

13. Куц В. М. Теоретико-прикладні аспекти проблеми суб'єкта злочину / В. М. Куц // Вісник Університету внутрішніх справ. - 1996. - № 1. - С. 17-23.
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 // ВВР. - 1993. - № 4. - Ст. 19.
15. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників / Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство праці та соціальної політики України. - К. : Золоті сторінки. 2002. - Вип. 78 : Охорона здоров'я. - 372 с.
16. Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність в галузі народної та нетрадиційної медицини: Затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 11.02.1998 р. № 36 // Бюл. законодавства і юрид. практики України. - 2000. - № 7. - С. 482.
17. Інструкція про порядок надання Комітетом з питань народної і нетрадиційної медицини при Міністерстві охорони здоров'я України спеціального дозволу для провадження медичної діяльності в галузі народної і нетрадиційної медицини: Затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10.08.2000 р. № 195 // Офіц. вісник України. - 2001. - № 9. - Ст. 378.
18. Порядок застосування методів психологічного і психотерапевтичного впливу: Затв. наказом МОЗ України від 15.04.2008 № 199 : [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

УДК 344.163 (477)

В.В. Молодик

### СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО І ЛОКАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В ДОСУДОВОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У статті на основі нормативно-логічного аналізу та юридико-лінгвістичного тлумачення досліджено онтолого-правовий і термінологічний аспекти галузевого принципу оптимального поєднання централізованого й локального правового регулювання діяльності прокурора у досудовому кримінальному провадженні з урахуванням сучасної доктрини кримінального процесуального права. Сформульовано поняття нормотворчої діяльності Генерального прокурора України.

*Ключові слова:* Генеральний прокурор, функціональна роль прокуратури, нормотворча діяльність, правове регулювання, досудове кримінальне провадження.

В статье на основе нормативно-логического анализа и юридико-лингвистического толкования исследованы онтолого-правовой и терминологический аспекты оптимального соотношения централизованного и локального правового регулирования деятельности прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве с учетом современной доктрины уголовного процессуального права. Сформулировано понятие нормотворческой деятельности Генерального прокурора Украины.

*Ключевые слова:* Генеральный прокурор, функциональная роль прокуратуры, нормотворческая деятельность, правовое регулирование, досудебное уголовное судопроизводство.

This article is about the search for knowledge based on the normative-logical analysis and legal-linguistic interpretation the ontology terms and legal aspects of areas of law principle for centralized and local legal regulation of the activities of the Prosecutor in pre-trial criminal proceedings optimal combination with regard to the modern doctrine of criminal procedural law. It was formulated the notion of Prosecutor General of Ukraine norm-setting activities.

*Key words: The Prosecutor General of Ukraine, the public prosecutor functional role of, norm-setting activities, legal regulation, pre-trial criminal procedure.*

**Постановка проблеми.** Органи прокуратури України що займають одну з ключових ланок у сфері кримінального правосуддя несуть виключну відповідальність перед особою і громадянським суспільством за стан впровадження вимог нового кримінального процесуального законодавства України. Встановлений державою порядок видання (зміни, скасування) законів і підзаконних нормативно-правових актів, забезпечує їх відповідність потребам суспільного поступу [1 с.68], зміцнення законності, гуманізації кримінальної юстиції, реалізації сучасної доктрини правової держави, яка виходить із пріоритету загальнолюдських цінностей. Нова стратегія діяльності прокуратури і її функціональної ролі у системі кримінального судочинства спонукає до вжиття заходів інституційного характеру, прийнятних для нової системи кримінальних процесуальних і соціально-правових відносин, що вимагає прийняття нових ефективних, і скасування старих та малодієвих законів і підзаконних нормативних актів, активізації нормотворчої діяльності Генеральної прокуратури України. Вирішення цих та інших завдань потребує нової правової філософії, а динамічні соціально-правові процеси зміни законодавства – нової наукової інтерпретації принципу оптимального поєднання централізованого й локального правового регулювання.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Не зважаючи на те, що чинним законодавством визначені правові основи діяльності прокуратури, наукові дискусії щодо системи нормативних актів, положеннями яких врегульовується така діяльність, серед теоретиків і практиків сьогодні особливо активізувались у контексті розроблення нового Закону "Про прокуратуру". В юридичній літературі існує декілька підходів щодо визначення поняття правового статусу, в структуру якого включається різний набір елементів. І.Є. Марочкін, Н.В. Сибільова відстоюють позицію, що правовими засадами діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України "Про прокуратуру", Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, інші законодавчі акти (кримінальне процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне, трудове законодавство тощо). Цими законами визначаються повноваження прокурора, організація, засади та порядок діяльності прокуратури. Окрім зазначених вище, варто також назвати відомчі акти, що видаються Генеральним про-

