

УДК 343.1

## ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ: СУТНІСНО-КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АНАЛІЗ

Мирослава ЧОРНОУСЬКО,  
аспірант кафедри правосуддя  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### SUMMARY

The article deals with the features of realization of the prosecutorial supervision over observance of laws during the pre-trial investigation in the form of procedural guidance in foreign countries. Carried a comparative legal research of sectorial norms of national and foreign laws, international legal acts in this area. The author focuses on the problematic aspects of the investigated sphere of prosecutorial activities in the context of effective execution of specific tasks of criminal proceeding in Ukraine and foreign states. Based on the analysis of theoretical approaches and tendencies of the enforcement developed some suggestions for improving of criminal procedural legislation.

**Key words:** prosecutorial supervision, procedural guidance, powers of the prosecutor, pre-trial investigation, criminal process of foreign countries, international standards.

### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто особливості здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва в зарубіжних країнах. Здійснено порівняльно-правове дослідження норм галузевого національного та зарубіжного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів у зазначеній галузі. Автор акцентує увагу на проблемних аспектах досліджуваної сфери прокурорської діяльності в контексті ефективного виконання окремих завдань кримінального провадження в Україні та іноземних державах. На основі аналізу теоретичних підходів та тенденцій правозастосування розроблено пропозиції щодо вдосконалення кримінального процесуального законодавства.

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, процесуальне керівництво, повноваження прокурора, досудове розслідування, кримінальний процес зарубіжних країн, міжнародні стандарти.

**Постановка проблеми.** У контексті сутнісного й організаційного реформування системи кримінальної юстиції України як одного з виявів ціннісних внутрішньодержавних трансформацій без перебільшення визначальним є питання обговорення підходів національного законодавства, яке регламентує порядок здійснення прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням у співвідношенні з правовими орієнтирами, які постають перед Україною у світлі євроінтеграційних процесів, та законодавчими механізмами, притаманними зарубіжним державам континентальної системи права, якими уповноважені суб'єкти останніх оперують у ході вирішення завдань кримінального провадження. За таких умов зміну наголосів у процесуальній діяльності прокурора в кримінальному провадженні доцільно розцінювати лише як перший крок у переорієнтації системи кримінального судочинства в напрямі утвердження міжнародних норм і стандартів кримінальної юстиції, рекомендацій компетентних органів світового співтовариства і європейської спільноти, забезпечення дотримання вимог Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року та міжнародних стандартів прокурорської діяльності.

**Метою статті** є здійснення порівняльно-правового аналізу особливостей прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням за законодавством України та деяких зарубіжних держав для встановлення специфіки реалізації його завдань залежно від нормативних умов; оцінка рівня відповідності функціонування цього інституту міжнародним стандартам

прокурорської діяльності; окреслення правозастосовчих проблем; обґрунтування пропозицій, спрямованих на вдосконалення кримінального процесуального законодавства в частині врегулювання наглядової діяльності прокурора в кримінальному провадженні в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасне сприйняття ролі та місця прокурора в кримінальному процесі опосередковано правовим впливом низки міжнародних актів, серед яких чільне місце займають Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів, які були розроблені для надання допомоги державам-членам у вирішенні завдань забезпечення й підвищення ефективності, незалежності та справедливості обвинувачів, які відіграють активну роль у кримінальному провадженні (зокрема, коли це дозволено законом або відповідає місцевій практиці – у розслідуванні злочину й нагляді за законністю цих розслідувань) [1]. У такому розрізі підлягає врахуванню й Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя», положення якої дозволяють визначитися з місцем процесуального керівництва як інструментом виконання наглядових повноважень прокурором включно із застереженнями про характер, обсяг і механізми в умовах національних традицій законотворчості й правозастосування окремих держав. Зокрема, п. 22 документу передбачено, що в країнах, у яких поліція підлегла прокуратурі або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом прокуратури, держава повинна вжити відповідні заходи, щоб гарантувати прокурорам повноваження з надання поліції відповідних вказівок для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики. При цьому,

згідно з п. 26-33 Рекомендації, прокурори повинні забезпечувати рівність осіб перед законом і принцип змагальності сторін тощо. У документі увагу також звернено на суб'єкт видання й необхідність судового контролю над діями прокурорів, коли вони мають повноваження на застосування заходів, які втручаються у сферу основних прав і свобод підозрюваного, а також обов'язковості встановлення механізмів оскарження окремих рішень прокурорів [2].

