

УДК 343.133

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.25>

Д. В. Козарійчук
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету
orcid.org/0009-0007-5257-1963

ВКАЗІВКИ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Актуальність теми статті зумовлена тим, що в доктрині кримінального процесу окремі аспекти проблематики надання прокурором вказівок вирішуються неоднозначно або досліджуються фрагментарно. Це зумовило постановку як мети статті розкриття сутності вказівок прокурора у кримінальному провадженні, їх відмежування від його доручень і розкриття порядку надання та виконання вказівок прокурора слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування та керівником органу дізнання.

Наведено доктринальні підходи до визначення правової природи вказівок прокурора, а також підхід до їх розуміння, напрацьований у практиці Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду. На підставі аналізу цих підходів обґрунтовано, що за своєю правовою природою вказівки прокурора, що надаються ним у письмовій формі, є кримінальним процесуальним документом, а надання прокурором вказівок – процесуальною дією, що здійснюється в ході процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

На підставі аналізу доктринальних підходів, норм кримінального процесуального закону та сформованої на їх основі судової практики розкрито вимоги до форми та змісту вказівок прокурора. Встановлено, що письмова форма вказівок прокурора повинна бути переважальною, хоча норми КПК України не забороняють прокурору надавати вказівки в усній формі.

Доведено, що вказівки можуть надавати прокурором на будь-якому етапі проведення досудового розслідування кримінального провадження щодо злочину або кримінального проступку та стосуватися будь-якої слідчої (розшукової), негласної слідчої (розшукової) або іншої процесуальної дії. Здійснено розмежування вказівок і доручень прокурора за метою, з якою приймається кожен із цих процесуальних документів.

Звернено увагу на закріплену нормами законодавства обов'язковість виконання письмових вказівок прокурора. Вказано на види відповідальності за невиконання законних вказівок прокурора: адміністративну та дисциплінарну.

За результатами проведеного дослідження наведено авторські визначення понять «вказівки прокурора» та «надання вказівок прокурора».

Ключові слова: вказівки прокурора, надання вказівок прокурора, повноваження прокурора, процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

Kozariichuk D. V. THE PROSECUTOR'S INSTRUCTIONS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

The relevance of the article's topic is due to the fact that in the criminal procedure doctrine certain aspects of the issues related to the prosecutor's instructions are addressed ambiguously or are studied in a fragmentary manner. This has led to the aim of the article to reveal the essence of the prosecutor's instructions in criminal proceedings, to distinguish them from his/her instructions, and to reveal the procedure for giving and implementing the prosecutor's instructions by an investigator, a coroner, the head of a pre-trial investigation body and the head of an inquiry body.

The author presents the doctrinal approaches to determining the legal nature of the prosecutor's instructions, as well as the approach to their understanding developed in the practice of the Criminal Court of Cassation of the Supreme Court. Based on the analysis of these approaches, it is proved that by their legal nature, the prosecutor's instructions given in writing are a criminal procedural document, and giving of the prosecutor's instructions is a procedural action performed in the course of procedural guidance of pre-trial investigation.

Based on the analysis of doctrinal approaches, provisions of the criminal procedure law and case law formed on their basis, the author reveals the requirements for the form and content of the prosecutor's instructions. The author establishes that the written form of the prosecutor's instructions should prevail, although the provisions of the CPC of Ukraine do not prohibit the prosecutor from giving instructions orally.

It is proved that the prosecutor may give instructions at any stage of the pre-trial investigation of criminal proceedings concerning a crime or a criminal offense and may relate to any investigative (detective), covert investigative (detective) or other procedural action. The author distinguishes between instructions and orders of the prosecutor according to the purpose for which each of these procedural documents is adopted.

Attention is drawn to the statutory obligation to comply with written instructions of the prosecutor. The author points out the types of liability for failure to comply with the prosecutor's lawful instructions: administrative and disciplinary.

