

УДК 343.13

*С. В. Лупашку**здобувач Національної академії прокуратури України*

ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ПРОКУРОРА

Постановка проблеми. Статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України визначені завдання кримінального провадження, до яких віднесено захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду. Однією із основних гарантій забезпечення ефективного виконання завдань кримінального провадження є належна організація прокурором нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, що зумовлює актуальність даної теми наукового дослідження, надає потужний поштовх для дослідів в цієї сфері.

Стан дослідження. Питанню сутності процесуального керівництва досудовим розслідуванням приділяли свого часу увагу багато українських науковців-правників, які так чи інакше висвітлювали основні засади нагляду прокурора у кримінальному провадженні та аналізували роль прокурора як процесуального керівника. Зокрема, даною проблематикою займалися О.Д. Антонюк, О.В. Баулін, В. Бабкова, С.В. Беседа, Є. Блажівський, О. Василенко, М. Говоруха, Ю.А. Гришин, В.П. Лакизюк, О.М. Ларин, О.М. Литвак, Д.М. Мірковець, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Д.П. Орлик, М.В. Руденко, С. Тищенко, М.С. Трубін, К. Чумак, Б.В. Ференц, І.Я. Фойницький, П.В. Шумський, В.М. Юрчишин, М.К. Якимчук та інші.

Мета дослідження – аналіз наукових джерел щодо історії становлення процесуального керівництва прокурора та формування наукової позиції щодо даного питання.

Виклад основних положень. За своєю сутністю термін «процесуальне керівництво» в рамках чинного кримінального процесуального законодавства, полягає у процесуальному супроводі прокурором кримінального провадження від його початку, тобто від моменту виявлення кримінального правопорушення та реєстрації відомостей про його вчинення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, хоча деякі слідчі (розшукові) дії можуть проводитись за участю та за відома прокурора і до здійснення зазначених дій, до передбаченого ст. 283 Кримінального процесуального кодексу України, порядку завершення досудового розслідування, яке у подальшому переростає у передбачену, як конституцією України так і Зако-

ном України «Про прокуратуру» законодавчо визначену функцію органів прокуратури України – підтримання державного/публічного обвинувачення в суді.

Так, термін процесуальне керівництво своїм корінням йде далеко в історію розвитку інституту прокуратури та одного з основного напрямку її діяльності. Не занурюючись у глибину історичного аналізу розвитку положень, які регламентують статус прокурора у кримінальному процесі, який детально та ґрунтовно описаний в роботі Д.П. Орлика, вважаємо за доцільне самостійно проаналізувати повноваження прокурора у кримінальному провадженні за період 1722 року по теперішній час [7].

Видатні українські прокурори-науковці О.М. Литвак та П.В. Шумський у своїх роботах не поділяють повноваження прокурора на чіткі періоди, а надають інформацію про історичний розвиток інституту прокуратури єдиною інформаційною базою від найдавніших часів до сьогодні [12, с. 36]. Вказаний погляд розділяє також М.К. Якимчук, який у своїх роботах має власний погляд, при цьому, виділяючи та розмежовуючи етапи становлення та розвитку органів прокуратури України [5, с. 9].

На думку Д.П. Орлика, такий підхід до періодизації підтверджує її важливу функцію таку як встановлення чітких меж наукового дослідження [7]. Однак, досліджуючи наукові підходи правознавців, ми вважаємо, що періодизація становлення та розвитку органів прокуратури не може окреслюватись межами наукового дослідження, а лише підкреслюватись, оскільки, на нашу думку, розвиток повноважень прокурора більшою мірою залежить від історичних аспектів та особливостей розвитку інституту прокуратури у певний час.

Аналізуючи питання генези процесуального керівництва досудовим розслідуванням, тобто встановлення джерела походження таких повноважень прокурора у кримінальному провадженні в Україні, варто звернутись до робіт В.П. Лакизюка та О.Р. Михайленка, які вважають офіційним днем зародження інституту прокуратури на території сучасної України 19 квітня 1579 року, а офіційною датою заснування органів прокуратури України 12 січня 1722 року [4, с. 34-35], що сталося завдяки виданню Російським імператором Петром I указу «Про посаду Генерал-прокурора», яким були регламентовані права і обов'язки Генерал-прокурора, який здійснював нагляд за Се-

натом і загальне керівництво підпорядкованими прокурорами, які у свою чергу вимагали чіткого дотримання регламентів і указів імператора, перевіряли виконання прийнятих посадовими особами рішень, сприяли з'ясуванню точного змісту законів, перешкоджали незаконній торгівлі, тяганині, відвідували тюрми та здійснювали нагляд за арештантськими справами [8, с. 196-200]. Звичайно за період правління Російського імператора Петра I повноваження прокурорів змінювались неодноразово.

