



Оксана Дмитрівна ГРИНІВ,  
аспірант Львівського національного університету  
імені Івана Франка,  
*oksana\_antonyuk@ukr.net*

УДК 343.133

## ВКАЗІВКА ПРОКУРОРА ЯК ФОРМА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

*Проаналізована вказівка прокурора у кримінальному провадженні як основний інструмент впливу прокурора на хід досудового розслідування. Досліджено поняття вказівки, її форма та зміст. Зроблено рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання видання вказівок керівником органу досудового розслідування. Зроблено висновок, що вказівка прокурора — це процесуальне рішення прокурора, яке вноситься в ході здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінального провадження слідчому, керівнику органу досудового розслідування з метою досягнення всебічності, повноти та об'єктивності досудового розслідування, спрямоване на усунення прогалин та неповноти слідства, яка наділена ознаками імперативності і є обов'язковою до виконання. Вказівки прокурора є одним із його універсальних контрольних повноважень, оскільки можуть бути спрямовані як на виявлення порушень закону, реагування та запобігання таким, так і на забезпечення повноти, всебічності та об'єктивності дослідження обставин кримінального провадження.*

**Ключові слова:** вказівка прокурора, повноваження прокурора, процесуальне керівництво, незалежність слідчого.

У прокурорській діяльності застосовуються різноманітні акти прокурорського реагування, однак, як свідчить практика, однією з найбільш поширених форм реалізації контрольних повноважень прокурора під час досудового розслідування є надання письмових вказівок.

© Гринів О. Д., 2016



Прокурор, здійснюючи кримінальне переслідування, будучи процесуальним керівником досудового розслідування, бере активну участь у процесі доказування, вживаючи всіх заходів для того, щоб досудове розслідування було проведене ефективно, із дотриманням прав учасників провадження та досягнення його завдань. Зокрема, ознайомившись із матеріалами досудового розслідування, проаналізувавши фактичні обставини справи, зібрані докази та встановивши, що розслідування проведено не в повному обсязі, не виконано низку необхідних слідчих (розшукових) дій або не прийняті потрібні процесуальні рішення, прокурор зобов'язаний видати вказівки про усунення цих порушень, таким чином скеровуючи діяльність слідчого в правильному напрямку.

Дослідженню повноважень прокурора в ході досудового розслідування присвятили свої праці такі науковці, як І. Я. Фойницький, А. Є. Голубов, В. П. Горбачов, Д. П. Письменний, А. М. Ларін, В. В. Луцик, В. С. Зеленецький, Л. М. Лобойко, В. М. Юрчишин та ін.

Водночас актуальність обраної теми обумовлюється тим, що однією із концептуальних змін, введених КПК України 2012 року, є трансформація функції нагляду за додержанням законів у процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням. Для реалізації цього завдання прокурор наділяється широким колом повноважень, зокрема правом давати вказівки органам досудового розслідування, які є обов'язковими до виконання. Однак проблема процесуального порядку видання вказівок та їх змісту в науковій літературі після прийняття нового КПК України фактично не досліджувалась, а тому є актуальною.

Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення [1]. Цим законодавчим положенням фактично окреслено предмет вказівок прокурора у кримінальному провадженні.

Зокрема, ознайомлюючись у ході досудового розслідування з матеріалами кримінального провадження, прокурор перевіряє не тільки те, чи був дотриманий встановлений порядок збирання і фіксації доказів, але і з'ясовує, наскільки повно і об'єктивно забезпечено дослідження обставин справи, оцінює докази з точки зору їх належності, достатності, допустимості, внутрішньої узгодженості. Прокурор встановлює, чи всі процесуальні можливості для виявлення і закріплення доказів, що мають значення для справи, були використані слідчим, чи не залишилися без уваги джерела інформації про факти, які підлягають доказуванню та чи усунуті наявні в доказах протиріччя.

Якщо прокурор дійде висновку, що зібраних доказів недостатньо для доказування у кримінальному провадженні, він зобов'язаний дати слідчому вказівки про встановлення обставин, що мають значення для справи, і проведенню конкретних слідчих (розшукових) дій зі збирання доказів або особисто прийняти рішення про проведення таких дій.



