

УДК 347.963
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2024.3>

М. М. Чорний
orcid.org/0009-0001-4228-4406
аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОРГАНІЗАЦІЯ І ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЯК ФУНКЦІЯ ПРОКУРАТУРИ: ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Актуальність теми. Перелік та зміст функцій прокуратури України вже тривалий час привертають увагу науковців та практиків. Конституційна реформа 2016 р. внесла суттєві зміни у повноваження цього правоохоронного органу. Як наслідок, Основний закон держави серед функцій прокуратури виокремив 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 [1, ст. 131-1]. Заслуговує на увагу той факт, що зазначені положення Конституції України не знайшли свого подальшого відображення в положеннях профільного законодавства. До прикладу, Кримінальний процесуальний кодекс України (надалі – КПК України) містить положення лише щодо поняття «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», тоді як будь-які положення щодо «організації досудового розслідування» відсутні [2]. Подібна ситуація склалась і з Законом України «Про прокуратуру», в якому ст. 2 покладає на прокуратуру функцію з нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У подальшому, ст. 25 закону деталізує, що «прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальним процесуальним кодексом України. Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню. Видання прокурором розпоряджень поза межами його повноважень тягне за собою відповідальність, передбачену законом». Крім того, ця стаття визначає повноваження генерального прокурора, керівників відповідних прокуратур, їх перших заступників та заступників відповідно до розподілу обов'язків координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності [3].

Такі термінологічні розбіжності щодо цієї функції виглядають доволі дивними, адже зміни до Конституції України щодо неї було внесено у 2016 р. У свою чергу, КПК України та Закон України «Про прокуратуру» зазнавали численних змін після 2016 р. та наразі діють у редакціях 2024 р. Проте положення щодо організації і процесуального керівництва прокуратурою досудовим розслідуванням не були узгоджені. Вищенаведена ситуація обумовлює актуальність обраної теми, необхідність дослідження співвідношення понять «процесуальне керівництво» та «нагляд за додержанням законів», окреслення небезпек таких термінологічних неточностей та пошук шляхів їх подолання.

Стан наукової розробки теми. Аналіз наукової літератури свідчить, що перелік функцій прокуратури, їх зміст та зміст функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, досліджували у своїх працях такі вчені та практики як Гринюк В. О., Гузела М. В., Лапкін А. В., Марчук Н. В., Мірковець Д. М., Нестерчук Л. П., Руденко М. В., Сакал В. М., Слотвінська Н. Д., Христенко К. М., Чорний Д. М., Смирнов М. І. та інші.

До прикладу, заслуговує на увагу висновок М. В. Руденка щодо того, що «функція прокурорського нагляду за додержанням законів у досудовому розслідуванні реалізується здебільшого прокурором вищого рівня (керівником органу прокуратури), а функція процесуального керівництва – переважно прокурором, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні (процесуальним керівником)» [4, с. 20–21].

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи безпосереднє висвітлення термінологічних проблем у визначенні функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вважаємо доцільне приділити увагу поняттю «термінологія». Так, під ним розуміють «сукупність термінів якоїсь галузі науки, техніки, мистецтва або всіх термінів даної мови» [5]. У свою чергу, поняття «термін» (з латинської мови слово «terminus» означає «межу» або «кордон») може бути визначено як «слово або словосполучення, що означає чітко окреслене спеціальне поняття

якої-небудь галузі науки, техніки, мистецтва, суспільного життя тощо» [5]. Можна зустріти також позицію, що «термін» це «мовний знак, що репрезентує поняття спеціальної, професійної галузі науки або техніки» [6, с. 24]. Імпонує визначення відповідно до якого термін це «слово чи словесний комплекс, що співвідноситься з поняттям певної організованої галузі пізнання (науки, техніки), що вступають у системні відносини з іншими словами та словесними комплексами й утворюють разом з ними в кожному окремому випадку та в певний час замкнену систему, яка характеризується високою інформативністю, однозначністю, точністю та експресивною нейтральністю» [7, с. 9].