Цілком виправданим із практичної точки зору є те, що Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРС) 1604(2003) «Про роль прокуратури в демократичній правовій державі, заснованій на верховенстві закону» зосереджені на констатації розмаїття моделей прокуратури в різних країнах, які в умовах окремої держави приносять найбільш плідні результати з охорони прав і свобод людини та громадянина [3]. Беручи до уваги неминучість впливу особливостей структури не тільки кожної з правових систем сучасності, але й окремих країн, для яких характерна специфіка національної правової традиції й вектори її розвитку, беззаперечним є факт впливу останньої на бачення форм прокурорського нагляду, кожна з яких складає комплекс повноважень, якими прокурор під час його здійснення наділяється державою. Вдаючись до аналізу кримінального процесуального законодавства таких держав, як Грузія, Естонія, Литва, Молдова, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччина та Франція, було здійснено спробу з'ясування особливостей прокурорського нагляду, встановлення спільних і відмінних рис, характерних для діяльності прокурора в Україні й у зазначених державах, та моделювання можливості імплементації окремих норм зарубіжного законодавства на кримінальні процесуальні відносини уповноважених суб'єктів в умовах вітчизняних реалій. Так, із-поміж держав, де законодавець окреслює для прокурора найбільш широке коло повноважень, вирізняються Молдова, Німеччина та Франція. Отже, як констатує І.В. Козьяков, до прокуратури висувається законодавча вимога про здійснення суворого контролю за поліцією як органом досудового розслідування [4, с. 28–41]. Разом із тим у полі зору дослідження опинились і держави, у яких наглядова діяльність прокурора на стадії досудового провадження тільки частково споріднена з моделлю, прийнятою в Україні. Мається на увазі нормативне регулювання цієї сфери пореформним законодавством Російської Федерації (далі – РФ), яке демонструє комбінований підхід у питаннях прокурорських повноважень і наділяє прокурора дещо розбалансованим їх обсягом: надмірне домінування останнього у відношенні до органів досудового слідства в одних випадках перетинається з відверто недостатніми його повноваженнями в інших.

Суб'єктом нагляду, чий повноваження є досить масштабними на досудовому слідстві, за законодавством Франції позиціоновано прокурора. З урахуванням специфіки діяльності органів кримінальної юстиції на цій стадії провадження, а Франції відомі такі інституції, як судова поліція, що здійснює поліцейське дідання, та слідчі судді, які розслідують справи із залученням судової поліції, прокурор перебуває в керівному становищі щодо вищезазначених осіб, які переважно діють у межах його розпоряджень. Із досліджень кримінального процесу Франції в ретроспективі (за Кримінальним процесуальним кодексом Франції 1808 р.), які здійснені В.О. Попелюшом, видно, що історично склалась ситуація, за якої централізований апарат судової поліції очолювався прокуратурою та дисциплінарно їй підпорядковувалась [5, с. 3]. Разом із тим на сьогодні слідчий

суддя наділений правом у низці випадків вживати заходи, направлені на оптимізацію розслідування, на власний розсуд, у тому числі давати доручення окремим поліцейським підрозділам, а також мотивовано відмовлятися від виконання окремих розпоряджень прокурора. На противагу цьому прокурор уповноважений самостійно обирати орган та особу, яка буде здійснювати слідчі дії протягом розслідування, вимагати проведення слідчих дій та бути присутнім під час їх проведення, призначати експертизи, готувати висновки про необхідність обрання запобіжних заходів та за наявності підстав приймати рішення про звільнення особи з-під варті, мати повний доступ до матеріалів справи й повертати їх слідчому судді з письмовими вказівками.

