



**Микола РУДЕНКО,**

*завідувач кафедри правосуддя юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, старший радник юстиції, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України*

**Валентин ПІВНЕНКО,**  
*старший радник юстиції,  
кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України*



### СУТНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ

**Ключові слова:** кримінальний процес; досудове розслідування; кримінальне правопорушення; прокурор; процесуальне керівництво.

У Кримінальному процесуальному кодексі України 2012 року (КПК України) чітко визначено коло владних суб'єктів, які діють у досудовій стадії кримінального провадження (процесу) – досудовому розслідуванні: дізнавач, слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя, а також призначення кожного з них, характер діяльності та обсяг їхніх повноважень.

Порівняльний аналіз цих повноважень свідчить, що відтепер дізнавач і слідчий несуть відповідальність лише за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій (ч. 1 ст. 40 КПК України). При цьому вони позбавляються будь-яких засобів для відстоювання власного внутрішнього переконання перед судом, не беруть участь у судових стадіях процесу, не наділені правом на оскарження судових рішень, прийнятих у розслідуваних ними справах, в апеляційному, касаційному та іншому ревізійному порядку [1, 137].

Більше того, дізнавач і слідчий перебувають у великій залежності від керівника органу досудового розслідування, прокурора та слідчого судді, які здійснюють різні форми контролю за їхньою процесуальною діяльністю. Враховуючи таке процесуальне становище дізнавача і слідчого у

досудовому розслідуванні, законодавець України переніс основну відповідальність за результати розслідування кримінального правопорушення на прокурора, зобов'язавши його забезпечити швидке, повне, всебічне і неупереджене розслідування справи. Для успішного виконання вказаного обов'язку законодавець України наділив прокурора правом процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України). Відтепер жодне із основних рішень дізнавача і слідчого у справі без затвердження його прокурором не набуває юридичної сили [2, 66].

У зв'язку з визначенням прокурора ключовим владним суб'єктом досудового розслідування на сторінках юридичної преси розгорнулася дискусія щодо сутності поняття «прокурорське процесуальне керівництво досудовим розслідуванням». Законодавець України визначає його як форму прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 2 ст. 36 КПК України), за допомогою використання якої прокурор забезпечує професійне, ефективне і законне виконання дізнавачем та слідчим поставлених перед ними завдань при розслідуванні кримінальних правопорушень.

З таким визначенням прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням не погоджується багато вчених-правознавців України. Відтак, в юридичній літературі на сьогодні висвітлено шість точок зору з цього питання. Одні автори повністю заперечують керівну роль прокурора під час проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вважаючи, що процесуальне керівництво несумісне з прокурорським наглядом ні за призначенням, ні за змістом, ні за порядком реалізації [3, 104]. Інші вважають, що в ролі процесуальних керівників можуть виступати лише керівники органів досудового розслідування, яким більш притаманний цей вид процесуальної діяльності. Вони навіть пропонують термін «відомчий контроль» замінити терміном «процесуальне керівництво» для характеристики діяльності цих владних суб'єктів досудового розслідування [4, 155]. Треті відстоюють наявність у прокурора процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування, але тлумачать його, як і український законодавець, у формі прокурорського нагляду [5, 4]. Четверті визначають процесуальне керівництво як один із засобів взаємодії прокурора з дізнавачем та слідчим [6, 50]. Прихильники п'ятої точки зору обґрунтовують наявність у прокурора самостійної функції у досудовому розслідуванні, що іменується процесуальним керівництвом під час проведення досудового розслідування кримінального правопорушення [7, 178–179]. І, насамкінець, ті автори, хто підтримує шосту позицію, взагалі не знаходять різниці між прокурорським наглядом і прокурорським керівництвом під час проведення досудового розслідування кримінального правопорушення, вважаючи ці два поняття ідентичними [8, 71–73].

Вважаємо, що найбільш переконливою є п'ята точка зору, оскільки прокурорське процесуальне керівництво під час проведення досудового розслідування – це, по-перше, самостійний напрям прокурорської діяльності, спрямований на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування – дослідження всіх обставин вчиненого кримінального правопорушення з метою надання зібраним доказам належної правової оцінки, що вказує на функціональний характер окресленої прокурорської діяльності. По-друге, якщо виконання прокурором функції нагляду за додержанням законів спрямоване на забезпечення законності всього досудового розслідування (дій і рішень усіх учас-

ників цієї стадії процесу без будь-якого винятку), то реалізація ним функції процесуального керівництва спрямована лише на забезпечення швидкого, повного, всебічного і неупередженого розслідування кримінального правопорушення владними суб'єктами процесу – дізнавачами і слідчими, які діють вже в межах забезпеченого прокурором режиму законності.

