

Ukraine) with normative reasoning for its implementation.

There is systematic analysis of national legislation and legislative guarantees of doctor's professional activities, notary and journalist. The author has considered features of functioning of these institutions in the field of criminal proceedings and proposed ways to optimize the investigative and judicial practice.

Keywords: *criminal procedure, temporary access to objects and documents, information of restricted access, medical secret, notarial secret, mass media.*

Надійшла до редакції 25.10.2013

Спільник С. І.

доцент кафедри

(*Класичний приватний університет*)

УДК 343.163 + 342.4 (477)

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

У статті досліджуються та аналізуються основні форми прокурорського нагляду, визначається місце серед цих форм процесуального керівництва прокурора та формулюються пропозиції щодо вдосконалення існуючих нормативних актів з питань прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням.

Ключові слова: *прокурор, прокурорський нагляд, процесуальне керівництво, функції прокуратури, досудове розслідування.*

Постановка проблеми. 13 квітня 2012 року Верховною Радою України прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПКУ), який містить чимало нововведень, що стосуються й діяльності прокурорів України в кримінальному процесі. Окремої уваги заслуговує трансформація визначеної п.3 ст.121 Конституції України [1] функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПКУ [2] прокурор, здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

З одного боку, самої суті прокурорського нагляду в досудовому розслідуванні вказана норма докорінно не змінює, оскільки, хоч процесуальне керівництво і не було закріплено кримінально-процесуальним законодавством до 2012 року, можна говорити про його існування, виходячи з наявних до цього повноважень прокурора у кримінальному процесі, закріплених у ст.227 Кримінально-процесуального кодексу, затвердженого Законом від 28 грудня 1960р. [3], і які по суті механічно було перенесено та розширено у новому КПКУ. Проте закріплення процесуального керівництва за новим КПКУ дає прокурору можливість бути обізнаним щодо конкретної кримінальної справи при здійсненні функції державного обвинувачення в судовому розгляді.

З іншого боку, дуалізм в повноваженнях прокурорів щодо керівництва розслідуванням і нагляду за розслідуванням деякими вченими вважається небажаним й таким, що підлягає усуненню [4, с.14].

Наявність багатоманітності думок щодо процесуального керівництва прокурора під час нагляду за досудовим розслідуванням вимагає глибокого дослідження цієї проблеми й визначає її актуальність.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В науковій літературі присутні дослідження, спрямовані на розробку вказаних проблем таких авторів як: В.І. Бабенко, О.В. Головкін, В.Г. Даєв, Р.А. Жоган, Г.К. Кожевников, В.Ф. Крюков, М.Я. Мавдрик, М.Н. Маршунов, М.В. Руденко, В.М. Савицький, В.В. Сухонос, Н.С. Трубин, В.М. Юрчишин. Проте незважаючи на наявність цих робіт в науці залишається дискусійним питання співвідношення процесуального керівництва та прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням.

Мета. На основі точок зору, викладених в науковій літературі та аналізу законодавчих актів України у статті робиться спроба визначити основні форми прокурорського нагляду, схарактеризувати місце процесуального керівництва серед цих форм та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення існуючих нормативних актів з питань прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням.

Виклад основного матеріалу. Прокурорський нагляд - це специфічна діяльність державних органів прокуратури, яка здійснюється від імені України та полягає в перевірці точності додержання Конституції України і виконання законів, які діють на її території.

Змістом цієї діяльності є:

- 1) виявлення фактів порушення Конституції та вимог законів;
- 2) установлення винних у правопорушеннях;
- 3) ужиття заходів щодо усунення порушень закону і поновлення порушених прав;
- 4) притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які порушили закон [5, с. 6].