курором України відповідно до Закону України "Про прокуратуру": накази, вказівки, розпорядження, інструкції тощо [2, с. 349]. У той же час Бандурка А.М., Горбачев А.В. [3] відзначають, що відомче нормативне регулювання є окремим рівнем нормотворчості. А.В. Пшонка у своїй монографії також зазначав, що "...ситуація, що склалася на сьогоднішній день, характеризується наявністю логіко-структурних дефектів у правовому регулюванні... Зазначимо такі недоліки як відсутність урегульованості низки процедурних моментів (неповнота правового регулювання), невідповідність назв розділу (статей) їх змісту, недостатня чіткість у викладенні наявних законодавчих приписів... Особливу складність у практичній діяльності становить тлумачення понять..." [4, с. 148]. Дійсно, визначення понять – це "надзвичайно важлива наукова і практична справа, якщо згадати, що за всім цим стоять живі люди, їх діяльність, благополуччя, а іноді й життя" [5, с. 289]. Крім того, досить часто відбувається підміна понять "правовий статус", "правове положення", поняття суб'єкта правовідносин його правовим статусом. У найбільш стислому вигляді правовий статус визначається в науці як юридично закріплене положення особистості в суспільстві. Основу правового статусу особистості становлять її права, свободи та обов'язки, що закріплюються в Конституції України та інших найважливіших законодавчих актах. Це головним чином і визначає правове положення особистості в суспільстві та її роль. Статус прокурорського працівника, на слухну думку В.В. Сухоноса, реалізується в рамках загального правового статусу особи на підставі норм внутрішньодержавного та міжнародного права, а також спеціального правового статусу, регламентованого Законом "Про прокуратуру" та іншими правовими нормами". Відтак, елементи правового статусу прокурорського працівника можуть бути диференційовані на загальні та особливі. Загальні властиві усім прокурорським працівникам, а особливі - пов'язані з категоріями та посадами, які обіймають прокурорські працівники [6]. На думку М.К. Якимчука та І. Європіної під організацією роботи в органах прокуратури слід розуміти комплекс (систему) заходів і дій, спрямованих на раціональний розподіл прокурорської праці й узгодженість індивідуальних дій прокурорів [7, с. 26-27]. Погоджуємось також з думкою В.В. Кулакова що організація роботи в широкому значенні даного поняття, з одного боку, це комплекс заходів, спрямованих на впорядкування прокурорської системи в цілому та її структурних підрозділів, а, з іншого – творча діяльність посадових осіб прокуратури по впорядкуванню та оптимізації прокурорської праці. [8]

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Одним із вагомих досягнень курсу модернізації кримінальної юстиції України став динамічний розвиток кримінального процесуального законодавства і, як наслідок, невідповідність змісту основ нормативно-правового забезпечення усталеним поглядам стосовно завдань прокурорського нагляду,

руйнування (завдяки новому КПК) звичної системи, яка суттєво не змінювалася протягом останнього півстоліття. Очевидною стала невідповідність та надмірна глибина правового регулювання діяльності відомчих правоохоронних органів на всіх рівнях, порушення ієрархії відомчої нормативної бази та юридичної техніки їх прийняття. Існуючі проблеми тісно пов'язані між собою і вирішення однієї обумовлює необхідність розв'язання іншої. Співвідношення централізованого і локального у структурі механізму правового регулювання прокурорської діяльності залишається однією з актуальних і практично значущих проблем, з огляду на існування різних наукових поглядів, а також дискусій щодо удосконалення внутрішньої організації прокуратури як трирівневої ієрархічної структури на чолі з Генеральним Прокурором України, який видає обов'язкові до виконання накази, загальні інструкції і вказівки. У той же час питанням взаємодії і взаємозв'язку усіх видів правового регулювання службової діяльності прокурора приділяється ще недостатня увага, особливо за умови, що будь-яка нерегламентована нормативними актами прокурорська діяльність у кримінальному провадженні виключена і заборонена.

**Формулювання цілей статті.** Метою даної статті є визначення поняття нормотворчої діяльності Генерального прокурора України та оптимального поєднання централізованого й локального правового регулювання що становить правову основу діяльності прокурора у досудовому кримінальному провадженні з урахуванням сучасної доктрини кримінального процесуального права на основі наявних теоретико-правових положень та авторського самостійного дослідження.

