

УДК 343.133

## СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ІЗ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ВІДОМЧОГО ТА НАДВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ

Гринів О.Д., аспірант  
кафедри кримінального процесу та криміналістики юридичного факультету  
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена дослідженню співвідношення повноважень із процесуального керівництва досудовим розслідуванням між суб'єктами відомчого та надвідомчого контролю. Проаналізовано види контролю, повноваження суб'єктів його здійснення, зроблено пропозиції щодо їх удосконалення.

**Ключові слова:** повноваження прокурора, відомчий контроль, процесуальне керівництво, надвідомчий контроль.

Статья посвящена исследованию соотношения полномочий по процессуальному руководству досудебным расследованием между субъектами ведомственного и надведомственного контроля. Проанализированы виды контроля, полномочия субъектов его осуществления, сделаны предложения насчет их совершенствования.

**Ключевые слова:** полномочия прокурора, ведомственный контроль, процессуальное руководство, надведомственный контроль.

### Hryniv O.D. CORRELATION OF PROCEDURAL GUIDANCE POWERS IN PRE-TRIAL INVESTIGATION AMONG THE SUBJECTS OF DEPARTMENTAL AND INTERDEPARTMENTAL CONTROL

The article is devoted to the research of correlation of procedural guidance powers in pre-trial investigation among the subjects of departmental and interdepartmental control. Types of control, subjective powers in the sphere of implementation of such control are analyzed, proposals of improvement of powers are made.

**Key words:** powers of the prosecutor, departmental control, procedural guidance, interdepartmental control.

**Постановка проблеми.** Покращення якості досудового слідства залежить як від побудови слідчих органів, так і від організації та контролю за їх діяльністю. Серед визначених у Концепції 2008 року напрямків реформування кримінальної юстиції вказано на необхідність розмежування сфер керівництва в органах кримінальної юстиції [6], що знайшло своє часткове законодавче втілення в КПК України. Водночас існують розбіжності між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового етапу слідства [11], що свідчить про необхідність подальших наукових досліджень контрольних повноважень основних суб'єктів досудового провадження, що здійснюють контроль за його здійсненням, у тому числі на основі аналізу законодавства Росії.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питанню контрольних повноважень різних суб'єктів досудового провадження присвятили свої праці П.М. Каркач, Г.К. Кожевніков, А.В. Лапкін, В.В. Луцик, О.Б. Соловійов, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, О.М. Толочко, Ю.М. Юрчишин та інші вчені, але з прийняттям Кримінального процесуального кодексу, Закону України «Про прокуратуру», Закону України від 12 травня 2016 року № 1354 «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [11] виникає безліч дискусійних питань з усунення суперечностей, пов'язаних із перерозподілом контрольних повноважень між різними суб'єктами відомчого та надвідомчого контролю, а також можливих наслідків такого перерозподілу.

**Мета статті** – дослідити перерозподіл повноважень із процесуального керівництва досудовим розслідуванням між суб'єктами ві-

домчого та надвідомчого контролю в Україні та Росії, зробити висновок про вплив такого перерозподілу на функціональне призначення цих суб'єктів кримінального судочинства та на ефективність досудового провадження.

**Виклад основного матеріалу.** Із урахуванням специфіки досудового провадження, де можуть суттєво порушуватись конституційні права і свободи громадян, інтереси суспільства і держави, закон передбачає три види кримінально-процесуальної діяльності, покликаної служити бар'єром на шляху можливого свавілля з боку осіб, які здійснюють кримінальне судочинство: судовий контроль, процесуальне керівництво та нагляд прокурора, і відомчий контроль.

Саме прокурора, керівника органу досудового розслідування та суддю зазвичай відносять до суб'єктів процесуального контролю під час досудового розслідування. Існуюча трьохвидова система процесуального контролю над досудовим провадженням викликана об'єктивними обставинами, які виникають внаслідок виконання суб'єктами контролю в кримінальному судочинстві різних видів процесуальної діяльності. Трьохвидову систему процесуального контролю в теоретичному і практичному сенсі доцільно розглядати ще й як дворівневу: відомчий рівень (організації досудового розслідування керівником органу досудового розслідування) і надвідомчий (процесуальне керівництво та нагляд прокурора і судовий контроль).

