

У статті аналізуються поняття та правова природа процесуального керівництва як форми діяльності прокурора у досудовому кримінальному провадженні згідно нового КПК України, висловлюється позиція автора щодо змісту процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням.

Ключові слова: *прокурор, нагляд, процесуальне керівництво, кримінальне переслідування, досудове розслідування.*

В статье анализируются понятие и правовая природа процессуального руководства как формы деятельности прокурора в досудебном уголовном производстве в соответствии с новым УПК Украины, высказывается позиция автора о содержании процессуального руководства прокурором досудебным расследованием.

Ключевые слова: *прокурор, надзор, процессуальное руководство, уголовное преследование, досудебное расследование.*

In article the concept and the legal nature of the procedural management as forms of activity of the prosecutor in pre-trial criminal proceedings according to the new Criminal Procedure Code of Ukraine are analyzed, the position of the author expresses the content of the procedural management of the prosecutor pre-trial investigation.

Key words: *prosecutor, supervision, procedural management, criminal prosecution, pre-trial investigation.*

Новим кримінальним процесуальним кодексом України імперативно визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва (ч. 2 ст. 36). Увівши у правове поле термін "процесуальне керівництво", законодавець не розкрив зміст цього поняття, що викликає на практиці і в теорії різні думки щодо його тлумачення, належне розуміння і змістовне наповнення якого є важливою складовою забезпечення прокуратурою законного й ефективного досудового розслідування.

Метою даної статті є з'ясування правової природи та змісту процесуального керівництва як форми діяльності прокурора у досудовому кримінальному провадженні.

Не зважаючи на те, що окремі аспекти цієї тематики досліджувалися у працях Г.П. Середи, О.М. Ларіна, В.М. Савицького, І.М. Козьякова, М.И. Курочки, О.М. Толочка, О.О. Тушева, В.Я. Чеканова та інших учених, однак в основному це здійснювалося на підставі чинного

на той час законодавства, що актуалізує необхідність аналізу окреслених вище питань у відповідності до оновленого кримінального процесуального законодавства України.

Близьким та вживаним поряд із словом "керівництво" є поняття "управління", які у правозаставчій діяльності та на побутовому рівні нерідко використовуються як взаємозамінні.

З точки зору семантики іменники "керівництво" і "управління" та похідні від них дієслова "керувати" та "управляти" визначаються майже однаково як "спрямовувати діяльність кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; давати вказівки; розпоряджатися"¹. В окремих словниках вони розглядаються як синонімічні².

Будучи предметом дослідження багатьох наук (соціологія, психологія, філософія, теорія управління та ін.) питання змістовного співвідношення керівництва та управління отримують у них різне вирішення.

У теорії управління поряд із вищезгаданими дефініціями для позначення їх суті використовується термін "менеджмент". Між тим, поняття "управління" є ширшим від останнього, оскільки термін "менеджмент" застосовується лише до управління соціально-економічними процесами на рівні організації (підприємства, фірми), діючої в ринкових умовах³, а отже його застосування для характеристики владного впливу прокурора на органи досудового розслідування не можна визнати вдалим.

Дискусійна з радянських часів позиція про можливість здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням має як прихильників⁴, так і супротивників⁵. Український законодавець підтримав перших. Разом з тим, досить спірним залишається питання про місце процесуального керівництва в системі функцій (форм) прокурорської діяльності на досудовому розслідуванні.

¹ Великий тлумачний словник української мови / Упоряд. Т.В. Ковальова; Худож.-оформлювач Б.П. Бублик. - Харків: Фоліо, 2005. - С. 276, 697; Великий тлумачний словник української мови (з дод. допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. - К.; Ірпін: ВГФ "Перун", 2009. - С. 536; Новий тлумачний словник української мови. У трьох томах. Т. 3 / Уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпущко. - К.: Аконт, 2001. - С. 625.

² Данилюк І.Г. Сучасна українська мова. Словник синонімів та антонімів. - Донецьк: ТОВ "ВКФ "БАО", 2009. - С. 145, 441; Словник синонімів української мови: В 2 т. / А. А. Бурчак, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та інші. - К.: Наук. думка, 1999-2000. - Т. 1. - С. 668-669.