**Основний матеріал.** Правове регулювання прокурорської діяльності – складна система, що включає цілий ряд підсистем нижчого порядку. Централізоване і локальне регулювання діяльності прокурора як суб'єкта кримінального процесу, який вступає у кримінально-процесуальні правовідносини у зв'язку з вчиненням кримінального правопорушення, чий права, повноваження та обов'язки регламентуються чинним законодавством – це відносини однопорядкові, тісно пов'язані між собою, і, крім того, взаємодоповнюють одне одного. Існуючі наукові концепції щодо ролі і значення у правозастосовній діяльності локального правового регулювання, потребують змін, з огляду на необхідність суттєвого розширення організаційної процесуальної самостійності прокурора в кримінальному провадженні. Ось чому важливим завданням є поєднання централізованого процесуального контролю за діяльністю підпорядкованих прокурорів Генеральним прокурором із конкретними потребами та вимогами кримінального судочинства, а також усіх суб'єктів кримінальних процесуальних відносин. Таке співвідношення є результатом системи управління, заснованої на жорсткому централізмі. За сучасних умов здійснення кримінального

правосуддя, провідна роль у виборі форм і методів прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у кримінальному провадженні належить тільки прокурору, який здійснює процесуальне керівництво слідством. Децентралізація правового регулювання у сфері кримінального судочинства створює сприятливі умови для підвищення ефективності прокурорської діяльності, збільшує потенціал для стимулювання розвитку моделі відновного правосуддя в Україні. Однак, водночас виникає питання меж та масштабу централізованого управління і контролю прокуратури вищого рівня за діяльністю нижчестоящего прокурора. Ймовірність помилкових процесуальних рішень, порушення прав учасників кримінального судочинства, тощо, потребує визначення оптимального співвідношення відомчих нормативних актів Генерального прокурора України із законодавчо встановленими кримінальним процесуальним законодавством України завданнями кримінального провадження, забезпечення формування єдиної практики прокурорського нагляду, яка би спрямовувалась і координувалась Генеральною прокуратурою України відповідно до принципу централізації органів прокуратури. Слід констатувати, що у визначенні функцій організації управління в органах прокуратури все ще панує концепція, згідно з якою, використовуючи закони, встановлюючи стандарти, змінюючи структуру підрозділів що здійснюють наглядово-слідчу діяльність, Генеральна прокуратура України здатна цілеспрямовано направляти регіональний розвиток в необхідне русло. Механізм такого державного управління розглядається як процес приведення об'єкту (прокуратури області, міста, району) до бажаного стану шляхом відповідної нормотворчої діяльності Генерального прокурора України. У той же час вирішення зазначених вище проблем набуває особливого значення для розуміння особливого співвідношення централізованого й локального правового регулювання, поєднання процесів самоорганізації і організації, встановлення гармонійної взаємодії в процесі організації управління діяльністю прокурора у кримінальному судочинстві. Прокуратура вищого рівня, активно впроваджуючи норми нового КПК повинна знати, як управляти, не управляючи, як створити умови для формування ініціативи у прокуратурі районної ланки, а також пропонувати інституційні механізми, що забезпечуватимуть їх реалізацію. При цьому необхідно врахувати і те, що до правових основ діяльності прокуратури віднесені й міжнародні правові акти. При цьому йдеться як про норми кримінального процесуального кодексу у якому питанням "міжнародного співробітництва під час кримінального провадження" присвячено окремий розділ IX [9], так і двосторонніх договорів щодо виконання екстрадиційних запитів та міжнародно-правових доручень в рамках двосторонньої співпраці, у яких прокуратура визначена як самостійний суб'єкт відповідних правовідносин, або це впливає із зага-