Прокурор може дати вказівки про перевірку вже наявних доказів та про усунення суперечностей між ними. Вказівки, що даються прокурором у кримінальному провадженні, не тільки констатують допущені слідчим порушення закону і вимагають їхнього усунення, але й визначають перспективи подальшого розслідування, конкретизують завдання щодо предмета доказування в кожному кримінальному провадженні, тобто є засобом організації належного ходу та напрямку досудового розслідування, забезпечення його повноти, всебічності та об'єктивності.

Слушною є думка А. М. Ларіна, що вказівки прокурора щодо обрання, зміни чи скасування запобіжних заходів, кваліфікації діяння й обсягу обвинувачення, проведення окремих слідчих дій і розшук підозрюваних належать не до виконаних, а таких, що підлягають виконанню в майбутньому дій та рішень слідчого [2, с. 56–57]. Саме в цьому, вважаємо, і полягає превентивна роль прокурора щодо попередження можливих порушень закону в ході досудового розслідування, що є притаманною ознакою реалізації прокурором функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Як правильно зазначає В. В. Луцик, вказівки про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, на відміну від доручень, даються прокурором у тому випадку, коли кримінальна справа знаходиться у провадженні слідчого [3, с. 233].

Т. Ю. Цапаєва залежно від спрямованості виокремлює такі види вказівок прокурора:

- 1) вказівки прокурора щодо перевірки слідчих версій;
- 2) вказівки про проведення слідчих дій, спрямованих на збирання доказів;
- 3) вказівки про перевірку наявних доказів [4, с. 58].

Вивчення практики видання письмових вказівок прокурора свідчить про те, що найчастіше вказівки даються з приводу необхідності проведення додаткових слідчих (розшукових) дій, перевірку зібраних доказів, кваліфікацію кримінального правопорушення, зупинення досудового розслідування, закриття кримінального провадження, в окремих випадках — з приводу застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Щодо процесуального оформлення вказівки прокурора, то законодавець передбачив виключно письмову форму. Вказівкар на письмовий характер цих актів не виключає можливості надання усних вказівок, які досить поширені на практиці, однак необхідно враховувати, що відсутність їх фіксування ускладнює здійснення наступного контролю прокурора за своєчасністю та якістю виконання таких вказівок, а також може призвести до неправильного їх сприйняття з боку тих осіб, яким вони надаються [5, с. 232]. Усні вказівки прокурора можуть стосуватися необхідності усунення незначних та поодиноких порушень. Але, без сумніву, вимога закону щодо письмової форми такого процесуального акта є необхідною, так як підвищує відповідальність прокурора за ці вказівки, створює можливість перевірки їх подальшого виконання і підвищує авторитет прокурора як керівника розслідування та основного суб'єкта зі сторони обвинувачення.



Тому варто погодитися з думкою, що на відомчому рівні мають бути закріплені певні вимоги до цих документів з метою забезпечення одноманітності прокурорської практики щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підвищення його ефективності [5, с. 233].

Т. Кордіяка вважає, що вказівки прокурора мають видаватись на бланку прокуратури за підписом процесуального керівника та складатись з трьох частин: вступної, мотивувальної і резолютивної. Вступна частина повинна вказувати на місце і час видання письмових вказівок, суб'єкта, якому адресовані вказівки, зазначати номер кримінального провадження та правову кваліфікацію. Щодо мотивувальної частини письмових вказівок, то вважаємо, що вона є однаковою для всіх письмових вказівок і її зміст впливає із завдань прокурора як процесуального керівника та завдань кримінального провадження загалом. Усі вказівки видаються на підставі положення ст. 36 КПК України для всебічного, повного, об'єктивного дослідження всіх обставин кримінального правопорушення та прийняття по кримінальному провадженню законного та обґрунтованого рішення. Резолютивна частина вказівок прокурора — це фактично зміст прийнятого процесуального рішення. Це перелік конкретних дій, які повинен виконати адресат [6, с. 219].

З такою позицією можна погодитись лише частково з таких міркувань. Вказівка є процесуальним документом прокурора, а відповідно до ч. 3 ст. 110 КПК України рішення прокурора приймається у формі постанови, яка виноситься у передбачених випадках, а також коли прокурор визнає це за необхідне. У зв'язку з цим, вважаємо, що вказівки повинні оформлятися постановою прокурора про надання вказівок у кримінальному провадженні. Така практика призведе до уніфікації вимог до змісту вказівок, які тоді логічно повинні будуть відповідати вимогам, встановленим ч. 5 ст. 110 КПК України, і підвищуватиме авторитет прокурора як процесуального керівника досудовим розслідуванням.