У зв'язку із цим варто погодитися з думкою, що «кримінальний процесуальний контроль складається з регламентованих нормами процесуального права дій керівника слідчого органу, прокурора і суду, спрямова-



них на забезпечення неухильного дотримання суб'єктами розслідування конституційних та інших кримінально-процесуальних прав учасників кримінального процесу» [18, с. 39].

КПК України 2012 року суттєво посилив роль прокурора в ході досудового розслідування, надавши йому повноваження щодо здійснення процесуального керівництва та поклавши на нього відповідальність за ефективне його проведення, а також ввів нового суб'єкта в кримінальне судочинство – слідчого суддю (п. 18 ст. 3 КПК України), до повноважень якого віднесено здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

Відповідно до ч. 1 ст. 39 КПК України керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування, вживає заходів до найбільш повного, всебічного й об'єктивного провадження досудового слідства в кримінальних справах. Якщо широке коло раніше наданих повноважень дозволяло говорити про виконання ним функції відомчого процесуального керівництва чи контролю, то повноваження за чинним КПК України ставлять під сумнів віднесення його законодавцем до сторони обвинувачення (п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК України), оскільки він не складає і не погоджує повідомлення про підозру, не формулює і не висуває обвинувачення, не затверджує обвинувальний акт. Він вправі лише ознайомлюватись із матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим; погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення в певних випадках.

Фактично всі його керівні повноваження, які спрямовували хід слідства та безпосередньо впливали на підготовку та формування обвинувачення (перевіряти кримінальні справи, давати вказівки слідчому про провадження досудового слідства, про притягнення як обвинуваченого, про кваліфікацію злочину та обсяг обвинувачення, про направлення справи, про провадження окремих слідчих дій брати участь у провадженні досудового слідства та особисто провадити досудове слідство, користуючись при цьому повноваженнями слідчого) передано прокурору – процесуальному керівнику. Передбачена п. 6 ч. 2 ст. 39 КПК України можливість проведення досудового розслідування самостійно, користуючись повноваженнями слідчого, є свідченням реалізації функції розслідування щодо повного, об'єктивного та всебічного встановлення обставин справи, а у випадку появи підозрюваної особи – підготовкою до обвинувачення. Більшість повноважень керівника органу досудового розслідування, передбачених ст. 39 КПК України, носить організаційний характер: визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, визначати старшого слідчої групи у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою; відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з

власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора, призначати іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу або в разі неефективного досудового розслідування.

Натомість прокурора віднесено до сторони обвинувачення на всіх стадіях кримінального провадження (досудового розслідування та судового провадження). Законодавець вперше закріпив принцип (засаду) незмінності прокурора в кримінальному провадженні, що покладає обов'язок зі здійснення повноважень прокурора в конкретному кримінальному провадженні з його початку до завершення на одного і того ж прокурора (ст. 37 КПК України), що є втіленням завдання кримінального провадження в частині забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду, а також необхідно для підвищення ефективності процесуальної діяльності прокурора шляхом доведеності перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення.

У зв'язку із цим керівником прокуратури з кожного кримінального провадження закріплюється прокурор – процесуальний керівник, який здійснює процесуальне керівництво у визначеному кримінальному провадженні та у випадку звернення до суду з обвинувальним актом, стає державним обвинувачем та підтримує обвинувачення в суді.

Незважаючи на те, що законом введено нове поняття «керівник органу прокуратури» (п. 9 ч. 1 ст. 3 КПК України) та передбачено «прокурора – процесуального керівника досудовим розслідуванням» [8] у конкретному кримінальному провадженні, розмежування повноважень між ними належним чином не здійснено.