льних положень міжнародних договорів України. Отже до лінійного ланцюга юридичного механізму реалізації функціональної ролі прокуратури у системі кримінального судочинства за наявності певних обставин "підключається" нормативно-правове регулювання, що відбувається на дещо іншому рівні. Цим визначається характер і зміст нормотворчої діяльності Генерального прокурора України, тому що вона спрямована на забезпечення реалізації обов'язків прокурора у кримінальному провадженні. Загальновідомо, що ефективна правозастосовна діяльність, у тому числі і у сфері кримінального правосуддя, забезпечується поєднанням нормативного (загального, централізованого) і під нормативного (індивідуального, локального) правового регулювання як окремих видів і одночасно його різних рівнів. Як зазначають А. Бандурко та А. Горбачев для більшості сучасних держав характерною є наявність двох рівнів правового регулювання: 1) законодавчий; 2) інший нормативний, включаючи внутрішньовідомчий [3, с. 13]. Взаємозв'язок загально нормативного та внутрішньовідомчого правового регулювання прокурорської діяльності обумовлений тим, що прокурор у кримінальному провадженні виступає як орган держави що здійснює один з видів державної діяльності, яка здійснюється від імені держави для виконання завдань кримінального провадження шляхом винесення індивідуальних правових актів в чітко визначених законом процесуальних формах. Перше покликане забезпечити єдину систему регулювання, а друге спрямоване на врахування конкретної обстановки, своєрідність певної процесуальної ситуації. Деякі індивідуальні акти виконуються одноразово (наприклад, прип'ягнення до кримінальної відповідальності певної особи). Для прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва його безпосередні обов'язку межах повноважень визначених наказом Генерального прокурора України і Кримінальним процесуальним кодексом є первинними. Вони і визначають його правовий статус як суб'єкта, який діє на всіх стадіях кримінального провадження. У той же час правове регулювання діяльності органів досудового слідства здійснюється значною кількістю нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України та відомчих нормативних актів Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Верховного суду України тощо. Зважаючи на те, що правове становище прокурора, дізнавача, слідчого та їх керівників вищого рівня КПК України визначає досить загально, застосовувати його норми без конкретизації службових обов'язків конкретної посадової особи складно. Саме в конкретизації процесуальних повноважень, визначених КПК і полягає завдання відомчого нормативного регулювання. Нормативно-правове регулювання як інструмент і засіб прокурорського нагляду у сфері досудового розслідування кримінальних правопорушень виконує функції забезпечення виконання завдань кри-

мінального провадження, визначення компетенції, порядку діяльності прокурора що здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням із органами досудового слідства, а також загальна характеристика правовідносин за їх участю. Воно повинно забезпечувати затвердження необхідних правил та процедур, встановлювати відповідальність посадових осіб-суб'єктів досудового розслідування за неправомірні дії або за неналежним чином виконання покладених на них обов'язків. Генеральна прокуратура України як центральний орган забезпечує впровадження загальноприйнятних усіма суб'єктами правоохоронної діяльності стандартів, дотримання яких вирішує системні проблеми правозастосування під час розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень. Запроваджує принципово новий підхід до регулювання кримінальних процесуальних відносин між прокуратурою, правоохоронними органами, що здійснюють кримінальне переслідування і особою, яка притягається до кримінальної відповідальності, потерпілим, іншими суб'єктами кримінального провадження з метою збалансування цих інтересів та здійснює координацію державних і правоохоронних органів, що виконують завдання по боротьбі зі злочинністю. Ця система ієрархії на нашу думку має бути удосконалена. Відповідно до ст. 13 Закону України "Про прокуратуру" Генеральний прокурор України здійснює повноваження по керівництву органами прокуратури у тому числі відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції. Вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковим для виконання всіма органами дізнання і досудового слідства [10]. Визначені ст. 121 Конституції України та Законом України "Про прокуратуру" функції прокуратури України мають особливі призначення і завдання, оскільки їх виконання сприяє утвердженню законності в державі, забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також державних інтересів. Характер взаємозв'язків органів прокуратури між собою, по вертикалі та всередині власної структури по горизонталі дають підстави для віднесення прокурорської системи за структурною побудовою до лінійно-функціонального типу. Це означає, що в структурах цього типу ланки нижчого рівня перебувають у безпосередньому (лінійному) підпорядкуванні керівника вищого рівня. При цьому кожен працівник прокуратури підлеглий і підзвітний лише одному керівникові та, відповідно, пов'язаний з вищими за рівнем органами прокуратури лише через нього. Лінійний керівник згідно з принципом єдиноначалля несе відповідальність за весь обсяг діяльності ввірених йому органів, підрозділів і працівників. Лінійна структура досить ефективна, оскільки ґрунтується на чітких і простих взаємозв'язках підлепості. За таким принципом в прокуратурі будуються взаємовідносини, розподіляються повноваження, компетенція та функції. Той самий принцип діє поряд із

функціональним і в підрозділах органів прокуратури всіх рівнів. Принцип функціональності означає спеціалізацію за напрямками прокурорської діяльності, або інакше розподіл праці між працівниками прокуратури по горизонталі [7 с. 7]. Видання Генеральним прокурором України обов'язкових для виконання наказів, інструкцій та вказівок забезпечує однакове тлумачення і застосування норм кримінального і кримінального процесуального права та загальних процесуальних стандартів. Саме поняття нормотворчої діяльності передбачає встановлення або внесення змін до існуючих норм права. Отже, *нормотворчою діяльністю Генерального прокурора, на нашу думку, слід вважати вид юридичної діяльності щодо встановлення чи зміни формально визначених професійних та етичних правил поведінки слідчого, керівника органу прокуратури, а також усіх процедур правоохоронного призначення й побудований на цих засадах формально визначений і забезпечений державою порядок, що забезпечує ефективну організацію роботи системи органів прокуратури та виконання покладених на них завдань.*