Водночас не у всіх випадках прокурор, виявляючи порушення закону, висуває вимогу про їх усунення, оформляючи їх окремим документом — у вигляді вказівки. Прокурором, поряд із винесенням вказівки, часто приймаються й інші процесуальні рішення, які можуть оформлятися разом із вказівками або знаходити свій вираз у окремих документах. Для прикладу, з'ясувавши, що кримінальне провадження зупинено або закрито незаконно, прокурор своєю постановою скасовує постанову слідчого, відновлює досудове розслідування і надсилає її для проведення подальшого розслідування із вказівками про необхідність вжитих заходів, продовжуючи контролювати результат їх виконання, оформлюючи одним документом.

Кожна вказівка прокурора, яких би питань вона не стосувалася, як процесуальний акт повинна бути конкретною, мотивованою, обґрунтованою. Керівництво роботою слідчого зі сторони прокурора повинно бути не формальним, а конкретним, таким, що забезпечує надання практичної допомоги слідчому [7, с. 71].

Вимога мотивування, що пред'являється до вказівок прокурора, зобов'язує його навести фактичну й правову аргументованість необхідності прийняття певних рішень у кримінальному провадженні, проведення



конкретних слідчих дій або з'ясування певних обставин. Прокурор також вправі запропонувати слідчому методи та способи її виконання.

Одним із важливих питань є також строки виконання вказівок прокурора, оскільки у законодавчому порядку вони не врегульовані. Тому постає запитання: чи вправі прокурор визначати строк виконання своїх вказівок? Прокурори, направляючи вказівки, зазвичай визначають строк їх виконання. Така практика підтримується і науковцями. Так, Д. М. Бакаєв зазначає, що визначення строку виконання дисциплінує слідчого, дає можливість прокурору проконтролювати своєчасність виконання вказівок [8, с. 54]. Погоджуючись з позицією про встановлення чітких строків для виконання вказівок прокурора, варто виходити з того, що вказівка прокурора в кримінальному провадженні спрямована на реалізацію засади процесуальної економії, а тому виконання вказівки в конкретний термін забезпечуватиме швидкість та ефективність усього кримінального провадження.

Розглянемо також питання, що стосується обов'язковості вказівок прокурора. Так, норми чинного законодавства визначають обов'язковість вказівок, даних прокурором під час досудового провадження, як слідчому, так і керівнику органу досудового розслідування (ч. 4 ст. 40, ч. 3 ст. 39 КПК України, ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» [9]). За невиконання вказівок прокурора настає дисциплінарна або кримінальна відповідальність.

КПК України 1960 року передбачав можливість слідчого оскарження вказівок прокурора вищестоящому прокуророві в разі незгоди з чотирьох питань: про притягнення особи як обвинуваченого; кваліфікації злочину й обсягу обвинувачення; направлення справи для віддання обвинуваченого до суду; про закриття кримінальної справи (ч. 2 ст. 114 КПК України), що не зупиняло їх виконання. Усі інші вказівки прокурора, які він давав слідчому, в письмовій формі, були обов'язкові до виконання (наприклад, допитати свідків, призначити у справі судову експертизу, провести відтворення обстановки і обставин події тощо) та оскарженню не підлягали. У таких випадках закон передбачав право слідчого подати свої письмові заперечення прокуророві вищого рівня, що слугувало гарантією процесуальної самостійності слідчого. У цьому разі прокурор або скасовував вказівки нижчестоящого прокурора, або доручав подальше провадження досудового слідства у справі іншому слідчому [10, с. 248].

КПК України 2012 року не передбачає прямої норми про можливість слідчого оскаржувати вказівки прокурора. Водночас законодавець наділяє слідчого правом оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності прокурора, прийнятих у відповідному досудовому провадженні, чого не було раніше (ст. 311 КПК України). Оскільки вказівка є одним із процесуальних рішень прокурора, то положення норми ст. 311 КПК України, на нашу думку, розповсюджується і на них. Однак законодавець і далі залишив норму про те, що оскарження вказівок прокурора не зупиняє їх виконання, що, на наше переконання, фактично нівелює інститут оскарження слідчим рішень прокурора та позбавляє слідчого незалежності у кримінальному провадженні.