Прокурорський нагляд здійснюється прокуратурою у певних формах. У законодавстві, як зазначалося вище, зустрічаються назви певних форм, однак відсутнє визначення форми прокурорського нагляду. Однак у юридичній літературі стосовно форм прокурорського нагляду існують різні точки зору. Так, з точки зору В.Г. Даєва та М.Н. Маршунова, форми прокурорського нагляду – це правові засоби реалізації прокурорських повноважень [6, с.63-64]; на думку В.І. Бабенка та М.В. Руденка, форми прокурорського нагляду – це те, що повинен робити прокурор [7, с.73-74]; О.В. Головкін вважає, що форми прокурорського нагляду можна інтерпретувати як способи зовнішнього вираження діяльності органів прокуратури, за допомогою яких цими органами досягаються намічені цілі, функції та завдання [8]; на думку В.В. Сухонос формою діяльності прокуратури слід вважати зовнішній прояв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність з виконання покладених на неї завдань і функцій [9]. Українські вчені-конституціоналісти О.Н. Ярмиш та

В.О. Серьогін розглядаючи форми діяльності органів публічної влади визначають їх як зовнішній аспект функціонування цих органів, сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних рамках, визначених законодавством [10, с.61].

Підсумовуючи вищенаведене, М.Я. Мавдрик форми діяльності прокуратури України пропонує визначити як зовнішньо виражені однорідні дії, які здійснюються органами прокуратури в передбачених законом правових та неправових рамках, спрямовані на реалізацію ними своїх повноважень та за допомогою яких досягаються поставлені перед цими органами цілі та завдання [11, с.21].

У зазначеному визначенні форм діяльності прокуратури України М.Я. Мандрик говорячи про правові та неправові рамки діяльності прокуратури по суті відображає поширену думку щодо видів форм діяльності прокуратури: правові форми та неправові форми. Правові та неправові форми діяльності виокремлюються за кінцевим результатом діяльності прокуратури або за породжуваними наслідками її діяльності.

Правові форми діяльності прокуратури пов'язані із здійсненням юридично значущих дій, що призводять до певних правових наслідків, тобто виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, і здійснюються на основі юридичного оформлення. Р.А. Жоган до правових форм відносить нормотворчу, правоохоронну, управлінську, правореалізаційну і правозастосовну форми діяльності прокуратури в Україні [4, с.15].

Кожна із зазначених форм проявляється ззовні по-різному. Нормотворча пов'язана з виданням прокуратурою загальнообов'язкових підзаконних нормативних актів (накази, розпорядження); правоохоронна виявляється через акти прокурорського реагування на порушення закону (винесення постанови про притягнення до відповідальності, внесення подання); управлінська форма знаходить свій вияв через видання внутрішньоорганізаційних управлінських актів (накази про призначення на посади); правореалізаційна пов'язана з втіленням у поведінці органів прокуратури норм права (видання актів реагування у суворо визначеній законом письмовій формі); правозастосовна форма виявляється у виданні актів застосування норм права або індивідуальних актів з приводу певних випадків, що відносяться до компетенції прокурорів.

Неправові форми діяльності органів прокуратури навпаки не пов'язані з учиненням юридично значущих дій й в основному спрямовані на забезпечення ефективності внутрішньої діяльності органів прокуратури. Неправові форми або передують правовим формам (збір інформації, проведення перевірки передують виданню юридичних актів), або настають за ними (нарада з приводу наслідків реалізації юридичного акту). До неправових форм відносяться організаційні й матеріально-технічні форми.

Організаційні форми діяльності прокуратури України в основному пов'язані з упорядкуванням внутрішньої роботи органів прокуратури і здійснюються у вигляді визначення основних напрямів роботи, належного планування, забезпечення дієвого виконання контролю, правильного добору і розстановки кадрів тощо.

Матеріально-технічні форми діяльності прокуратури мають допоміжний характер й проявляються у здійсненні діловодських, статистичних, інформаційно-довідкових та інформаційно-технологічних операцій.

Як видно з вищенаведеного така форма прокурорського нагляду як «процесуальне керівництво» у науковій літературі відсутня й з'являється лише у новому КПКУ. Відповідно підлягає з'ясуванню питання щодо співвідношення прокурорського нагляду та процесуального керівництва. В юридичній літературі існує чотири основні погляди на цю проблему. Одні автори повністю відкидають керівну роль прокурора при розслідуванні злочинів, стверджуючи, що керівництво несумісне з прокурорським наглядом [12, с.15]. Інші вважають, що прокурор керує лише слідчими органів прокуратури, а в ролі керівників слідчих підрозділів інших правоохоронних органів виступають начальники цих слідчих підрозділів [13, с.22]. Деякі автори обстоюють наявність у прокурора функції процесуального керівництва розслідуванням, але тлумачать його (як і український законодавець) у формі нагляду, вважаючи, що між процесуальним керівництвом і наглядом чіткої межі провести неможливо [12, с.106—107]. І, насамкінець, є прихильники висновку, що прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – це самостійні функції прокурора у досудовому провадженні [14, с.238].