Щодо юридичного терміну, то під цим поняттям розуміється «слово або словосполучення, що виражає поняття з правової сфери суспільного життя і має визначення (дефініцію) у юридичній літературі (законодавчих актах, юридичних словниках, науково-правових працях)» [8]. Можна погодитися, що юридична термінологія є історично сформованою сукупністю термінів, що виражає систему правових понять та має на меті забезпечувати специфічні потреби спілкування у сфері законодавства, юридичної науки та практики. Зважаючи на те, що загалом термінологія є неоднозначною, побудова однозначних систем термінів має надзвичайне значення. Наведене обумовлюється багатьма факторами, серед них:

- 1) зростанням обсягу знань у всіх галузях;
- 2) орієнтуванням на міжнародне законодавство та використання перекладу;
- 3) розповсюдженням комп'ютерних технологій, що привело до збільшення інтенсивності обміну, опрацювання та поширення знань [9].

Щодо орієнтування на міжнародне законодавство, то вплив цієї тенденції можна прослідкувати на прикладі термінологічних змін, що відбулись з функцією прокуратури з підтримання публічного обвинувачення у суді. До Конституційної реформи у 2016 р. ця функція мала назву підтримання державного обвинувачення. Проте окрім того, що зміни відбулись через той факт, що обвинувачує особу не лише держава в особі прокурора, а усе суспільство, варто пам'ятати, що у міжнародних документах щодо прокуратури використовується термін «public prosecutor's office», в якому слово «public» означає «публічний», а не «державний».

Отже, як було підкреслено нами на початку дослідження, ключовою термінологічною проблемою є неузгодженість викладу функцій прокуратури у Конституції України та іншому законодавстві. Звернемо увагу на зміст окремих понять.

Поняття «організація», яке винесено в Основному законі України на перше місце у визна-

ченні зазначеної функції прокуратури, згідно з тлумачним словником української мови означає: 1) створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; 2) здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення, забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; 3) згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою, зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь; 4) чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [10].

Підтримуємо точку зору, що жодне з наведених значень не повною мірою розкриває роль прокурора у досудовому розслідуванні. У той саме час, як зазначає А. Лапкін, близькими до цього є 2–4 визначення поняття «організація», адже на їхній основі поняття «організація досудового розслідування» може бути визначено як «вжиття прокурором комплексу управлінських та процесуальних заходів щодо забезпечення проведення всебічного, повного і об'єктивного досудового розслідування у визначені законом строки шляхом об'єднання, мобілізації та спрямування зусиль органів досудового розслідування й оперативних підрозділів на виконання завдань кримінального провадження, налагодження і впорядкування їхньої діяльності» [11, с. 198]. Таким чином, покладення на прокурора завдання з організації досудового розслідування передбачає вжиття ним не лише виключно процесуальних, а й організаційних заходів.

Щодо поняття «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», то як зазначає Д. Мірковець, це – «передбачена кримінальним процесуальним законодавством діяльність прокурора, що здійснюється у процесуальній формі по відношенню до процесуального суб'єкта, пов'язана із організацією процесу досудового розслідування та його спрямуванням, визначенням напрямів розслідування, координацією процесуальних дій, забезпеченням дотримання у процесі розслідування вимог законодавства України» [12, с. 179]. У свою чергу, В. Гринюк та К. Христенко аналізувавши повноваження прокурора під час здійснення процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування дійшли висновку, що це «передбачені нормами кримінального процесуального законодавства юридичні обов'язки, здійснюючи які за наявності передбачених законом підстав, прокурор справляє владно-розпорядчий вплив на органи досудового розслідування з метою додержання належного процесуального порядку початку кримінального провадження, а також прав і законних інтересів його учасників» [13, с. 18].

