливою особливістю прокурорської влади в цій сфері нагляду. Таку діяльність прокурора можна вважати способом забезпечення законності та ефективною процесуальною формою реалізації його конституційної наглядової функції. Так, положення щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням не містить вказівки на нову функцію прокуратури, а лише узагальнює та надає підсумовану назву процесуальної форми реалізації конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство; по-друге, за своєю природою наведені у ч. 2 ст. 36 КПК України повноваження прокурора є владно-розпорядчими, які притаманні керівництву; по-третє, в сучасних умовах необхідність спеціального виділення «процесуального керівництва як форми

прокурорського нагляду» обумовлена тим, що за правовою ідеологією КПК України 2012 року впроваджується принцип «незмінності прокурора при проведенні конкретного кримінального провадження» [7, с. 19–20].

Так, дивлячись на те, що фактично інститут додаткового розслідування відсутній, персональна відповідальність кожного з працівників прокуратури та органів прокуратури загалом за якість кінцевого результату значно підвищується. А тому, термінологія, що вживається, суттєво підкреслює той факт, що під час здійснення досудового розслідування, виконуючи функцію нагляду, прокурор «керує слідством» задля того, аби самостійно ефективно підтримувати обвинувачення в суді.

Враховуючи вищезазначене, не видається дивним, що чинний КПК України не містить ані визначення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, ані суті та нормативної конкретизації, адже прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням відповідно до КПК України, жодним чином не виходить за межі конституційної функції нагляду.

А. В. Лапкін, наголошуючи на проблемах, що постають перед прокуратурою в процесі здійснення своїх повноважень в рамках здійснення процесуального керівництва, однією з них визнає приведення значного масиву національного законодавства у відповідність до змінених положень Конституції України. Необхідність полягає не лише у перегляді положень Закону України «Про прокуратуру», які досі передбачають функцію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, а, передусім, галузевих законодавчих актів, які розкривають повноваження прокурора при її реалізації [8, с. 216].

Таким чином, велика кількість нормативно-правових актів потребує перегляду, враховуючи недосконалість формулювання функції прокуратури на конституційному рівні. Проте зволікання законодавця з приведенням галузевих нормативно-правових актів у відповідність до нової редакції Основного закону держави створює небезпечний правовий вакуум, який

негативно позначається на правозастосовній практиці прокуратури та інших правоохоронних органів.

Сьогодні правозастосовна практика свідчить про наявність залежності процесуального керівника від рішень свого безпосереднього керівництва, а також прокурорів прокуратур вищого рівня, що здійснюють «зональний контроль». Така ситуація склалась попри наявність доволі чітких законодавчих гарантій. На практиці простежується можливість постійного втручання у процесуальну діяльність прокурора.

Таким чином, задля того, щоб конкретизувати положення чинного законодавства стосовно процесуального керівництва необхідно виключити не характерні для процесуального керівництва ознаки нагляду, залишивши єдину функцію прокуратури у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування – процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Окрім цього, правильним є встановлення розмежувань функції керівника органу досудового розслідування (слід наділити його виключно організаційними повноваженнями) та процесуального керівника в частині організації досудового розслідування (слід наділити його виключно процесуальними повноваженнями). Цікавою є ідея розробки критеріїв ефективності процесуального керівництва в конкретному кримінальному провадженні задля чого доцільно ввести систему оцінювання такої діяльності (впровадження регулярних внутрішніх оцінок з боку найбільш досвідчених колег (peer review), формування потреб у навчанні та підвищенні кваліфікації прокурорів – процесуальних керівників і т.д.). Також вважаємо за доцільне затвердити легальне визначення «процесуального керівництва досудовим розслідуванням» шляхом його регламентації у ч. 1 ст. 3 КПК України, виклавши новий пункт даної норми таким чином: «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням – це форма нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування прокурором конкретного кримінального провадження, діяльність якого полягає у здійсненні повноважень, передбачених ч. 2 ст. 36 КПК України з метою забезпечення швидкого, повного і неупередженого розслідування вчиненого

кримінального правопорушення». Це забезпечить формування єдиного розуміння поняття процесуального керівництва досудовим розслідуванням та відсутність прогалини у законодавстві щодо встановлення дефініції вказаної категорії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойко О. П. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 р.). Київ : Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с.
2. Руденко М. В. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова (конституційна) функція прокуратури України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». 2017. Вип. 24. С. 19–23.
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 08.04.2008 № 311/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008/ed20080417/find?text> (дата звернення: 15.03.2019).
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 15.03.2019).
7. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи: наук.-практ. посіб. / [2-ге вид., переробл.]. / Національна академія прокуратури України: Київ, 2016. 796 с.
8. Лапкін А. В. Проблеми формулювання функції прокуратури, визначеної пунктом 2 статті 131-1 Конституції України. *Форум права*. 2017. № 5. – С. 213–218.