Так, основний обсяг владно-розпорядчих повноважень під час досудового розслідування конкретного кримінального провадження здійснюється саме прокурором – процесуальним керівником, а не прокурором – керівником органу прокуратури. Прокурор – процесуальний керівник є одним із суб'єктів ініціювання кримінального провадження, є активним суб'єктом у його розслідуванні, відіграє вирішальну роль у підготовці та формуванні обвинувачення, є єдиним суб'єктом вирішення кримінально-правового конфлікту на завершальному етапі досудового провадження, у випадку затвердження обвинувального акту реалізує таке обвинувачення в суді як державний обвинувач.

Саме прокурор – процесуальний керівник є основним суб'єктом вирішення кримінально-правового конфлікту на завершальному етапі стадії досудового розслідування та приймає рішення: 1) про самостійне вирішення конфлікту на користь «кримінального відповідача» шляхом закриття провадження по справі, б) пропонує суду вирішити конфлікт на користь «кримінального позивача» шляхом подання кримінального позову та віддання підозрюваного до суду.

Вищезазначені повноваження відносяться до виключної компетенції прокурора – проце-

суального керівника, який є самостійним та незалежним у своїй процесуальній діяльності в конкретному кримінальному провадженні, втручання в яку осіб, у тому числі і керівника органу прокуратури, без передбачених законом підстав забороняється.

Таким чином, слід відзначити невдале конструювання ч. 2 ст. 36 КПК України, де різні види повноважень прокурора, в тому числі з підтримання державного обвинувачення (п. 15 ч. 2 ст. 36 КПК України), охоплені функцією нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Окрім цього, дані повноваження реалізуються саме прокурором-процесуальним керівником у межах виконання функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яка включає в себе наглядові повноваження, а також функції обвинувачення.

За керівником органу прокуратури закон закріплює низку повноважень, які за характером їх вчинення умовно можна віднести до трьох категорій: 1) *наглядового характеру*: перевіряти виконання вимог закону під час прийому, реєстрації, розгляду та вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; продовжувати строки досудового розслідування; право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів у межах строків досудового розслідування; в межах повноважень надавати обов'язкові до виконання вказівки з питань досудового розслідування; 2) *повноваження обвинувального характеру*: а) пов'язані з підготовкою обвинувачення під час досудового провадження: здійснювати письмове повідомлення про підозру особам, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження (ст. 481 КПК України); б) повноваження, що пов'язані з реалізацією обвинувачення під час судового провадження: погоджувати прокурору зміну, висунення нового обвинувачення та відмову від його підтримання; у випадку відмови в таких погодженнях – самостійно брати участь у судовому розгляді як прокурор; подавати апеляційні, касаційні скарги, заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами; право доповнити, змінити або відмовитися від таких скарг та заяв; 3) *повноваження організаційно-контрольного характеру*: здійснювати контроль за якістю здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування та участі в судовому провадженні; призначати в кримінальному провадженні прокурора – процесуального керівника; визначати групу прокурорів та старшого прокурора такої групи; здійснювати їх зміну в передбачених законом випадках; усувати прокурора на стадії судового розгляду та призначати нового у випадку непогодження зміни, відмови від обвинувачення та висунення нового; доручати здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, в

тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, в разі неефективного досудового розслідування.

Окрім цього, керівник органу прокуратури може здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у конкретному кримінальному провадженні та лише при цьому користуватись повноваженнями прокурора – процесуального керівника.

З урахуванням вищевикладеного вважаємо, що керівник органу прокуратури на стадії досудового провадження здійснює організаційну функцію та функцію нагляду за законністю проведення досудового розслідування, які для нього є першочерговими та основними, та може здійснювати функцію процесуального керівництва в конкретному кримінальному провадженні та реалізацію по ньому обвинувачення в суді, які для нього є факультативними, однак у випадку здійснення – основними.