Варто зазначити, що згідно з раніше чинним законодавством, слідчі правом оскарження вказівок прокурора майже не користувались. Навіть



у випадку подання слідчим кримінальної справи вищестоящому прокуророві з письмовим викладом своїх заперечень цей прокурор у більшості випадків не скасовував вказівки нижчестоящого прокурора, а доручав розслідування цієї справи іншому слідчому. Очевидно, що таке право прокурора на свій розсуд передавати кримінальну справу від одного слідчого іншому обмежувало процесуальну самостійність слідчого, дозволяло відстороняти його від справи та передавати її іншому слідчому. Тому позитивним нововведенням, на нашу думку, є відсутність у вищестоящого прокурора можливості відсторонення слідчого від розслідування кримінального провадження.

Закон невідповідно передбачає обов'язкове виконання вказівки. Слідчий зобов'язаний виконати вказівку прокурора в повному обсязі, вправі вийти за межі завдань, які перед ними поставлені, однак не вправі без відома прокурора обмежитися виконанням лише окремих з них. Оскільки неналежне виконання такої вимоги прокурора може призвести до неповноти досудового розслідування, істотних порушень закону, що в подальшому може негативно впливати на підтримання державного обвинувачення в суді.

Невиконання вказівок розглядалось також у практиці Європейського Суду з прав людини. Так, у справі *Дудник проти України* суд прийшов до висновку, що органи державної влади не вжили усіх заходів, яких розумно було б очікувати у контексті провадження ефективного розслідування обставин заподіяння тілесних ушкоджень і смерті сина заявниці, в тому числі невиконання численних вказівок прокурора [11].

Цей приклад свідчить про важливу роль прокурора під час досудового розслідування справи, який має не лише брати активну участь у процесі розслідування справи, а й контролювати стан виконання його вказівок. Саме тому однією з основних умов здійснення ефективного процесуального керівництва досудовим розслідуванням є знання прокурором усіх матеріалів справи. Щоб керувати роботою слідчого, треба брати участь у цій роботі. А коли прокурор не знає матеріалів справи, як він може давати оперативні вказівки? Він буде лише вносити у справу плутанину [7, с. 163].

Чинний КПК закріпив дуалізм суб'єктів надання письмових вказівок, зокрема таким правом наділений не тільки прокурор, а також керівник органу досудового розслідування. Відповідно до ч. 3 ст. 39 КПК України керівник органу досудового розслідування уповноважений давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора. Повноваження прокурора щодо надання вказівок слідчому значно ширші від повноважень керівника органу досудового розслідування, окрім цього, останній зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які даються у письмовій формі.

Повноваження керівника органу досудового розслідування, на нашу думку, повинні мати лише організаційно-управлінський характер стосовно слідчого, без втручання у сам процес досудового розслідування, за результати якого він не несе жодної відповідальності, оскільки до компетенції керівника входить виключно організація розслідування та розподіл кримінальних проваджень між слідчими. У зв'язку із цим, доцільно позбавити керівника органу досудового розслідування права



давати слідчому вказівки, що стосуються розслідування кримінального провадження.

Отже, *вказівка прокурора* — це процесуальне рішення прокурора, яке виноситься в ході здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінального провадження слідчому, керівнику органу досудового розслідування з метою досягнення всебічності, повноти та об'єктивності досудового розслідування, спрямоване на усунення прогалин та неповноти слідства, яка наділена ознаками імперативності і є обов'язковою до виконання.

Процесуальний статус прокурора в кримінальному судочинстві змінився і саме він, будучи представником сторони обвинувачення вже під час досудового розслідування, несе відповідальність за якість та повноту досудового розслідування. Вказівки прокурора є одним із його універсальних контрольних повноважень, оскільки можуть бути спрямовані як на виявлення порушень закону, реагування та запобігання таким, так і на забезпечення повноти, всебічності та об'єктивності дослідження обставин кримінального провадження.