У контексті сказаного вчені мають різні погляди щодо питання визнання або невизнання повномірною функціонування інституту процесуального керівництва: одна група науковців сприймає такі повноваження прокурора, як контрольні, тоді як інша доводить неоднозначність цієї позиції, посилаючись на принцип незалежності слідчих суддів і на те, що саме слідчий суддя здійснює функції з процесуального керівництва розслідуванням [6, с. 86]. В.М. Додонов, як і Л.Р. Грицаєнко [7, с. 153–155], дотримується думки, згідно з якою прокурор здійснює пряме керівництво попереднім слідством і є контролюючим суб'єктом як щодо судової поліції, так і щодо слідчого судді [8, с. 41]. Ідентичну точку зору має Н.А. Кірієнко, зазначаючи, що прокурор у Франції здійснює процесуальне керівництво досудовим слідством з елементами наглядової діяльності [9]. Очевидно, автор має на увазі те, що наглядова діяльність прокурора в такому випадку не закінчується на процесуальному керівництві окремим розслідуванням: паралельно він отримує «звітні» дані щодо інших справ. Водночас А.В. Молдован та М.Г. Стойко обґрунтовують здійснення процесуального керівництва винятково дізнанням, а не досудовим слідством [10, с. 5; 11, с. 163]. Український процесуаліст О.В. Попович займає компромісну позицію, підтримуючи точку зору про наявність у кримінальному процесі Франції двох головних суб'єктів розслідування, під керівництвом яких перебуває судова поліція, а в механізмі співпраці яких право одного давати вказівки протиставляється праву іншого не виконувати їх [12, с. 81].

Не заперечуючи значно ширших повноважень слідчого судді за встановлені в Україні, які активно залучають останнього до з'ясування істини на досудовому слідстві, зазначимо, що ними не спростовується факт здійснення прокурором процесуального керівництва, натомість виникає питання щодо самостійності піднаглядних суб'єктів. У такому разі непослідовними вважаємо тези науковців, які приписують реалізацію функцій процесуального керівництва слідчому судді, вказуючи на обсяг його незалежності, оскільки з аналізу норм КПК Франції незрозуміло, яким чином може відбуватися керівний вплив на діяльність прокурора. У зв'язку із цим доречним є безумовне визнання за прокурором функції здійснення процесуального керівництва досудовим слідством.

Підхід КПК Федеративної Республіки Німеччина передбачає пріоритетність розпоряджень прокурора над так званими «екстремними» рішеннями судді, а також регламентує його можливість надання розпоряджень і вказівок слідчому безпосередньо, без погодження з керівником слідчого органу [13]. Механізмом, який наслідують вітчизняна практика, є регулярне узагальнення прокурором найпоширеніших помилок, вчинених поліцією, і доведення відповідних зауважень із коментарями та рекомендаціями до поліцей-

ського керівництва з метою усунення їх причин та умов.

За законодавством Естонії прокуратура керує здійсненням досудового провадження, забезпечуючи його законність і результативність, представляє державне обвинувачення, а слідчий виконує процесуальні дії самостійно, якщо для їх здійснення не вимагається дозволу суду або розпорядження прокуратури [14]. Так, виклад процесуальних положень за законодавством цієї держави є подібним до встановленого в Україні, різниця полягає в тому, що законодавець в естонському КПК оперує терміном «результативність», тоді як для українського КПК характерним є «збірний образ» останнього, що складається з положення щодо забезпечення дотримання розумних строків, забезпечення якби учасників процесуальних дій тощо. У межах литовської моделі прокурор законодавчо іменується організатором та головуєчим досудового слідства: на нього покладається організація останнього та здійснення керівництва за діяльністю «виконавців слідства», проведення окремих слідчих дій, здійснення контролю за діями слідчих під час досудового слідства та його термінами [15].

Низка повноважень прокурора дійсно більше схожа на вияв контрольних, аніж наглядових функцій, маючи значно жорсткіше змістове наповнення, порівняно з Україною. Незважаючи на наявність істотних розбіжностей (наприклад, права прокурора або керівника слідчого органу відкривати кримінальне провадження, що видається неоднозначним у контексті забезпечення права доступу до правосуддя й може виправдовуватися лише на підставі принципу процесуальної економії, адже Литва дотепер стоїть на позиціях проведення дослідчої перевірки й наявності стадії порушення кримінальної справи, що надає цьому положенню обрисів обгрунтованості) зустрічаємо також норми, аналогічні представленим в національному законодавстві. Слід зазначити насамперед про порядок відсторонення від посади (відповідне клопотання може подаватися слідчому судді винятково за погодженням із прокурором) та обов'язковість повідомлення прокурора про прийняття рішення щодо проведення певних негласних слідчих (розшукових) дій, право прокурора скасовувати незаконні чи необгрунтовані рішення слідчих. Одним із важелів забезпечення окресленого права, згідно зі ст. 9 Закону Литовської Республіки «Про прокуратуру», виступає право прокурора видавати наказ про порушення дисциплінарного провадження стосовно слідчого, який проводить досудове розслідування [16]. Проте екстраполяція такого положення на специфіку влаштування системи кримінальної юстиції України дозволяє дійти висновку, що ця норма, перебуваючи на межі компетенції прокурора з процесуального керівництва розслідуванням і керівника органу досудового розслідування зі здійснення відомчого нагляду й контролю, є спірною з точки зору її доцільності й обгрунтованості, а отже, непридатною для повної імплементації.