³ Рувьєв В.А., Гуткевич С.О. Менеджмент. Навч. посіб. - К.: Центр учбової літератури, 2011. - С. 10.

⁴ Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. - М.: Юрид. лит., 1986. - С. 133-134.

⁵ Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. - Екатеринбург, 2002. - С. 189; Джафаров А.М. Международно-правовые основы реформирования органов прокуратуры Азербайджанской Республики: Автореф. дисс... докт. юрид. наук: 12.00.09, 12.00.11. - М.: Московская государственная юридическая академия, 2008. - С. 27.

З цього приводу у науці сформовано три основні точки зору. На думку одних вчених (М.І. Копетюк, О.О. Тушев, О.Д. Антонюк та ін.), функція процесуального керівництва досудовим розслідуванням є самостійною функцією прокурора¹. Інші правники розглядають її як форму (засіб, метод тощо) функції нагляду (М.В. Руденко, О.М. Толочко, О.Г. Халіулін, У.М. Калдибай та ін.)² або кримінального переслідування (Г.П. Серета, О.Є. Звірко, О.О. Чепурний та ін.)³.

Вбачається, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням є формою, одним із інструментів кримінального переслідування. Будучи цілеспрямованою діяльністю, керівництво підпорядковано магістральній меті – викриття особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення та здійснюється прокурором, який віднесений до сторони обвинувачення (п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК України), причому серед інших суб'єктів з боку обвинувачення він займає лідируючу, домінуючу роль.

В аспекті порівняльного аналізу слід вказати, що прокурор здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у багатьох країнах Європи (Німеччина, Франція, Іспанія та ін.). Цікава ситуація склалася у Росії. Після внесення Федеральним законом від 05 червня 2007 року № 87-ФЗ змін до КПК РФ прокурор був позбавлений можливості здійснювати процесуальне керівництво досудовим слідством, водночас стосовно дізнання він уповноважений його здійс-

¹ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: Дисс ... докт. юрид. наук: 12.00.09. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2006. – С. 149; Копетюк М.І. Особливості прокурорського нагляду при розслідуванні кримінальних справ про злочини неповнолітніх: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. – Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2008. – С. 10; Антонюк О. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як новий напрям діяльності прокурора у кримінальному судочинстві // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2010. – № 51. – С. 414.

² Руденко Н.В. Некоторые проблемы развития конституционной модели прокуратуры: уголовно-процессуальный аспект // Право и практика. – 1998. – № 8. – С. 114; Толочко О.М. Правова природа процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 62; Халіулін А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: проблемы осуществления в условиях правовой реформы: Дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. – Москва: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ, 1997. – С. 129; Калдибай У.М. Прокурорский надзор за исполнением законов в уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования Кыргызстана: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Москва, 2004. – С. 149.

³ Серета Г.П. Міжнародні стандарти участі прокурора в кримінальному судочинстві // Вісник прокуратури. – 2009. – № 3. – С. 12; Звірко О. Кримінальне переслідування – процесуальна функція чи процесуальна фізія? // Підприємство, господарство і право. – 2012. – № 8. – С. 170; Чепурний О.О. Кримінально-процесуальні функції на стадії досудового розслідування: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 2005. – С. 92.

снювати у повному обсязі. Така не зовсім логічна позиція російського законодавця щодо злочинів з підвищеною суспільною небезпекою є об'єктом критики з боку учених і практиків.

Ключовим є питання змісту процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням. Як зазначає О.М. Ларін, процесуальне керівництво утворює: а) сукупність початкових та проміжних рішень посадових осіб та органів, які є відповідальними за провадження у справі, що визначають рух справи, а також виражають вимоги, дозволи, обмеження та заборони щодо поведінки, окремих дій чи волевиявлень окремих учасників судочинства; б) контроль за виконанням рішень; в) застосування процесуального примусу як санкцій за порушення кримінально-процесуальних норм та заснованих на цих нормах рішень у справі¹.