Як бачимо, дослідники першої групи, беручи за еталон загальний нагляд, обстоюють позицію про так званий «чистий нагляд» у всіх галузях прокурорської наглядової діяльності. У зв'язку з цим вони пропонують позбавити прокурора керівної ролі на досудовому розслідуванні і побудувати нагляд за розслідуванням за принципом загальнонаглядової діяльності, визнавши владно-розпорядчі повноваження не властивими для всіх галузей наглядової діяльності.

Така позиція, як свідчить аналіз наукової літератури, властива дослідникам з конституційного права, які обстоюють, що прокуратура повинна виконувати закріплені Конституцією України функції без будь-яких домішок.

Друга позиція на сьогодні втрачає свою актуальність, оскільки відповідно до ст. 38 нового КПКУ прокуратура втрачає функції здійснення досудового розслідування, оскільки серед органів досудового розслідування, передбачених вказаною вище статтею КПКУ, прокуратури немає. Прокуратурі залишено здійснення досудового розслідування лише щодо злочинів, які повинні розслідувати органи державного бюро розслідування до моменту створення цих органів але не пізніше 2017 року (п.1 Розділу XI КПКУ)

Третя й четверта позиція визнають «процесуальне керівництво» функцією, однак третя позиція відносить її до форми нагляду. Причому, деякі науковці крім форми розглядають процесуальне керівництво ще й як метод або засіб прокурорського нагляду. Так, В.М. Савицьким розглядав процесуальне керівництво як специфічний метод нагляду і вважав, що межу між ними провести не можна [15, с.205]. Аналогічну думку висловлює Г.К. Кожевников, який, розглядаючи питання про співвідношення понять «процесуальне керівництво» та «нагляд», вказує, що, по-перше, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням правомірно розглядати в яко-

сті одного з засобів реалізації прокурором його функції нагляду за дотриманням законів органами дізнання і досудового слідства і, по-друге, наглядові повноваження прокурора покликані забезпечити, з одного боку, відповідність кримінально-процесуальної діяльності апаратів дізнання і досудового слідства завданням кримінального судочинства (процесуальне керівництво), а з іншого боку – дотримання вимог закону при розслідуванні конкретної кримінальної справи (нагляд прокурора за дотриманням законів органами досудового розслідування) [16, с.287].

Як бачимо стосовно процесуального керівництва у юридичній літературі має місце певна плутанина, оскільки його визнають то формами, то методами чи засобами, а також функцією прокурора. Зазначене вимагає з'ясування суті терміну «керівництво». Так, М.Д. Гінзбург проаналізувавши вживання цього терміну в українській мові зазначає, що термін «керівництво» може означати:

1) переважний характер діяльності людини або групи людей, під проводом яких, на чолі з якими здійснюється діяльність певних осіб або колективу: колективне керівництво, методичне керівництво та координація діяльності;

2) керівний склад якоїсь установи, організації тощо: керівництво інституту [17, с.33].

Отже термін «керівництво» означає загальну назву постійної (тривалої) керівної діяльності або загальну назву людей, що здійснюють це керівництво.

Процесуальне керівництво прокурора як раз і підпадає під значення загальної постійної керівної діяльності, а оскільки така діяльність має тривалий характер і певне спрямування, відповідно «процесуальне керівництво» беззаперечно є функцією прокурора.

На приналежність «процесуального керівництва» до функцій прокурора вказують також положення певних документів Європейського союзу. Так, відповідно до п.3 розділу «Функції прокуратури» Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя в певних системах кримінального правосуддя прокуратура веде розслідування, керує ним або здійснює нагляд за ним [18].