Особливий підхід демонструє законодавство Республіки Молдова. Зокрема, ст. 5 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру», присвячена повноваженням прокуратури, містить пряму вказівку на те, що прокурор керує кримінальним переслідуванням і здійснює його. Законом регламентовано, що прокурор, реалізуючи свої повноваження, може вимагати від органів кримінального переслідування вжиття заходів щодо захисту життя та забезпечення безпеки свідків, потерпілих та членів їх сімей, більше того – ініціювати накладення на офіцерів кримінального переслідування, працівників констатуючих органів та органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність,

стягнень за допущені порушення закону, невиконання або неналежне виконання службових обов'язків [17]. Як відомо, такої можливості в контексті здійснення прокурором процесуального керівництва українським процесуальним законодавством не передбачено: п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України регламентує можливість ініціювати перед керівником органу досудового розслідування лише питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав для відводу або в разі неефективності розслідування [18], тоді як про можливість внести відповідне подання прямо не йдеться ні на законодавчому, ні на підзаконному рівні.

Необхідно зазначити, що запропонований перелік суперечить класичним уявленням про узагальнений характер викладу окремих функцій прокуратури чи повноважень прокурора, притаманний українському закону «Про прокуратуру», положення якого деталізуються на рівні Кримінального процесуального кодексу України, галузевих наказів та інструкцій. Загалом законотворчість пішла шляхом повного відшарування інституту процесуального керівництва в кримінальних провадженнях. Відтак із формулювання постає, що законодавець робить наголос на специфіці діяльності прокурора в конкретному кримінальному провадженні, часом залишаючи поза сферою регулювання норм зазначеного закону питання прокурорського нагляду за діяльністю органів, які здійснюють досудове слідство. Привертає увагу ч. 4 ст. 20 цього закону, яка покладає забезпечення проведення досудового провадження в розумні строки саме на прокурора, та п. 7 ст. 52 КПК, відповідно до якого прокурор встановлює розумні строки для кожної справи, що вже дозволяє вести мову про позиціонування цього суб'єкта як владної процесуальної фігури, якій підпорядковуються слідчі органи. Підтвердженням цієї тези слугує перелік повноважень, регламентованих ст. 52 КПК, серед яких постійний контроль за додержанням порядку прийому й реєстрації повідомлень про злочини, початок кримінального переслідування, відмова в здійсненні кримінального переслідування та його припинення. Крім того, винятковий інтерес становить розуміння молдовським законодавцем питань, які торкаються повноваження прокурора під час здійснення ним процесуального керівництва. Так, прокурор «особисто здійснює керівництво кримінальним переслідуванням і контролює законність процесуальних дій органу досудового слідства» [19].

Значена норма дає можливість дійти висновку про специфіку сприйняття державою цього правового інституту: український законодавець позиціонує процесуальне керівництво як форму нагляду, тоді як молдовський ототожнює його з контролем. Існуючий дисонанс пояснюється обсягом повноважень, які є масштабнішими, порівняно з наданими прокурорам в Україні. Зокрема, крім права вимагати з метою контролю від органу досудового слідства, вищестоящих прокурорів кримінальні справи, документи, процесуальні акти та будь-які дані з кримінальних справ, за якими ним здійснюється контроль, перевіряти якість доказів, скасовувати незаконні й необгрунтовані постанови слідчих і нижчестоящих прокурорів, прокурор наділений правом вмотивовано вилучати кримінальну справу в одного органу або уповноваженого суб'єкта кримінального переслідування й передавати іншому органу або особі. Натомість п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України дає право прокурору лише ініціювати наведене питання перед керівником органу досудового розслідування. Водночас безпосередньо прокурор санкціонує самовідводи та відводи слідчих, ви-

рішує питання обрання, зміни, скасування більшості запобіжних заходів (крім арешту, домашнього арешту, тимчасового позбавлення права керування транспортним засобом), ухвалює постанови про затримання, привід, виїмку, є присутнім під час проведення слідчих дій чи проводить їх особисто, відсторонює особу, яка здійснює кримінальне переслідування у випадку порушення нею закону, тощо.