Хто заперечуватиме, що таке повноваження Генерального прокурора України, як прийняття і направлення на місця вказівок з питань досудового розслідування, що не вимагають законодавчої регламентації, але обов'язкові для виконання усіма органами досудового розслідування України, незалежно від їх відомчої підпорядкованості (ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру»), не носить керівного процесуального характеру? Це – яскраве підтвердження наявності у прокуратури самостійної кримінальної процесуальної функції процесуального керівництва органами досудового розслідування. Всім зрозуміло, що йдеться про вказівки не по конкретних кримінальних справах, які розслідуються, а про вказівки загального, принципового характеру, спрямовані виключно на вдосконалення діяльності усіх органів досудового розслідування, які займаються розслідуванням кримінальних правопорушень. Змішувати вказані функції нагляду і процесуального керівництва чи ставити між ними знак рівності в жодному разі не можна.

Те саме стосується й Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прірівняних до них прокурорів, яким надано право своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу в разі неефективного досудового розслідування (ч. 5 ст. 36 КПК України).

На наявність у прокуратури функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням також вказує право Генерального прокурора України, його заступників, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокурорів міст і районів, районів у містах, міжрайонних та спеціалізованих прокурорів, їх заступників скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і підпорядкованих прокурорів, винесені під час проведення досудового розслідування у межах його строків, передбаче-

них ст. 219 КПК України. Ці постанови вони скасовують незалежно від своєї участі в досудовому розслідуванні, і лише про їх скасування повідомляють прокурорам, які безпосередньо здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення відповідних досудових розслідувань, тобто під час розслідування конкретних кримінальних правопорушень (ч. 6 ст. 36 КПК України).

Процесуальне керівництво реалізується прокуратурою і в межах міжнародного співробітництва у кримінальних справах, тому що відповідно до ч. 1 ст. 545 КПК України лише Генеральній прокуратурі України надано право звертатися із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядати відповідні запити іноземних компетентних органів. Так, тільки в 2011 році Генеральною прокуратурою України було направлено 1030 запитів (доручень, клопотань, прохань) про надання правової допомоги у кримінальних справах різної підсудності [7, 185]. Генеральна прокуратура України є й центральним державним органом щодо видачі (екстрадиції) підозрюваних, обвинувачених у кримінальному провадженні під час проведення досудового розслідування (ч. 2 ст. 574 КПК України) та передавання кримінального провадження компетентному органу іншої держави (ч. 1 ст. 599 КПК України).

Що ж до прокурорів, які безпосередньо здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення розслідування конкретних кримінальних правопорушень, то для виконання функції процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства їм надається широкий спектр владно-розпорядчих повноважень кримінального процесуального характеру, визначених ч. 2 ст. 36 КПК України. Передусім до них необхідно зарахувати наступні повноваження прокурора: доручати органу досудового розслідування проведення розслідування конкретного кримінального правопорушення; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій; давати вказівки щодо проведення таких дій; брати безпосередню активну участь в цих діях; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності під-

став для його відводу, або у випадках неефективного досудового розслідування; погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України тощо.

Дехто з авторів, відстоюючи право прокурора на здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, зазначають, що ніхто із прихильників самостійності функції процесуального керівництва не зміг довести, які саме прокурорські повноваження, визначені ч. 2 ст. 36 КПК України, є наглядовими, а які використовуються виключно для процесуального керівництва розслідуванням. Вбачається, що для поділу прокурорських повноважень, встановлених ч. 2 ст. 36 КПК України, на суто наглядові і призначені спеціально для процесуального керівництва досудовим розслідуванням немає потреби через універсальний характер цих повноважень. В одному випадку вони можуть успішно виконуватися прокурором при здійсненні нагляду за додержанням законів усіма учасниками цієї стадії процесу без будь-якого винятку, а в іншому – для реалізації процесуального керівництва владними суб'єктами (дізнавачем і слідчим), які, діючи в межах забезпеченого прокурорським наглядом режиму законності, зобов'язані виконувати всі владні розпорядження прокурора процесуального (а не організаційно-управлінського) характеру, направлені на швидке, повне, всебічне і неупереджене дослідження всіх обставин кримінального правопорушення, виявлення як тих, що викривають, так і тих, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого доказів, а також обставин, що пом'якшують чи обтяжують його покарання. Як бачимо, всі кримінальні процесуальні повноваження прокурора, закріплені в ч. 2 ст. 36 КПК України, підпорядковані забезпеченню успішної реалізації як основної його кримінальної процесуальної функції – нагляду за додержанням законів усіма учасниками досудового розслідування, так і додаткової функції, що виконується у цій стадії процесу, – процесуального керівництва владними суб'єктами безпосередньо під час розслідування кримінального правопорушення.