За період правління Катерини II, прокурори були майже бездіяльні та виконували номінальну функцію. У подальший період відокремлення суду від адміністрації, за часів правління Катерини II у листопаді 1775 року, прокуратура виконувала не лише наглядові, а також адміністративно-управлінські функції. Разом із зазначеним, прокурори охороняли інтереси неповнолітніх, осіб, з фізичними вадами та інших осіб, які самостійно були неспроможні виконувати дій, пов'язаних із захистом свої прав та законних інтересів [9, с. 13-14].

Першим прототипом процесуального керівництва досудовим розслідуванням, на нашу думку, можна вважати видачу Зводу законів Російської імперії 1832, 1842, 1857 років, який визначав повноваження прокурорів і вимагав від них нагляду за перебігом слідства і зазначав, що «прокурори мають ретельно дивитись за правосуддям», про що зазначено у роботі І.Я. Фойницького [10, с. 34-35].

Основні положення щодо перетворення судової частини, прийняті Державною радою Російської імперії у 1862 році, визначали прокурорів як осіб, що здійснюють нагляд за точним і однаковим виконанням законів у судовому відомстві. Вказаним нормативно-правовим актом також були сформульовані принципи організації діяльності прокуратури, де визначалось, єдність і суворота централізація, здійснення прокурорам покладених на них повноважень від імені всієї системи органів прокуратури, яка очолювалась Генерал-прокурором.

Також за результатами проведення Судової реформи у 1864 році, у прокурорів з'явилась нова функція підтримання державного обвинувачення в суді та найважливішим етапом вказаної реформи було покладення на прокурора обов'язку здійснення кримінального переслідування через керівництво дізнанням та розслідуванням, яке часто здійснювалось за його безпосередньої участі, а також наглядом зі рішеннями та діями судового слідчого. Таким чином, ми вважаємо, що саме Судова реформа 1864 року поклала початок процесуальному керівництву досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, яке ми звикли бачити сьогодні [10, с. 34-35].

У подальшому, внаслідок утворення Української Народної Республіки (УНР) та Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) після

лютневих подій у Петрограді у 1917 році, органи прокуратури в системі УНР не зазнали значних змін, оскільки судові та правоохоронні органи УНР у 1917-1918 роках у своїй діяльності керувались в основному кримінальним і кримінальним процесуальним законодавством Російської імперії.

Наприкінці 1917 на початку 1918 років Центральна Рада УНР прийняла спеціальний закон «Про урядження прокурорського нагляду на Україні». Прокуратура, відповідно до вказаного закону створювалась при Генеральному Суді. Керівництво прокурорами доручалось призначеним Генеральним Секретарем прокурорам. Посади прокурорів встановлювались в окружних та апеляційних судах.

Ухвалою від Усеросійського центрального виконавчого комітету 28 травня 1922 року затвердив перше Положення про прокурорський нагляд, яке передбачало нагляд за законністю дій усіх органів влади, господарських установ, суспільних організацій і приватних осіб, нагляд за слідством і дізнанням, підтримання державного обвинувачення, спостереження за правильністю утримання ув'язнених під вартою.

Із прийняттям Кримінального процесуального кодексу України у 1922 році, прокуратура набула статусу сторони кримінального провадження і приймала активну участь у проведенні дізнання та слідства, підтриманні державного обвинувачення та підтриманні позову в усіх стадіях кримінального процесу, що було зазначено у ст. ст. 53-54, 58 КПК УРСР 1922 року.

Починаючи з 1926 року, прокурор набув статус центральної фігури у кримінальному процесі та був уповноважений на здійснення попереднього слідства. Згодом, через три роки у 1929, інститут судових слідчих був ліквідований, а слідчий апарат передано до прокуратури. До речі, ми вважаємо, що сучасне поняття слідчий суддя, бере свій початок саме у 1929 році, як судовий слідчий.