Таким чином, здійснення процесуального керівництва за законодавством Республіки Молдова суттєво відрізняється від порядку функціонування цього інституту в Україні в частині обсягу повноважень прокурора, що дає змогу останньому брати більш активну участь у досудовому розслідуванні кримінальних проваджень із метою вирішення питання про винуватість або невинуватість особи та законність дій органів досудового розслідування.

Розстановка пріоритетів, яку було розглянуто, певною мірою суперечить усталеному в Україні розумінню сутності прокурорського нагляду, оскільки слідчі органи перебувають у підлеглому становищі у відношенні до прокурора, що зумовлює двоєке сприйняття такої системи. З одного боку, за регламентованої широти повноважень прокурор максимально орієнтований на превентивну діяльність у контексті забезпечення законності досудового розслідування; остання є пропорційною рівню відповідальності прокурора, покладеному на нього законодавчо, та сприяє спрямуванню ключових векторів розслідування на власний розсуд, щоб представити судові достатньо матеріалів, якими обвинувач оперуватиме під час розгляду і які об'єктивно будуть достатніми для конкурентоспроможного «змагання» зі стороною захисту, чим, виходячи з вимог законодавства, дещо обділений процесуальний керівник в умовах України. З іншого боку, викладені норми КПК Молдови уособлюють аргументи критиків інституту процесуального керівництва, які вбачають небезпеку перетворення слідчого на «технічного помічника» прокурора та констатують значне звуження й навіть ігнорування процесуальної самостійності цього суб'єкта.

Проте не можна нехтувати тим фактом, що такий елемент діяльності органів кримінальної юстиції, як здійснення прокуратурою процесуального керівництва досудовим розслідуванням, сприяв досягненню Республікою Молдова високих показників у забезпеченні прав громадян, гарантованих Європейською конвенцією. Так, згідно з даними офіційної статистики, у 2013 році вона не увійшла до першої десятки держав, які лідирують за кількістю звернень громадян до Європейського суду з прав людини, тоді як, наприклад, Італія, Велика Британія й Грузія посіли, відповідно, друге, шосте й сьоме місця, а Україна опинилась на третьому [20]. Проте, з нашої точки зору, потенційна імплементація аналогічного підходу для України в умовах сьогодення має бути обмежена запозиченням окремих процесуальних норм, оскільки весь їх обсяг є розбіжним в розумінні природи цього інституту, ієрархії органів досудового розслідування та орієнтирів, які ставить перед собою національна система кримінальної юстиції.

Законодавство Грузії поряд з іншими завданнями покладає на прокурора здійснення процесуального нагляду на стадії попереднього слідства з метою забезпечення обвинувачення. На виконання цих повноважень, відповідно до ст. ст. 23–28 Закону Грузії «Про прокуратуру», до його компетенції належить внесення таких актів прокурорського реагування, як подання, протест, постанова, вказівка, погодження та скарга [21]. Також у ст. 33 КПК Грузії міститься перелік прав, якими прокурор наділяється

є на час його здійснення. Наприклад, ідеться про право доручати розслідування тому чи іншому правоохоронному органу або слідчому, вилучати його від одного слідчого й передавати іншому; брати участь у проведенні слідчих дій; давати обов'язкові вказівки співробітнику правоохоронних органів та нижчестоящому прокуророві; витребувати матеріали кримінальної справи; розглядати скарги на дії чи постанови слідчого та скасовувати їх тощо.

Попри те, що аналіз зазначених норм дозволяє прослідкувати їх певну спорідненість із законодавством Республіки Молдова, виразними є й відмінності стосовно обсягу повноважень прокурора. Так, прокурори Грузії обмежені в повноваженні обирати запобіжний захід, змінювати його або припиняти дію: із цією метою вони, як і за КПК України, повинні звертатися з відповідним клопотанням до суду. Такий механізм постає оптимальним із точки зору забезпечення функціонування важелів судового контролю, як того вимагає ПАРС [3]. Крім того, вказаний характер взаємодії органів кримінальної юстиції цілком співвідноситься з позиціонуванням інституту процесуального керівництва як форми прокурорського нагляду, а не прокурорського контролю, з урахуванням того, що Україною на законодавчому рівні було сприйнято саме першу модель, яка зобов'язує гарантування, по-перше, достатнього рівня процесуальної свободи розсуду суб'єкта здійснення досудового розслідування й, по-друге, раціонального розподілу повноважень суду й прокуратури, коли мова йде про правообмеження щодо учасника кримінального провадження як людини й громадянина.