Прокурор – процесуальний керівник у ході досудового розслідування здійснює функцію процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яка є для нього першочерговою та основною, а також може здійснювати підготовку, формування обвинувачення та реалізацію його в суді, що є основними функціями для прокурора, у випадку їх виникнення.

Таким чином, законом зі сторони прокуратури передбачено двох самостійних суб'єктів надвідомчого контролю за досудовим розслідуванням, однак із різною процесуальною компетенцією, яка повинна бути чітко розмежована як законодавчому рівні, шляхом внесення відповідних змін до ст. 36 КПК України, так і на відомчому рівні. Актуальним у цьому випадку може послугувати досвід Республіки Казахстан, де наказом Генерального прокурора Республіки Казахстан від 29.12.2014 р. № 163 затверджено «Інструкцію з організації нагляду процесуальним прокурором», яка деталізує організацію такого нагляду процесуальним прокурором та чітко окреслює його повноваження на досудовому слідстві та в суді [4].

Перерозподіл контрольних повноважень на стадії досудового провадження законодавець України зробив на користь прокурора, можливо, врахувавши негативний досвід Російської федерації, де змінами до КПК РФ і Закону «Про прокуратуру РФ» [15] до керівника слідства перейшли фактично всі наглядово-керівні повноваження прокурора на попередньому слідстві, при цьому на колишньому рівні був збережений загальний обсяг процесуального контролю над процесуальними діями слідчого. Прокурора було позбавлено низки наглядових повноважень, апробованих багаторічним досвідом. Зокрема, відповідно до ст. 21 і 37 КПК РФ прокурор має право від імені держави здійснювати кримінальне переслідування, однак позбавлений права порушувати і закривати кримінальні справи. До керівників слідчих органів від прокурорів перейшло право скасовувати незаконні або необґрунтовані постанови слідчого, повноваження давати згоду слідчому на порушення перед судом клопотання про обрання, скасування або зміну запобіжного заходу або





про проведення інших процесуальних дій, які допускається на підставі судового рішення, а також інші повноваження. На стадії ж дізнання прокурору залишено широкі повноваження з нагляду, хоча і вони зазнали істотних змін [16; 17].

Тільки у 2008 році було відновлено право прокурора знайомитися з матеріалами справи, що перебуває в провадженні слідчого, та й то в поблагливій формі, жодним чином не властивій наглядовим повноваженням: «за вмотивованим письмовим запитом прокурора йому надається можливість ознайомитися з матеріалами, що перебувають у провадженні кримінальної справи» (ч. 2.1 ст. 37 КПК РФ) [1, с. 50–51]. «Яка особлива потрібна мотивація для того, щоб надати прокурору можливість чесно виконати свій процесуальний функцію – здійснити нагляд за процесуальною діяльністю органів дізнання та попереднього слідства? Змусивши прокурора на папері мотивувати необхідність вивчення кримінальної справи, законодавець істотно знизив рівень процесуальних гарантій для багатьох учасників процесу», як слушно зауважує Н.А. Колоколов [5, с. 27].

Повернення в 2010 р. прокурору повноважень щодо скасування необґрунтованих постанов органів слідства про зупинення, закриття та відмову в порушенні кримінальної справи певним чином посилило його позиції як суб'єкта нагляду і кримінального переслідування, але не нівелювало породжених «реформою» 2007 року проблем.

Спочатку вказані зміни були спрямовані на розмежування прокурорського нагляду в кримінальному судочинстві і діяльності з процесуального керівництва попереднім розслідуванням. У результаті проведених перетворень нагляд прокурора за досудовим провадженням став залежним від форми попереднього розслідування, а прокурор був позбавлений значної частини наглядових повноважень щодо діяльності органів попереднього слідства. Такий стан не можна визнати вірним, оскільки нагляд прокурора повинен бути єдиний і для органів попереднього слідства, і для органів дізнання, а повноваження прокурора не повинні диференціюватися в залежності від форми попереднього розслідування [14, с. 60–61].