В середині ХХ століття, повноваження прокурора постійно змінювались. Так у 40-50 роках наглядові повноваження прокурора були посилені, в результаті чого, прокурори мали можливість опротестовувати незаконні та необґрунтовані рішення судів і позасудових органів. У 1955 році, положення про прокурорський нагляд у СРСР наділило прокурорів повноваженнями щодо встановлення і усунення порушень закону, у тому числі у ході проведення попереднього слідства [11, с. 382].

Зазначені вище функції прокурора у кримінальному провадженні були закріплені в Основах кримінального судочинства СРСР і союзних республік та у Кримінально-процесуальному кодексі УРСР 1960 року. Відповідно до вказаного КПК 1960 року, на прокурора був покладений обов'язок всебічно сприяти встановленню обставин, які підлягали доказуванню в кримінальній справі,

забезпечувати права і законні інтереси учасників кримінального судочинства. На усіх стадіях кримінального судочинства, прокурор був зобов'язаний вживати усіх передбачених законом законів до усунення будь-яких порушень закону, від кого б вони не походили.

Законом СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30.11.1979 року, який поширювався на усю територію СРСР, участь прокурора у кримінальному судочинстві відбувалась у формі нагляду за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, а також нагляду за виконанням законів при розгляді кримінальних справ у судах. Відповідно до ст. 29 цього Закону, здійснюючи нагляд за виконанням законів органами дізнання та попереднього слідства, прокурор порушував кримінальні справи або відмовляв у їх порушенні; закривав або зупиняв провадження в кримінальних справах; давав згоду на закриття кримінальних справ органом дізнання і слідчим; затверджував обвинувальні висновки; направляв кримінальні справи до суду [6].

Із початком зародження незалежної України, до прийняття Конституції України, уряд держави 5 листопада 1991 року прийняв Закон України «Про прокуратуру», яким наділив прокурора повноваженнями підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, які також знайшли своє відображення в основному Законі України – Конституції України.

Перше нормативно-правове визначення поняття процесуального керівництва прокурора, як організація процесу досудового розслідування, визначення напрямів розслідування, координації процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих та забезпечення дотримання у процесі розслідування вимог законів України, згадується в Концепції реформування кримінальної юстиції України від 08 квітня 2008 року № 311/2008, затвердженої Указом Президента України Про рішення Рад національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» [3].

Вважаємо, що з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України у 2012 році, із включенням до переліку процесуальних прав прокурора такого пункту, як проведення слідчих (розшукових) та процесуальних дій особисто, прокурор не тільки отримав повноваження слідчо-

го, а також отримав найповніший контроль над кримінальним провадженням. Так, в будь-який час та при будь-яких обставинах прокурор має повний доступ до кримінального провадження, а в окремих випадках, коли слідчий не спроможний проводити ефективне досудове розслідування кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин, до проведення досудового розслідування приступає досвідчений, теоретично підкований та цілеспрямований прокурор, який завдяки належній підготовці та внутрішньому переконанню доводить досудове розслідування до логічного завершення, чим сприяє підвищенню авторитету органів прокуратури і держави в цілому.

Аналізуючи чинне законодавство нами встановлено, що ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» визначено функції прокуратури, відповідно до якої на прокуратуру покладається:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1].

Частиною 3 вказаної статті Закону визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України.

Однак, вивчаючи основний закон України – Конституцію нами встановлено, що ст. 131-1 передбачені функції прокуратури дещо в іншому варіанті. Так, відповідно до вказаної статті, прокуратура України здійснює:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2].

Як бачимо, редакція основного закону дещо відрізняється від редакції закону, який регулює діяльність органів прокуратури України і у ньому прямо визначено процесуальне керівництво як функція. На нашу думку, це беззаперечно є позитивним явищем в умовах реалій сьогодення, оскільки до прийняття змін до Конституції України, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням не сприймалось суспільством, як функція органів

прокуратури, а лише як голосна назва діяльності прокурора у кримінальному провадженні.

Поряд з цим, вважаємо, що до Закону України «Про прокуратуру» необхідно внести зміни для приведення у відповідність функцій прокуратури відповідно до Конституції України, оскільки, на нашу думку, є неприйнятним різне формулювання функцій органів прокуратури, що призводить до різного тлумачення положень закону.