На думку А.В. Лапкіна, в сучасній інтерпретації здійснення прокурором процесуального керівництва означає спрямування ходу розслідування та персональну відповідальність за його результати².

У Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 року передбачено, що процесуальне керівництво прокурора – це 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.

Співставлення даного нормативного положення з ч. 1 ст. 39 КПК України дозволяє дійти висновку що воно не повною мірою узгоджується з кримінальним процесуальним законом, який повноваження з організації досудового розслідування поклав на керівника органу досудового розслідування.

Разом з тим, слід розуміти, що усунути від організації процесу досудового розслідування прокуророві складно. Це пов'язано з незпівмірними правовими можливостями керівника органу досудового розслідування та прокурора, який більше ніж хто інший зацікавлений

¹ Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. – М: Юрид. лит., 1986. – С. 115.

² Лапкин А.В. Прокурор в уголовном производстве по новому уголовному процессуальному кодексу Украины / Современное состояние и проблемы уголовного и уголовно-процессуального права, юридической психологии. Секция "Уголовно-процессуальное право" и "Юридическая психология" [Текст] : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Россия, г. Волгоград, 13-14 дек. 2012 г. / Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф. образования "Волгогр. гос. ун-т", прокуратура Волгогр. обл.; сост.: И.С. Дижарев, А.В. Боровков, Е.И. Елфимова. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2012. - С. 281.

забезпечити собі у суді ґрунтовну доказову базу, особливо у випадках формалізму, зацікавленості, організаційної безпорадності чи інших форм бездіяльності керівника органу досудового розслідування щодо створення належних умов діяльності підлеглих йому слідчих.

Не можна обминути увагою й широке смислове поле терміну "організація роботи"¹, яке у галузі юриспруденції визначається різнобічно.

З нашої точки зору, для з'ясування суті процесуального керівництва слід виходити не тільки з вимог процесуального закону, але й використовувати можливості суміжних наук та міжпредметні зв'язки, зокрема, напрацювання науки соціального управління, яка досліджує загальні закономірності соціальних процесів, явищ та впливу незалежно від галузевої належності суб'єкта і об'єкта управління. Застосування досягнень теорії соціального управління має відбуватися з урахуванням специфіки кримінального провадження.

Представниками даного напрямку наукового пошуку керівництво визначається як провідна, направляюча, організуюча та регулююча діяльність суб'єкта управління (органу управління, окремого керівника)².

Аналіз точок зору провідних учених у галузі соціального управління (А. Файоль, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі, В.М. Іванов, Ю.О. Тихомиров, Г.В. Атаманчук та інші) засвідчив їх одностайність з приводу того, що організація виступає невід'ємною функцією (елементом) управління (керівництва)³.

Зміст процесуального керівництва має охоплювати і два наступних аспекти: посвідчувальний та виховний.

Перший – орієнтованість на доказування як серцевину кримінального провадження. Прокурор насамперед визначає основні напрями доказової діяльності (перелік слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій) та суміжних із нею вузлових заходів процесу-

¹ Руденко М.В. Прокурор у господарському судочинстві: Навчальний посібник. – К: "Ін Юре", 2003. – С. 90-91; Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції: Монографія. – Х: Право, 2006. – С. 150.

² Социальное управление: теория и методология. В 2-х частях. Учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, А. В. Иванов и др. Под ред. В. Н. Иванова. Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. Ч. 1 – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 311.

³ Файоль А. Из книги "Общее и промышленное управление" / В кн.: Управление – это наука и искусство: А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М.: Республика, 1992. – С. 11; Мескон М., Альберт М., Хедоурі Ф. Основы менеджмента. – 3-е изд.: Перев. с англ. – М.: ООО "ИД. Вильямс", 2007. – С. 233; Социальное управление: теория и методология. В 2-х частях. Учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, А. В. Иванов и др. Под ред. В. Н. Иванова. Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. Ч. 1 – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 89; Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: издательство "Наука", 1978. – С. 239-240; Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 32.