Таким чином, діяльність прокурора зі здійснення кримінального переслідування в судовому провадженні була фактично відірвана від діяльності з формування в досудовому провадженні обвинувачення, яке повинен підтримувати прокурор.

У зв'язку із цим слушно зазначає С.А. Шейфер: «Без обвинувачення немає і процесу. Але обвинувачення формує той, хто підтримує його в суді, тобто прокурор. Однак для формування обвинувачення недостатньо перевірити його обґрунтованість у момент, коли воно фактично вже сформовано органами розслідування: прокурор повинен мати можливість направляти їх діяльність до того, щоб факт злочину і винність певної особи були встановлені з необхідною повнотою і об'єктивністю, а за необхідності – коригувати цю діяльність» [19, с. 27].

Так, А.Б. Соловйов на підставі проведених досліджень прийшов до висновку, що не існує реальної заміни прокурорському нагляду в досудових стадіях кримінального судочинства. На його думку, навіть наявних до 2007 року в прокурора владно-розпорядчих повноважень було замало для забезпечення належної якості попереднього слідства. У зв'язку із цим учений вважає недоцільною передачу повноважень прокурора керівнику слідчого органу, стверджуючи, що «...внесення змін до КПК РФ перетворює прокурора в декоративну фігуру, позбавлену можливості реально здійснювати нагляд за виконанням законів слідчими» [13, с.16]. Про створення дисбалансу між повноваженнями і відповідальністю, з одного боку, прокурора, а з іншого, –керівника слідчого органу із забезпечення якості попереднього слідства, зазначає і В.С. Балакшин [2, с. 30].

Водночас були і прихильники такого перерозподілу повноважень. Так, Б.Я. Гаврілов, схвалюючи ці зміни, пояснює їх причини: «1. У колі вчених і практичних працівників протягом останнього десятиліття неодноразово висловлювалася точка зору про те, що поєднання в особі прокурора одночасно функцій процесуального контролю за діяльністю слідчого і прокурорського нагляду за законністю провадження слідчим розслідування в кримінальній справі є неприпустимим. 2. Прокурор, по суті, поєднував процесуальне керівництво і нагляд за досудовим слідством з іншими численними обов'язками (наприклад, із функцією загального прокурорського нагляду за станом законності практично у всіх сферах державної діяльності). 3. Різне за об'єктивністю відношення прокурора до процесуальної діяльності слідчих прокуратури і слідчих інших правоохоронних органів: «до забезпечення щоденного процесуального контролю за здійсненням слідчими функції попереднього слідства в кримінальних справах, віднесених до підслідності органів прокуратури, в наглядових прокурорів «просто не доходили руки» [3, с. 60].

Т.К. Рябініною категорично, проте слушно відмічено: «Законодавець відмовляється від прокурора як єдиного гаранта законності в досудовому виробництві, <...> покладаючи підвищення якості попереднього слідства на керівника слідчого органу» [12, с. 41].

Наслідки такої «відмови» знаходять своє відображення в статистичних даних: так, із 2008 року по 2014 рік у Російській Федерації кількість порушень законодавства, допущених слідчими органами, які були виявлені прокурорами, зросла майже в три рази і перевищила в 2014 р. 1 мільйон 636 тисяч порушень (з 546 193 виявлених порушень в 2008 році до 1636889 порушень в 2014 році). Також за зазначені 7 років у Росії кількість визнаних прокурорами недопустимими доказів у кримінальних справах, розслідуваних слідчими органами, зросла втричі (з 1007 постанов прокурорів про визнання недопустимими доказів у кримінальних справах, розслідуваних у формі попереднього слідства в 2008 році, до 3027 постанов у 2014 році) [14, с. 3–4].