Висновок. Поєднання централізованого й локального правового регулювання у межах відповідних напрямів прокурорської діяльності має здійснюватись, насамперед, з точки зору ефективності нагляду, дієвості захисту прав і законних інтересів громадянина у кримінальному провадженні. Таким чином, сьогодні необхідно зберегти баланс співвідношення централізованого та децентралізованого правового регулювання діяльності прокурора у кримінальному провадженні, при якому держава і Генеральний прокурор України контролювали, але не ставили йому крім жорстких рамок закону інших адміністративних або часових рамок, створювали дієвий механізм застосування норм КПК, який би забезпечував ефективне кримінальне судочинство, удосконалення і розвиток моделі відновного правосуддя, додержання принципу верховенства права. Тому необхідне поєднання різних методів регулювання, яке забезпечувало б безперервний нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування з метою досягнення ефективного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави у кримінальному судочинстві. Актуальною для майбутніх досліджень залишається також проблема визначення сфери суспільно-правових відносин, на які має поширюватися нормотворча діяльність Генерального прокурора України, процедурний порядок, а також формування механізмів контролю за реалізацією таких повноважень.

#### Використана література:

1. Котюк О.В. "Основи держави і права", К., ВЕНТУРІ, 1996. - 207 с.
2. Організація судових та правоохоронних органів: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова, В.П. Тихий та ін.; [за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової]. - Х.: Одиссей, 2007. - 528 с.



3. Бандурка А.М., Горбачев А.В. Оперативно-розсыкная деятельность: правовой анализ. – К., 1994. – 160 с.
4. Пшонка А.В. Теоретичні та прикладні проблеми дисциплінарної відповідальності прокурорів : монографія / А. В. Пшонка. - Харків : Право, 2007. - 176 с.
5. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – №2, 2009. О.В. Лавріненко с. 323-337.
6. Сухонос В.Е. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 "Судоустрій ; прокуратура та адвокатура" / В. В. Сухонос. - Х., 1999. - 20 с.
7. Організація роботи та управління в органах прокуратури: навчальний посібник у запитаннях і відповідях / за заг. ред. Якимчука М. К. та Європіної І. В. – К. : Нац. акад. прокуратури України, 2009. - 207 с.
8. Кулаков В.В. Проблеми організації роботи апарату обласної прокуратури по нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: Автореф. дис. канд. юрид. наук.- Харків.-1999. - 20 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI [Текст] // Голос України. – 2012. – від 19 травня – № 90-91.
10. Проект Закону про прокуратуру [текст]// Закон і Бізнес. – 2013. – №33 (1123),17.08 – 23.08.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zib.com.ua/ua/print/37035-proekt\\_zakonu\\_pro\\_prokuraturu\\_tekst.html](http://zib.com.ua/ua/print/37035-proekt_zakonu_pro_prokuraturu_tekst.html)

УДК 343.14

Н.В. Глинська

**ПРАВОВА ТЕХНОЛОГІЯ ПРИЙНЯТТЯ  
КРИМІНАЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ  
РІШЕНЬ ЯК ОДИН З АНТИКОРУПЦІЙНИХ  
СТАНДАРТІВ КРИМІНАЛЬНОГО  
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

У статті досліджується сукупність нормативних приписів КПК України 2012 року, що визначають зміст, форму та структуру процесу прийняття кримінальних процесуальних рішень. З огляду на антикорупційне функціональне призначення правової технології прийняття кримінальних процесуальних рішень автором акцентовано увагу на ключових моментах нормативної регламентації цього інституту, а також виявлені основні корупційні ризики КПК в цьому аспекті.

*Ключові слова: антикорупційні стандарти; правова технологія; кримінальні процесуальні рішення; слідчий суддя; ухвала; особа, що приймає рішення.*

В статье исследуется совокупность нормативных предписаний УПК Украины 2012 года, которые определяют содержание, форму и структуру процесса принятия уголовных процессуальных решений. С учетом антикоррупционное функциональное назначение правовой технологии принятия уголовных процессуальных решений автором акцентовано увагу на ключових моментах нормативної регламентації цього інституту, а також виявлені основні корупційні ризики КПК в цьому аспекті.