Щодо правової природи повноважень прокурора на досудовому провадженні, а також спів-

відношення прокурорського нагляду (яке саме використовується в Законі України «Про прокуратуру») і процесуального керівництва досудовим розслідуванням існує декілька позицій, зокрема:

1) процесуальне керівництво несумісне з прокурорським наглядом;

2) прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – самостійні функції прокурора на досудовому провадженні;

3) прокурорський нагляд – основна функція, а процесуальне керівництво – додаткова функція;

4) процесуальне керівництво виступає формою реалізації прокурорського нагляду;

5) прокурорський нагляд і процесуальне керівництво – тотожні поняття [14, с. 110].

Особисто нам імпонує позиція відповідно до якої ці поняття за своїм обсягом не є тотожними. Погоджуємося, що процесуальне керівництво є однією з форм, зовнішнім проявом, прокурорського нагляду. У той саме час, оминаючи детальне висвітлення порівнянь зазначених понять, що не було безпосереднім предметом нашого дослідження, вважаємо за потрібне звернути увагу на наступне. Перш за все, наявність термінологічної неузгодженості (неузгодженість, відповідно до словника, це відсутність єдності, узгодженості дій, думок, звуків [15]) у законодавстві надає поштовх для наукових розробок задля пошуку шляхів її усунення. Крім того, науковці намагаються надати роз'яснення положень законодавства, у тому числі шляхом підготовки науково-практичних коментарів або надання науково-консультативних висновків на запити суб'єктів правозастосування. Така діяльність має на меті попередження помилок у застосуванні законодавства та є вкрай необхідною, адже наявність термінологічних недоліків створює ряд загроз. Розглянемо деякі з них:

1) відсутність правової визначеності, що у свою чергу негативно впливає на реалізацію принципу верховенства права в державі;

2) зниження рівня довіри населення до органу щодо якого наявні прогалини у законодавстві (в рамках нашого дослідження це органи прокуратури, що в сучасних надскладних умовах воєнного стану є неприпустимим);

3) виникнення потреби у черговому реформуванні законодавства, у тому числі, шляхом його порівняння із міжнародними та європейськими стандартами (може також призвести до тимчасового розбалансування роботи органів прокуратури);

4) можливість появи загроз для ефективної реалізації прокуратурою покладених на неї завдань (наведене може також знаходити прояв

у зневажливому ставленні до прокурорів з боку слідчих, детективів та інших осіб).

Висновки. Зважаючи на вищенаведене можемо дійти висновку, що вкрай необхідним є внесення змін до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» та викладення переліку функцій прокуратури ідентично до положень Основного закону. Як наслідок, потребуватимуть змін також ст. 25, яка присвячена нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Узгодження положень законодавства врешті усуне ситуацію, коли чинний закон не відповідає Конституції України.

Література

1. Конституція України від 28.06. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
4. Руденко М. В. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова (конституційна) функція прокуратури України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2017. Вип. 24. С. 19–23.
5. Словник української мови. URL: <https://sum.in.ua/s/standart>
6. Гуреева Л. В. Стан та перспективи дослідження міжгалузєвої термінології. *Вісник університету ім. А. Нобеля*. Серія педагогіка і психологія. Педагогічні науки. 2018. № 2 (16). С. 23–26. URL: <https://pedpsy.duan.edu.ua/images/PDF/2018/2/5.pdf>
7. Воронова З. Ю. Термінознавство першої іноземної мови (англійська): Конспект лекцій з дисципліни для здобувачів вищої освіти зі спеціальності «Філологія»/Укладач З.Ю. Воронова. Кам'янське: вид-во ДДТУ, 2017. 60 с.
8. Артикуца Н. В. Основи вчення про юридичний термін і юридичну термінологію. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/3a35a1ce-87c6-41d2-8cb9-708795424cb0/content>
9. Іленков А. Термінологія та її роль у представленні знань. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Проблеми української термінології». 2009. № 648. С. 24–29.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <https://vtssum.wdbk.org/o/organizovuvati>
11. Лапкін А. В. Прокурор як менеджер досудового розслідування. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 197–202.
12. Мірковець Д. М. Поняття, мета, завдання та принципи процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Юридична наука*. 2020. № 1 (5(107)). С. 178–189.
13. Гринюк В. О., Христенко К. М. Здійснення прокурором процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2019. № 2. С. 15–26.
14. Смирнов М. Правова природа та особливості нагляду прокурора у формі процесуального керівни-

цтва досудовим розслідуванням. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 108–112.