Про пониження якості слідства зазначає і Генеральний прокурор РФ: «...причиною якої

є не тільки складність кримінальних справ, а й у багатьох випадках – «легковажне» продовження термінів розслідування керівниками слідчих органів» [8]. «Фактор корпоративності проявляється і в тому, що слідчі Слідчого комітету не поспішають притягувати до кримінальної відповідальності своїх колег за незаконне обмеження конституційних прав громадян» [8]. Він вимагає негайно усунути цей фактор: «Покладені в подібних ситуаціях надії на ефективний відомчий контроль, на жаль, уже давно себе не виправдовують (всупереч балансу слідчих і їх керівників)» [8].

І.Ю. Чеботарьова вказує ще на один негативний наслідок таких змін, як інтенсифікація розслідування, тобто вимоги в найкоротші терміни розкривати і розслідувати максимум кримінальних справ, що гіпертрофує функцію обвинувачення, привносячи обвинувальний ухил у процесуальну діяльність слідчого [18, с. 75].

У Наказі Слідчого комітету РФ від 15 січня 2011 № 2 «Про організацію попереднього розслідування в Слідчому комітеті Російської Федерації» ясно зафіксовано критерій ефективності діяльності керівника слідчого органу: «У межах встановлених повноважень під час вирішення завдань у сфері кримінального судочинства сконцентрувати зусилля на розкритті кожного злочину» [9]. А аналіз п. 1.29 цього наказу з вимогою обговорювати в обов'язковому порядку кримінальні справи, по яких протягом п'яти діб із моменту реєстрації злочину не встановлено винної особи, після чого приймати до слідчого і його керівника відповідні заходи реагування (п. 1.29) [9], дозволяє остаточно визначити проблему – перерозподіл контрольних повноважень між прокурором і керівником слідства призвів до зміщення пріоритету між правами громадян у бік самого кримінального переслідування.

У тезовому вираженні суть проблеми влучно окреслено І.Ю. Чеботарьовою: «1) прокурор відповідає за якість розслідування, керівник слідчого органу – за якість переслідування; 2) кримінальну справу керівник слідчого органу передає від одного слідчого іншому не тільки тому, що прагне підвищити рівень дотримання прав учасників досудового провадження, але і для того, щоб обвинувачення мало перспективу завершення; 3) має місце конкуренція завдань: організувати розслідування і закінчити більшу кількість кримінальних справ або забезпечити контроль за дотриманням норм права. Дотримання норм права може виявитися стримуючим моментом щодо кількості розслідуваних справ; 4) процесуальна самостійність слідчого спрямована на протидію організаційній функції керівника слідчого органу в ситуації домінування відомчого інтересу над всебічним, повним і об'єктивним дослідженням обставин події, щодо якої порушено кримінальну справу» [18, с. 74–75].

Ці зміни та подальше реформування кримінально-процесуального законодавства в Росії після тривалого випробування часом призводять до висновків про необхідність повернення прокурору повноважень активно-

го нагляду та формування обвинувачення на досудових стадіях провадження, оскільки, незважаючи на прихильників такого реформування, більшість учених вважає необґрунтованим виключення у 2007 році із загального обсягу повноважень прокурора тих повноважень, які забезпечували процесуальне керівництво слідством.

Законодавча реформа 2007–2015 років, яка відбулася в Російській Федерації з перерозподілу контрольних повноважень між прокурором, керівниками органу попереднього слідства в бік суттєвого послаблення правового становища прокурора на стадії досудового розслідування, та оцінка такої реформи як науковцями, так і практичними працівниками, а також статистичні дані щодо стану законності – все це може бути показовим досвідом для українського законодавця щодо необхідності виваженого визначення правового статусу прокурора в кримінальному судочинстві як основного суб'єкта обвинувачення, відповідального за його формування.

**Висновки.** Таким чином, згідно з чинним законодавством України повноваження з процесуального контролю за досудовим розслідуванням у практичному розумінні реалізуються чотирма окремими, самостійними суб'єктами кримінального провадження: на відомчому рівні – керівником органу досудового розслідування під час організації досудового розслідування, на надвідомчому рівні – прокурором – процесуальним керівником досудового розслідування під час процесуального керівництва розслідуванням; прокурором – керівником органу прокуратури – під час організації та здійснення нагляду за законністю досудових розслідувань, судом – під час здійснення судового контролю. Однак межі компетенції кожного із цих суб'єктів повинні бути більш чітко регламентовані законом.