Навіть у п.4 Розділу II Концепції реформування кримінальної юстиції України зазначається, що у сфері кримінальної юстиції прокуратура в Україні має стати єдиним органом, на який покладається виконання таких функцій:

а) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;

б) кримінальне переслідування особи, в тому числі висунення обвинувачення, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та складання обвинувального акта;

в) нагляд за додержанням законів органами та установами, які виконують судові рішення у кримінальних справах, а також застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи

громадян [19].

Хоч у зазначеній концепції процесуальне керівництво стоїть як допоміжна функція, вона прямо визнана саме функцією.

Враховуючи зазначене, з приводу закріплення у КПКУ процесуального керівництва як форми нагляду, слід повністю погодитися з думкою В.М. Юрчишина, який пише з цього приводу: «Характеризуючи прокурорський нагляд у досудовому провадженні двома взаємопов'язаними аспектами – власне нагляд як такий і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, законодавець припустився грубої методологічної помилки, оскільки визначив процесуальне керівництво формою нагляду, а не додатковою функцією. Цей недогляд законодавчої техніки має бути усунутий найближчим часом. По-перше, відповідно до ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» завданням прокурорського нагляду є своєчасне вчинення прокурором передбачених законом заходів по виявленню і усуненню порушень закону у досудовому провадженні. По-друге, прокурор зобов'язаний засобами процесуального керівництва забезпечити повне і якісне встановлення слідчим всіх обставин, які підлягають доказуванню по кримінальній справі відповідно до ст. 91 КПК України» [20, с.26].

Висновки. Отже, підводячи підсумок вищезазначеному, безсумнівно можна стверджувати, що процесуальне керівництво не є формою прокурорського нагляду і являє собою самостійну функцію діяльності прокурора. Оскільки така функція не передбачена чинною Конституцією України й Законом України «Про прокуратуру», необхідно якнайскоріше внести зміни до чинного КПКУ щодо усунення цієї невідповідності.

Однак велике значення й важливість функції процесуального керівництва для реалізації прокурором функцій нагляду за досудовим розслідуванням та державного обвинувачення є безспірними. Тільки на базі такого керівництва процесуальною діяльністю дізнавачів і слідчих, безпосередньої участі в провадженні важливих слідчих дій, своєчасного виправлення помилок, допущених при розслідуванні справи, прокурор може забезпечити об'єктивне, повне і всебічне розслідування справи, а отже, матиме фактичну і юридичну можливість як державний обвинувач твердо і послідовно відстоювати з судової трибуни свою точку зору з питань доведеності злочину і винуватості підсудного.

Проте для закріплення цієї функції за прокуратурою України замало лише вказівки на наявність процесуального керівництва в новому КПК України без належного уточнення повноважень, за допомогою яких прокурор реалізує цю функцію, вважаючи, що будь-яке із повноважень прокурора, визначених ч.2 ст. 36 КПК України, може бути використаним для здійснення функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Оскільки повноваження прокуратури України закріплені на конституційному рівні, подальші розвідки у цьому напрямку повинні бути направлені на розробку та внесення відповідних змін до Конституції України, а також чіткого формулювання функції процесуального керівництва і в Законі України «Про прокуратуру», а саме: закріплення її визначення, предмету, завдань, повноважень прокурора тощо. Крім того внесення таких змін буде