#### Список використаних джерел

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [Текст] // Офіційний вісник України. — 2012. — № 37. — Ст. 1370.
2. Ларин, А. М. Прокурорский надзор и руководство расследованием [Текст] / А. М. Ларин // Социалистическая законность. — 1978. — № 10. — С. 56–60.
3. Луцик, В. В. Правовий статус та повноваження прокурора за новим КПК України [Текст] / В. В. Луцик // Митна справа. — 2013. — № 1 (85). — Ч. 2. — Кн. 1. — С. 231–238.
4. Цапаева, Т. Ю. Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии [Текст] / Т. Ю. Цапаева. — Самара : Самарский университет, 2004. — 140 с.
5. Лапкін, А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар [Текст] / А. В. Лапкін. — Х. : Право, 2015. — 680 с.
6. Кордіяка, Т. Основні вимоги до змісту і структури письмових вказівок прокурора [Текст] / Т. Кордіяка // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XXI звітної наук.-практ. конф. (12–13 лютого 2015 р.) : у 2 ч. — Львів : Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2015. — Ч. 2. — С. 218–220.
7. Тарас-Родионов, П. И. Предварительное следствие [Текст] : пособ. [для следователей] / П. И. Тарас-Родионов. — М. : Госюриздат, 1955. — 246 с.
8. Бакаев, Д. М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел [Текст] / Д. М. Бакаев. — М. : Юрид. лит-ра, 1979. — 110 с.
9. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Текст] // Офіційний вісник України. — 2014. — № 87. — Ст. 2471.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Украины: научно-практический комментарий [Текст] / Ю. П. Аленин, М. Р. Аракелян, В. В. Тищенко [и др.] ; под общ. ред. В. Т. Маляренко, Ю. П. Аленина ; Верховный Суд Украины, ОНЮА. — Х. : Одиссей, 2008. — 1008 с.



11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Дудник проти України» від 10.03.2010 р. (Заява № 17985/04) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974\\_510](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_510).

*Рекомендовано до друку кафедрою кримінального процесу та криміналістики Львівського національного університету імені Івана Франка (протокол № 9 від 5 лютого 2016 року)*

Надійшла до редакції 01.03.2016

**Грынив О. Д. Указание прокурора как форма процессуального руководства досудебным расследованием**

*Проанализированы указания прокурора в уголовном производстве как основной инструмент воздействия прокурора на ход досудебного расследования. Исследовано понятие указания, его форма и содержание. Сделаны рекомендации по совершенствованию правового регулирования издания указаний руководителем органа досудебного расследования. Сделан вывод, что указание прокурора — это процессуальное решение прокурора, которое выносится в ходе осуществления процессуального руководства досудебным расследованием уголовного производства следователю, руководителю органа досудебного расследования с целью достижения всесторонности, полноты и объективности предварительного расследования, направленное на устранение пробелов и неполноты следствия, которое наделено признаками императивности и является обязательным к исполнению. Указания прокурора является одним из его универсальных контрольных полномочий, поскольку могут быть направлены как на выявление нарушений закона, реагирования и предотвращения таких, так и на обеспечение полноты, всесторонности и объективности исследования обстоятельств уголовного производства.*

**Ключевые слова:** *указание прокурора, полномочия прокурора, процессуальное руководство, независимость следователя.*

**Gryniv, O. D. Direction of the Prosecutor as a Form of Procedural Guidance of the Preliminary Investigation**

*The direction of the prosecutor in criminal procedure as the main instrument of prosecutor's influence on preliminary investigation has been analyzed. The notion of direction, its form and meaning have been researched. Recommendations concerning the improvement of the legal regulation of directions' issue by the head of the preliminary investigation body have been made. The following conclusion has been reached: the direction of the prosecutor is a procedural decision of the prosecutor, which is issued in the process of preliminary investigation guidance for an investigator, a head of the preliminary investigation body with the aim of achievement comprehensiveness, completeness and objectiveness of the preliminary investigation and which is aimed at elimination of gaps and incompleteness of investigation with the feature of imperative and is compulsory for performance. Directions of the prosecutor are one of his universal controlling powers, as they may be aimed at both detection, reaction, prevention of violations of law and achievement of comprehensiveness, completeness and objectiveness of the exploration of criminal procedure circumstances.*

**Keywords:** *direction of the prosecutor, powers of the prosecutor, procedural guidance, independency of the investigator.*