Висновки. Проаналізувавши історичну конструкцію функцій прокурора у кримінальному провадженні та сучасне законодавство, перейдемо до визначення поняття процесуального керівництва. Процесуальне керівництво, на нашу думку, у широкому сенсі – це реалізація прокурором конституційних функцій, шляхом здійснення своїх процесуальних повноважень у кримінальному провадженні, відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України для забезпечення законності та дотримання Конституційних прав учасників кримінального процесу, з моменту внесення повідомлення про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і до набрання законної сили рішенням суду.

У вузькому сенсі, згідно ч. 2 ст. 36 КПК України, термін «процесуальне керівництво» можна трактувати, як здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Однак, якщо проводити паралель між конституційними функціями органів прокуратури України та функціями прокурора у кримінальному провадженні, то можна встановити, що термін «процесуальне керівництво» включає в себе, як нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і слідство, так і підтримання публічного обвинувачення у суді, тобто об'єднує їх і на нашу думку, це є безумовно правильним тлумаченням даного терміну, оскільки прокурор, у тому чи іншому кримінальному провадженні, приймає участь від його початку до винесення судом остаточного рішення яке набрало законної сили.

Література

1. Закон України «Про прокуратуру» / (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12) / [Електронний ресурс] URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
2. Конституція України / (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) / [Електронний ресурс] URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затв. Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. 2008. № 27. Ст. 838.
4. Лакизюк В. Прокуратура України: витоки, розвиток, персоналії та правове регулювання / В. Лакизюк, О. Михайленко // Вісник прокуратури. 2000. № 2. С. 34–42.

5. Литвак О.М. Функції прокуратури України : [навч.-метод. посіб.] / О.М. Литвак, П.В. Шумський. Хмельницький : ХІРУП, 1998. 390 с.

6. О прокуратуре СССР : Закон СССР от 30 ноября 1979 г. // Веб-сайт «Законы и право» [Электронный ресурс]. URL : <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1793&page=1>.

7. Орлик Д.П. Історичний аналіз розвитку положень, які регламентують статус прокурору в Кримінальному провадженні / Д.П. Орлик // Науковий вісник Харківського державного університету / [Електронний ресурс] URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_4/18.pdf.

8. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / под ред. О.И. Чистякова; отв. ред. А.Г. Маньков. М. : Юрид. лит., 1986. Т. 4 : Законодательство периода становления абсолютизма. 1986. 512 с.

9. Ференц Б.В. Історія прокуратури України / Б.В. Ференц // Проблеми організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах : зб. наук. праць. К., 1998. С. 13–14.

10. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. СПб. : Альфа, 1996. Т. 1. С. 34–35.

11. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. / за ред. В.Д. Гончаренка. К., 1997. Т. 2. 464 с.

Анотація

Лушак С. В. Історико-теоретичні аспекти становлення процесуального керівництва прокурора. – Стаття.

У статті розглядається історія становлення та розвитку процесуального керівництва прокурора. Проаналізовано повноваження прокурора у кримінальному провадженні за період 1722 року по теперішній час. З огляду на історичний ракурс визначено проблеми правового регулювання процесуального керівництва прокурора та запропоновано напрями їх вирішення.

Ключові слова: прокурор, процесуальне керівництво, генезис, кримінальний процесуальний кодекс, досудове розслідування.

Аннотация

Лушак С. В. Историко-теоретические аспекты становления процессуального руководства прокурора. – Статья.

В статье рассматривается история становления и развития процессуального руководства прокурора. Проанализированы полномочия прокурора в уголовном производстве за период 1722 по настоящее время. Учитывая исторический ракурс определены проблемы правового регулирования процессуального руководства прокурора и предложены направления их решения.

Ключевые слова: прокурор, процессуальное руководство, генезис, уголовный процессуальный кодекс, досудебное расследование.

Summary

Lupashku S. V. Historical and theoretical aspects of becoming a prosecutor. – Article.

The article deals with the history of formation and development of the prosecutor's procedural guidance. The prosecutor's powers in criminal proceedings for the period 1722 to the present are analyzed. Taking into account the historical perspective, the problems of legal regulation of the procedural leadership of the prosecutor were identified and directions for their solution were suggested.

Key words: prosecutor, procedural guidance, genesis, criminal procedure code, pre-trial investigation.