потребувати перегляду, зміни й оновлення інших функцій прокуратури, насамперед нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України від 28 червня 1996 року / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — ст. 141
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 №4651-VI / Верховна Рада України // Голос України. — 2012. — №90-91. — від 19 травня.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України. Затверджений Законом від 28 грудня 1960 р. / Верховна Рада Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1961. — № 2. — Ст.15. Втратив чинність.
4. Жоган, Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Жоган Роман Анатолійович; Нац. акад. внутр. справ. — К., 2010. — 19 с.
5. Прокурорський нагляд в Україні : Підручник / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [За ред. проф. Е.О. Дідоренка]. — Луганськ, 2004. — 424 с.
6. Даев, В.Г. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов. — Л.: ЛГУ, 1990. — 135с.
7. Бабенко, В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація : навч. посіб. / В.І. Бабенко, М.В. Руденко. — К. : Ін Юре, 2005. — 408с.
8. Головкін, О.В. Форми та методи наглядової діяльності органів прокуратури України у сфері охорони довкілля [Електронний ресурс] / О.В. Головкін // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). — 2011. — №1-2. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/misb/2011_1-2/Golovkin.pdf
9. Сухонос, В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія / В.В. Сухонос. — Суми : Унів. кн., 2008. — 448с.
10. Ярмиш, О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 672 с.
11. Мавдрик, М.Я. Організаційні форми діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина / М.Я. Мавдрик // Право і безпека. — 2012. — №5 (47). — С. 20-24.
12. Савицкий, В.М. Прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием / В.М. Савицкий. — М., 1959. — 140 с.
13. Трубин, Н.С. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания / Н. С. Трубин. — М., 1982. — 124 с.
14. Крюков, В.Ф. Прокурорский надзор : учеб. / В.Ф. Крюков. — М. : Норма, 2006. — 784 с
15. Савицкий, В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В.М. Савицкий — М. : Наука, 1975. — 383 с.
16. Кожевников, Г.К. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и досудебного следствия / Г.К. Кожевников // Актуальные проблемы формирования правового государства. Краткие тезисы докладов и научных сообщений республиканской научной конференции, 24–26 октября 1990 г. — Х., 1990. — С. 286–288.
17. Гінзбург, М. Запитання: Як правильно вживати термін "керівництво" в нормативних і технічних документах? / М. Гінзбург. // Стандартизація, сертифікація, якість : Науково-технічний журнал. — 2007. — №4. — С. 33-35.
18. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів [Електронний ресурс] / Рада Європи. — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=CM>
19. Концепція реформування кримінальної юстиції України: Затверджено Указом

Президента України від 8 квітня 2008 року №311/2008 / Президент України // Офіційний вісник України. — 2008. — № 27. — від 18.04. — С. 20, стаття 838, код акту 42766/2008

20. Юрчишин, В.М. Прокурор як керівник досудового розслідування / В.М. Юрчишин // Адвокат. — 2012. — №7(142). — С.26-30.

Спильник С. И. Прокурорский надзор в форме процессуального руководства по Уголовному процессуальному кодексу Украины. В статье исследуются и анализируются основные формы прокурорского надзора, определяется место среди этих форм процессуального руководства прокурора, формулируются предложения по совершенствованию существующих нормативных актов в отношении прокурорского надзора за досудебным расследованием.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, процессуальное руководство, функции прокуратуры, досудебное расследование.

Spilnyk S. I. Public prosecutor's supervision in the form of procedural guidance under the Criminal Procedural Code of Ukraine. This article investigates and analyzes the main forms of Public Prosecutor's supervision, the place is determined among these forms of procedural public prosecutor's guidance, proposals to improve the existing regulations regarding the prosecutor's supervision of pre-trial investigation have been made.

Fixing procedural guidance under the new Criminal Procedural Code of Ukraine provides the public prosecutor opportunity to be aware of the criminal case in the exercise of the functions of public prosecution in the trial. On the other hand, the duality of public prosecutors' powers on the investigation guidance and investigation supervision is considered by some scholars undesirable and thus subject to removal.

Regarding procedural guidance in the legal literature there is some confusion because it is recognized as forms, methods or means, and public prosecutor's function. Public prosecutor's procedural guidance comes under the significance of general permanent administration activities as well as these activities has lengthy character and a certain direction, then "procedural guidance" is implicitly a public prosecutor's function.

The author argues that the procedural guidance is not a form of public prosecution supervision and is an independent public prosecutor's function. Because this function is not required by the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office", it's necessary to promptly amend the current Criminal Procedural Code of Ukraine to remove this discrepancy. In addition, such amendments will require revision, changes and updates other public prosecutors' functions, especially supervision of the observance of laws by bodies that conduct operational- search activity, inquiry and pre-trial investigation.

Keywords: public prosecutor, public prosecutor's supervision, procedural management, the functions of prosecution, pre-trial investigation.

Надійшла до редакції 25.10.2013