15. Онлайн-бібліотека «Горох». URL: <https://goroh.pp.ua>

Анотація

Чорний М. М. Організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як функція прокуратури: термінологічні проблеми. – Стаття.

Стаття присвячена термінологічній неузгодженості у визначенні функції прокуратури з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Обґрунтовано актуальність обраної теми. Звернуто увагу, що Конституційна реформа 2016 р., яка внесла зміни у цю та інші функції прокуратури, відбулась вісім років тому, а зміни до КПК України та Закону України «Про прокуратуру» задля узгодження профільного законодавства з Основним законом так і не було внесено.

Приділено увагу змісту та співвідношенню таких понять як «процесуальне керівництво» та «нагляд за додержанням законів». Висловлено точку зору щодо ролі науковців у вирішенні прогалин (неточностей, неоднозначностей) у законодавстві. Окреслено коло небезпек термінологічних неузгодженостей у законодавстві та їх вплив на правову систему загалом та прокуратуру зокрема.

Серед небезпек, до яких можуть призвести термінологічні неузгодженості виокремлено: 1) відсутність правової визначеності, яка у свою чергу негативно впливає на реалізацію принципу верховенства права в державі; 2) зниження рівня довіри населення до органу щодо якого наявні прогалини у законодавстві (в рамках нашого дослідження це органи прокуратури, що в сучасних надскладних умовах воєнного стану є неприпустимим); 3) виникнення потреби у черговому реформуванні законодавства, у тому числі, шляхом його порівняння із міжнародними та європейськими стандартами (може також призвести до тимчасового розбалансування роботи органів прокуратури); 4) можливість появи загроз для ефективної реалізації прокуратурою покладених на неї завдань (наведене може також знаходити прояв у зневажливому ставленні до прокурорів з боку слідчих, детективів та інших осіб).

Наголошено увагу на необхідності узгодження положень профільного законодавства з Конституцією України у частині щодо функцій прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, функції прокуратури, процесуальне керівництво, нагляд за додержанням законів, досудове розслідування.

Summary

Chornyi M. M. Organization and procedural guidance of pre-trial investigation as a function of the prosecutor's office: terminological issues. – Article.

The article is devoted to terminological inconsistencies in defining the function of the prosecutor's office in organization and procedural guidance of pre-trial investigations. The relevance of the chosen topic is substantiated. Attention is drawn to the fact that the 2016 Constitutional Reform, which amended this and other functions of the prosecutor's office, occurred eight years ago, yet amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" to align sectoral legislation with the Constitution have not been made.

The article focuses on the content and correlation of such concepts as "procedural guidance" and "supervision of observance of laws". It presents a perspective on the role of scholars in addressing gaps (inaccuracies, ambiguities) in legislation. The dangers of terminological inconsistencies in legislation and their impact on the legal system as a whole and on the prosecutor's office in particular are outlined.

The identified dangers of terminological inconsistencies include: lack of legal certainty, which negatively affects the implementation of the principle of the rule of law in the state; reducing public trust in the body affected by legislative gaps (in this study, the prosecutor's office, which is inadmissible under the current complex conditions of martial law); the need for yet another reform of the legislation, including its comparison with international and European standards (this may also temporarily destabilize the work of the prosecutor's office); potential threats to the effective fulfillment of tasks assigned to the prosecutor's office (this may manifest in disrespectful attitudes towards prosecutors from investigators, detectives, and other individuals).

The necessity of aligning the provisions of sectoral legislation with the Constitution of Ukraine regarding the functions of the prosecutor's office is emphasized.

Key words: prosecutor's office, functions of the prosecutor's office, procedural guidance, supervision of observance of laws, pre-trial investigation.