Такою, що об'єктивно відповідає динаміці досудового розслідування та відображає гнучкість його потреб, є можливість прокурора доручити слідчому, який не розслідує справу безпосередньо, здійснювати слідчі дії. Вважаємо за можливе передбачити таке право й у КПК України, дозволивши у виняткових випадках, коли того вимагає дотримання принципу розумності строків, але слідчий, який здійснює досудове розслідування, з поважних причин тимчасово позбавлений можливості це зробити, проводити окремі процесуальні дії іншому слідчому з внесенням відповідних даних до ЄРДР. Водночас у частині оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора законодавець у Грузії пішов шляхом, рівноцінним до встановленого в Україні.

Доволі радикальними, порівняно з українським законодавством, є положення КПК Латвії. Так, рішення питання про арешт майна та його скасування здійснюється не слідчим суддею, а прокурором; подача основного масиву клопотань учасниками провадження здійснюється на розгляд безпосередньо прокуророві, а не слідчому; такий самий порядок поширюється й на вирішення питання щодо зупинення, відновлення досудового розслідування [22] (натомість, керуючись ст. ст. 280, 282 КПК України, слідчий може зупинити його перебіг постановою, погодженою з прокурором, і відновити власною постановою [18]) та закриття кримінального провадження. Крім того, у компетенції прокурора перебуває право визначати слідчого або слідчих, які проводитимуть розслідування (тоді як в Україні таким правом наділений керівник органу досудового розслідування), або внести постанову про те, що він буде здійснювати розслідування самостійно й матиме виняткове право закривати кримінальне провадження (український слідчий уповноважений зробити це самостійно з підстав, передбачених п. п. 1, 2, 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, якщо жодній особі не повідомлялося про підозру [18]).

Аналіз законодавства РФ свідчить про часткову його наближеність до законодавства України. Однак вважається, що після реформ 2007 року прокурор фактично не здійснює процесуального керівництва досудовим розслідуванням, лише функцію нагляду за дотриманням закону. Повноваження з «процесуального нагляду» покладаються на керівника слідчого органу. Необхідно визнати, що певне зміщення акцентів у наглядовій діяльності прокуратури РФ викликано критичними висновками Венеціанської комісії, поданими в 2005 році, щодо положень Федерального закону «Про прокуратуру». Ішлося передусім про непрозорість діяльності прокуратури, значний перелік функцій, унаслідок чого, на думку експертів, було порушено рівновагу між гілками державної влади, а власне прокуратура «стояла над усіма іншими органами» [23]. Водночас російські науковці обстоюють протилежну точку зору й зазначають про деяку фіктивність офіційного курсу. Вдалим видається висловлювання Ю.К. Якимовича щодо того, що, позбавивши прокурора функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням, законодавець залишив за ним певні повноваження, властиві саме такій формі нагляду [24, с. 65]. Так, аналіз повноважень прокурора, які, до речі, були змінені в бік розширення в період з 2010 по 2013 роки, дозволяє дійти такого висновку. Якщо стосовно процесуальної діяльності слідчого прокурор здійснює більш поверхневий нагляд, у рисах якого процесуальне керівництво вгадується лише опційно, то щодо дізнавача коло наглядових повноважень є значно ширшим, звідки вбачається очевидність уникнення законодавцем вжиття поняття «нагляд у формі процесуального керівництва».

Зазначене проявляється в тому, що у відношенні до слідчого прокурор може витребувати й перевіряти законність та обґрунтованість рішень про відмову в порушенні кримінальної справи, призупиненні або припиненні кримінальної справи, розглядати інформацію в частині незгоди слідчого з рішеннями прокурора й приймати рішення за результатами розгляду, якщо є підстави клопотати перед судом про продовження строку запобіжних заходів у вигляді домашнього арешту або тримання під вартою; затверджувати обвинувальний акт і направляти його до суду; повертати слідчому матеріали справи з письмовими вказівками, обов'язковими до виконання; вилучати матеріали справи в слідчого й передавати їх до Слідчого комітету РФ [25].