Незважаючи на довготривалу спільну «кримінально-процесуальну історію», український законодавець обрав інший від Російської федерації шлях у визначенні функціональної спрямованості прокурора, здійснив перерозподіл контрольних повноважень на стадії досудового провадження в бік прокурора, а саме прокурора – процесуального керівника досудовим розслідуванням, як основного гаранта законності та ефективності кримінального провадження, та закріпив за ним не задекларовані, а дієві, активні повноваження на досудовому слідстві, в тому числі ті, які впливають на підготовку та формування обвинувачення. Конституційне визнання за прокурором функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку (ч. 2 ст. 131) лише підтвердило обраний шлях у визнанні за прокурором функції процесуального керівництва слідством та фактично закріпив за ним обов'язок із забезпечення ефективності досудового розслідування.

У зв'язку із цим особливо актуальними будуть подальші наукові дослідження критеріїв



ефективності процесуального керівництва досудовим розслідуванням та їх впливу на ефективність кримінального провадження в цілому.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.09 / Ш.М. Абдул-Кадыров. – Москва, 2015. – 195 с.
2. Балакшин В.С. Независимый – зависимый следователь / В.С. Балакшин // Законность. – 2011. – № 10. – С. 29–34.
3. Гаврилов Б.Я. Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ: мнение специалиста и ученого / Б.Я. Гаврилов // Российская юстиция. – 2007. – № 7. – С. 60–64.
4. Инструкция по организации надзора процессуальным прокурором, утверждена приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 29.12.2014 года № 163 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://tengrinews.kz/zakon/generalnaya\\_prokuratura\\_respubliki\\_kazahstan/sud/id-V14W0010055](https://tengrinews.kz/zakon/generalnaya_prokuratura_respubliki_kazahstan/sud/id-V14W0010055).
5. Колоколов Н.А. Последние новеллы УПК РФ: баланс обвинительной власти стабилизируется / Н.А. Колоколов // Уголовное судопроизводство. – 2009. – № 2. – С. 25–32.
6. Концепція реформування кримінальної юстиції України: затв. Указом Президента України від 8 квіт. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.
7. Наказ Генерального Прокурора України № 4 гн від 19.12.12р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=).
8. О состоянии законности и правопорядка в 2013 году и о проделанной работе по их укреплению: доклад Ген. прокурора Рос. Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Рос. Федерации 29 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/145875/](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/145875/).
9. Об организации предварительного расследования в Следственном комитете Российской Федерации : приказ Следственного комитета Рос. Федерации от 15 янв. 2011 г. № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sledcom.ru/documents/base/15>.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 12 травня 2016 року № 1354 // Голос України. – 2016. – № 118(6372). – 29 червня.
11. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалено указом Президента України 20 травня 2015 року № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
12. Рябинина Т.К. И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в уголовном судопроизводстве / Т.К. Рябинина // Уголовное судопроизводство. – 2008. – № 1 – С. 41–45.
13. Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора / А.Б. Соловьев // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 10–16.
14. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.09 / К.А. Таболина. – Москва, 2016. – 344 с.
15. Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – № 24. – Ст. 2830.
16. Федеральный закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделяния дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или постановлением» // Российская газета. – 2015. – 30 дек. – № 6271.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // Российская газета. – 2016. – 11 янв. – № 6869.
18. Чеботарева И.Ю. Уголовно-процессуальная функция контроля в иерархической системе иных конкурирующих функций, осуществляемых должностными лицами государственных органов в досудебном производстве. : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.09 / И.Ю. Чеботарева. – Екатеринбург, 2016. – 218 с.
19. Шейфер С.А. Остается ли прокурор органом уголовного преследования на досудебном производстве? / С.А. Шейфер // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных статей. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2009. – Вып. 4. – С. 26–27.