ального, в тому числі забезпечуючого характеру (заходи забезпечення кримінального провадження та інші); спрямовує процес досудового розслідування у правильне русло, відсіюючи доказовий матеріал, який не відповідає вимогам належності та допустимості; забезпечує законність проміжних та підсумкових рішень, що в сукупності дає змогу належним чином якісно обґрунтувати обвинувальну тезу та ефективно її відстоювати у суді.

В процесі здійснення процесуального керівництва прокурор використовує, як правило, повноваження владно-розпорядчого характеру. Разом з тим, важливе значення має і непроцесуальна (організаційна) взаємодія. Практика довела ефективність таких не регламентованих процесуальним законом форм сприяння прокурора органам досудового розслідування як консультації щодо кваліфікації кримінального правопорушення, поради з приводу формулювання обвинувачення, рекомендації щодо мовно-стилістичного оформлення процесуальної документації тощо.

Будучи об'єктом процесуального керівництва з боку прокурора слідчий одночасно є адміністративно підпорядкованим керівнику органу досудового розслідування, що з позицій науки соціального управління дозволяє віднести схему організаційної взаємозалежності між ними до структур лінійно-функціонального типу керівництва.

Виховна складова на сьогодні є невід'ємним елементом діяльності прокурора, адже з моменту набуття чинності новим кримінальним процесуальним законом та різким збільшенням робочого навантаження у слідчих підрозділах спостерігається значна плінність кадрів. Зростає роль прокурора у професійній адаптації слідчих з невеликим досвідом роботи, помилки яких нерідко виступають наслідком незнання (нерозуміння) відповідних законодавчих положень, особливо новел та колізійних норм, яких багато у новому КПК України.

У цьому полягає упереджувальний характер роботи прокурора. Слід погодитися з А.Б. Ломідзе, який вказує, що прокурору не слід очікувати, коли слідчий прийме, а тим більше реалізує незаконне рішення, оскільки в такому випадку можуть наступити наслідки, пов'язані з погіршенням перспектив розслідування та порушенням законних прав залучених до судочинства осіб¹. Не є доцільним жорсткий, тоталі-

¹ Ломідзе А. Б. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью принимаемых следователем процессуальных решений: По материалам Республики Грузия: Автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.11. - - М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1995. - С. 15.

льний чи дріб'язковий контроль дій слідчого. Мудре процесуальне керівництво передбачає поєднання засобів навчання, роз'яснення із вимогливістю при перевірці законності та ефективності ключових процесуальних дій і рішень слідчого.

Керівникові надано формальну владу, проте він повинен вміти її використовувати та впливати на людей силою свого авторитету, силою особистості, проявом більшої обдарованості, працездатності, інтелекту¹.

Із збільшенням службового навантаження на слідчих та прокурорів дедалі гострішою стає потреба узгодження такої категорії теорії соціального управління як норма керованості, яка визначає оптимальне число підлеглих одному керівникові², що має стати одним з напрямків наукового пошуку у найближчій перспективі.

Таким чином, процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням – це окремий урегульований кримінальним процесуальним законом напрямок діяльності прокурора в процесі досудового розслідування, який полягає у спрямуванні, координації й активізації зусиль органів досудового розслідування зі встановлення і дослідження юридично значущих обставин кримінального правопорушення, прийняття на цій основі обґрунтованих процесуальних рішень з метою викриття особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення та реалізації інших завдань кримінального провадження, підготовки належним чином обґрунтованого обвинувачення для наступного відстоювання у суді, що здійснюється шляхом поєднання форм і засобів, орієнтованих на забезпечення ефективного розслідування та неухильне додержання вимог закону.

УДК: 347.73

Ю.Ю. Азаров

**СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ
БЕЗПЕКИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ:
ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ
ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ФІНАНСОВО-РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті досліджуються класифікація та питання розмежування компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичай-

¹ Социальное управление: теория и методология. В 2-х частях. Учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, А. В. Иванов и др. Под ред. В. Н. Иванова. Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. Ч. I – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 240.

² Теория управления: Учебник. Изд. 2-е / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – С. 155.