Абсолютно безпрецедентним є п. 1.12 Наказу Генерального прокурора № 136 від 6 вересня 2007 року, де йдеться про неприпустимість українському кримінальному процесу повноваження в частині визнання доказів недопустимими й вилучення їх із переліку доказів в обвинувальному акті за умов, якщо їх було отримано з порушенням вимог процесуального законодавства, про що він виносить мотивовану постанову. Водночас за умов виявлення відсутності достатніх доказів винуватості обвинуваченого, невірної кваліфікації вчиненого прокурор вправі повертати кримінальну справу слідчому для додаткового розслідування [26]. Допускаючи можливість запозичення таких положень, з огляду на їх специфіку, що породжує ризик порушення принципу змагальності сторін та безпосередності дослідження доказів судом, слід зазначити, що коректним із методологічної точки зору є порядок, передбачений КПК України, який покладає вирішення зазначених питань на розсуд суду, безпідставно не розширюючи повноважень сторони обвинувачення й не спотворюючи сутності досудового розслідування та ролі в ньому прокурора.

Утім, абстрагуючись від наведених застережень, варто схилитися до визнання раціональності ідеї щодо прийняття

рішення про відхилення прокурором доказів, щодо яких є вмотивовані сумніви стосовно допустимості, однак лише за умов детального врегулювання такого механізму та забезпечення судового контролю за подібними рішеннями слідчим суддею. Такий підхід цілком можна вважати доцільним у контексті процесуальної економії й забезпечення чистоти оцінки доказів під час судового провадження, що, крім того, звузило б поле для зловживань суддями, які подекуди спекулюють дотриманням принципу безпосередності дослідження доказів і, відкидаючи показання, дані на досудовому слідстві особою, щодо допиту якої в суді повторно відсутня об'єктивна можливість (наприклад, із підстав перебування на стаціонарному лікуванні в психіатричному закладі, за наявності висновку експерта про можливість адекватно сприймати події в момент злочину, навіть з урахуванням перебування у стресовому стані), беруть до уваги й покладають в основу виправдувального вироку лише показання обвинуваченого [27].

З наведеного постає, що стосовно слідчого прокурор у РФ має квазіповноваження, які врегулюються з процесуальним керівництвом: з одного боку, вони надто розширені, з іншого – безпідставно звужені. Натомість досліджувана нами форма прокурорського нагляду в чистому вигляді характерна для взаємовідносин прокурора й дізнавача. Так, прокурор уповноважений давати дізнавачеві письмові вказівки щодо ходу розслідування, здійснення слідчих дій; погоджувати клопотання; скасовувати його незаконні й необґрунтовані постанови, а отже, він володіє типовими повноваженнями, характерними для процесуального керівництва як в Україні, так і в інших країнах Європи. Однак, згідно з результатами досліджень Т.Ю. Цапаєвої, 52% слідчих РФ вказують на те, що готові обговорювати з прокурором наявність підстав для проведення тієї чи іншої слідчої дії, очікуючи фактично від прокурора саме керівництва. Водночас лише 24% респондентів підтримали збереження процесуального керівництва [28, с. 30], що свідчить про потребу гармонізації складових процесуальної самостійності слідчого й права прокурора на здійснення процесуального керівництва як форми нагляду.

**Висновки.** На підставі викладеного доходимо висновку про значний ступінь варіативності повноважень та відповідальності прокурора під час здійснення ним процесуального керівництва, змістове навантаження яких залежить від таких факторів, як статус органів досудового розслідування, приналежність прокуратури до тієї чи іншої гілки влади, функціонування поряд із прокуратурою як наглядовим органом інших інституцій та посадових осіб, на яких покладається безпосередня або опосередкована участь у досудовому розслідуванні й рівень їх процесуальної самостійності в прийнятті рішень, а також об'єктивні стандарти та рекомендації міжнародних інституцій, спрямовані на забезпечення належного й ефективного функціонування прокуратури як органу, чия робота покликана гарантувати законність діяльності піднаглядних суб'єктів, тим самим мінімізуючи ризики, що постають із процесу розслідування кримінального провадження як фактичного вияву наявності конфліктних за своєю природою суспільних відносин. У такому аспекті подальші дослідження окресленої

тематики мають відбуватися за лінією максимального зосередження доктринального та, як наслідок, правозастосовного аспектів на якості виконання завдань кримінального провадження з огляду на потреби суспільних відносин, що складаються в умовах окремої держави в конкретний проміжок часу.