На наше переконання, наділення прокурора у досудовому розслідуванні функцією процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства – вказаних вище органів обумовле-

но такими факторами: ліквідацією архаїчного кримінального процесуального інституту додаткового розслідування, що спричинило проблему, пов'язану не тільки із забезпеченням законності усіма учасниками досудового розслідування (як було раніше), а й із неприпустимістю представлення в суд неякісно розслідуваної кримінальної справи; визначенням прокурора ключовим владним суб'єктом досудового розслідування, який відповідає перед державою за забезпечення якісного розслідування кримінальних правопорушень; покладенням на прокурора обов'язку прийняття кінцевого рішення за результатами проведеного розслідування кримінального правопорушення: закрити кримінальне провадження (ч. 1 ст. 284 КПК України); звернутися до суду з клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 286 КПК України); звернутися до суду з обвинувальним актом (ст. 291 КПК України); звернутися до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру (ст. 292 КПК України).

Таким чином, наділення прокурора у досудовому розслідуванні правом на здійснення процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства – це об'єктивна закономір-

ність, що виникла на підставі міцної законодавчої бази, підтвердженої системним тлумаченням норм КПК України 2012 року. Більше того, порядок реалізації цього права, його направленість і зміст свідчать, що реалізація його відбувається не у формі прокурорського нагляду, а як самостійна додаткова функція прокурора, що виконується ним у досудовій стадії процесу. Зазначена функція є обов'язковою і незаперечною. Без її наявності і реалізації не може бути виконане жодне із завдань досудового розслідування – важливої і необхідної стадії кримінального процесу України. Є надія, що законодавець України шляхом внесення змін і доповнень до КПК України чітко і однозначно розмежує прокурорські кримінальні процесуальні функції (нагляду за додержанням законів і процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування).

Не випадково в наказі Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року №4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» всі прокурори, задіяні у досудовій стадії кримінального процесу, прямо іменуються «процесуальними керівниками досудового розслідування» (п.п. 1–12 наказу).

#### Список використаних джерел:

1. Баулін О. В. Концептуальні засади досудового розслідування в Україні / О. В. Баулін // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. – С. 136–145.
2. Бєсєда С. В. Повноваження прокурора згідно з проектом КПК України / С. В. Бєсєда // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. – С. 66–68.
3. Гришин Ю. А. О статусе прокурора на стадии досудебного расследования в реформируемом уголовном процессе / Ю. А. Гришин // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. – С. 98–107.
4. Мірковець Д. М. Інститут керівництва досудовим слідством за проектом КПК України / Д. М. Мірковець // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України: м-ли міжнар. наук.-практ. конф. – Х.: ХНУВС, 2011. – С. 152–156.
5. Гайдай Ю. 80% поправок до нового КПК України вже опрацьовано / Ю. Гайдай // Закон і бізнес. – 2012. – №10 (1049). – 3–7 березня.
6. Тищенко С. Суб'єкти взаємодії сторони обвинувачення під час досудового розслідування / С. Тищенко // Вісник прокуратури. – 2013. – №1. – С. 49–54.
7. Юрчишин В. М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці: моногр. / В. М. Юрчишин. – Чернівці: Родовід, 2012. – 289 с.
8. Бабкова В. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування / В. Бабкова // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №3. – С. 71–73.

*Микола РУДЕНКО,  
Валентин ПІВНЕНКО*

**СУТНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОГО  
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ  
РОЗСЛІДУВАННЯМ**

**Резюме**

*На основі аналізу об'єктивних факторів, які обумовили ключове місце прокурора у досудовому розслідуванні реформованого кримінального процесу України, обґрунтовується наявність у прокурора в досудовій стадії кримінального провадження самостійної кримінальної процесуальної функції – процесуального керівництва органами дізнання і досудового слідства під час проведення ними розслідування конкретних кримінальних правопорушень.*

*Николай РУДЕНКО,  
Валентин ПИВНЕНКО*

**СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО  
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА ДОСУДЕБНЫМ  
РАССЛЕДОВАНИЕМ**

**Резюме**

*На основе анализа объективных факторов, обусловивших ключевое место прокурора в досудебном расследовании реформированного уголовного процесса Украины, обосновывается наличие у прокурора в досудебной стадии уголовного производства самостоятельной уголовной процессуальной функции – процессуального руководства органами дознания и досудебного следствия при проведении ими расследования конкретных уголовных правонарушений.*

*Mykola RUDENKO,  
Valentin PIVNENKO*

**ESSENCE OF PROSECUTORIAL  
PROCEDURAL MANAGEMENT OF PREJUDICIAL  
INQUIRIES**

**Resume**

*Basing on the examination of objective factors, which caused key position of prosecutor in prejudicial inquiry of reformed Criminal Procedure Code, the paper gives reasons that a prosecutor in pretrial stage of criminal proceeding has the independent criminal procedural function – procedural management over inquiry bodies and prejudicial investigation bodies during their investigations of certain criminal offences.*