### Список використаної літератури

1. Керівні принципи щодо ролі прокурорів : прийняті на восьмому Конгресі ООН (Гавана, Куба, 7 вересня 1990 року) // Права людини: довідник для прокурорів / упоряд. М. Алінк. – К. : Фенікс, 2005. – С. 150–155.
2. Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства : Рекомендація Rec(2000)19, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/csrp/reftexts/Rec\(2000\)19Ukraine.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/csrp/reftexts/Rec(2000)19Ukraine.pdf).
3. Про роль прокуратури в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві закону : Рекомендація ПАРС 1604(2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.coe.int>.
4. Козьяков І.В. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: досвід зарубіжних країн / І.В. Козьяков // Актуальні питання кримінального процесуального законодавства України (м. Київ, 26 квітня 2013 року) : збірник матеріалів міжвузівської наукової конференції / Національна академія прокуратури України. – К. : Алерта, 2013. – С. 28–31.
5. Попелюшко В.О. Система органів розслідування та їх повноваження за КПК Франції 1808 року / В.О. Попелюшко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2010. – № 2. – С. 1–13.
6. Головки Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции / Л.В. Головки. – М. : СПАРК, 1995. – 130 с.
7. Грицаенко Л.Р. Прокуратура в країнах Європи : [навчальний посібник] / Л.Р. Грицаенко. – К. : БІНАТОР, 2006. – 400 с.
8. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / [В.Н. Додонов, В.Е. Крутских] ; под ред. канд. юрид. наук С.И. Герасимова. – М. : НОРМА, 2001. – 192 с.
9. Кириенко Н.А. Прокурор как правовая и научная категория, её место в понятийном аппарате зарубежной науки / Н.А. Кириенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>.
10. Молдован А.В. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : [навчальний посібник] / А.В. Молдован. – К. : Центр учбової літератури, 2005. – 352 с.
11. Стойко Н.Г. Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем : [монография] / Н.Г. Стойко. – СПб. : Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та ; Издательство юридического факультета СПбГУ, 2006. – 264 с.
12. Попович О.В. Суб'єкти процесуального керівництва на стадії досудового розслідування в кримінальному процесі Франції / О.В. Попович // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 3. – С. 79–84.
13. Уголовно-процессуальный кодекс ФРГ (перевод Германского Фонда международного правового сотрудничества и Организации безопасности и сотрудничества в Европе) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua).
14. Уголовно-процессуальный кодекс Эстонии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon24.ee/ugolovno-processualnyj-kodeks>.
15. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Литва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.prokuraturos.lt>.
16. Про прокуратуру : Закон Литовської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
17. О прокуратуре : Закон Республики Молдова № 294 от 25 декабря 2008 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md>.
18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
19. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова № 122-XV от 14 марта 2003 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.agepi.md/pdf/law/cod\\_pr\\_penala\\_275\\_276-ru.pdf](http://www.agepi.md/pdf/law/cod_pr_penala_275_276-ru.pdf).
20. European Court of human rights: Analysis of statistics 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956587550_pointer).
21. Про прокуратуру в Республіці Грузія : Закон Республіки Грузія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
22. Уголовно-процессуальный закон : Закон принят Сеймом Латвии 21 апреля 2005 года, обнародован Президентом государства 11 мая 2005 года // Latvijas Vēstnesis. – 2005. – № 74(3232).
23. Висновок № 340/2005 Венеціанської комісії щодо Федерального Закона «Про прокуратуру Російської Федерації», затверджений на 63-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 10–11 червня 2005 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
24. Якимович Ю.К. О процессуальном положении прокурора, руководителя следственного органа и следователя в современном российском досудебном производстве / Ю.К. Якимович // Уголовная юстиция. Russian Journal of Criminal Law. – 2013. – № 2(2). – С. 64–67.
25. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.consultant.ru>.
26. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : Приказ № 136 от 6 сентября 2007 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.genproc.gov.ru>.
27. Вирок Печерського районного суду міста Києва у справі № 757/8169/13-к [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34161121>.
28. Цапаева Т.Ю. Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии / Т.Ю. Цапаева. – Самара : Изд-во Самарского ун-та, 2004. – 140 с.