Based on the results of the study, the author's own definitions of the concepts of «prosecutor's instructions» and «giving of prosecutor's instructions» are presented.

Key words: prosecutor's instructions, giving of prosecutor's instructions, prosecutor's powers, procedural guidance of pre-trial investigation.

Постановка проблеми. Із урахуванням конституційних положень, які визначають повноваження органів прокуратури, процесуальна діяльність прокурора під час досудового розслідування спрямована на організацію та 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, а в ході судового розгляду – на підтримання публічного обвинувачення в суді (пункти 1, 2 частини 1 статті 131-1 Конституції України) [1].

Здійснюючи під час проведення досудового розслідування нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, прокурор наділений широким колом повноважень, відкритий перелік яких закріплений законодавцем у частині 2 статті 36 КПК України. Одним із таких повноважень є надання слідчому, органу досудового розслідування вказівок щодо проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій (пункт 4 частини 2 зазначеної статті) [2]. Водночас, нормативно закріплюючи зазначене повноваження прокурора, законодавець не розкриває сутності вказівок прокурора та не передбачає порядку їх надання прокурором і виконання відповідними учасниками кримінального провадження – слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування та керівником органу дізнання.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Теоретико-правові аспекти, пов'язані з визначенням поняття та сутності вказівок прокурора, і практичні основи їх надання та виконання у кримінальному провадженні досліджували у своїх працях Ю.П. Аленін, А.Ю. Гнатюк, О.Д. Гринів, І.В. Єрмоєнко, Я.Ю. Конюшенко, В.П. Кушніт, А.І. Палюх, І.І. Циліорик, С.О. Шульгін та інші вітчизняні вчені. Водночас, проведені ними наукові розвідки не вичерпують зазначену проблематику, оскільки у доктрині кримінального процесу окремі її аспекти вирішуються неоднозначно (зокрема, спірним є вирішення питання про правову природу вказівок прокурора) або досліджуються фрагментарно (зокрема, недостатньо дослідженими залишаються порядок надання та виконання вказівок прокурора).

Метою статті є розкриття сутності вказівок прокурора у кримінальному провадженні, їх відмежування від його доручень і розкриття порядку надання та виконання вказівок прокурора слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування та керівником органу дізнання.

Виклад основного матеріалу. У доктрині кримінального процесу висловлено декілька підходів до визначення правової природи вказівок проку-

рора. Так, О.Д. Гринів, В.П. Кушніт, А.І. Палюх та І.І. Циліорик розглядають вказівку прокурора як його процесуальне рішення [3, с. 211; 4, с. 151]. Аналогічну позицію С.О. Шульгін висловлює стосовно письмових вказівок прокурора [5, с. 213]. А.Ю. Гнатюк визначає письмову вказівку прокурора-процесуального керівника як документ з організації досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні [6, с. 25]. Я.Ю. Конюшенко вважає, що надання прокурором доручень і вказівок слідчому та органу досудового розслідування є однією з форм процесуального керівництва ним слідчими (розшуковими) діями [7, с. 383]. І.В. Єрмоєнко характеризує надання письмових вказівок і доручень у порядку пункту 4 частини 2 статті 36 КПК України щодо проведення певних процесуальних дій як основну форму процесуальної взаємодії прокурора зі слідчим, яка вживається на всіх етапах досудового розслідування [8, с. 159]. Ю.П. Аленін розглядає давання вказівок прокурором як процесуальну дію [9, с. 105].

У судовій практиці Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду предметом дослідження були письмові вказівки прокурора, які досліджувалися ним, поряд із дорученнями прокурора, в контексті його процесуальної взаємодії зі слідчим. Як відзначає Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду, основною формою процесуальної взаємодії прокурора зі слідчим, яка вживається на всіх етапах досудового розслідування, є надання письмових вказівок та доручень (постанова від 07.10.2020 р. у справі № 725/1199/19) [10].

Аналізуючи наведені доктринальні підходи, норми кримінального процесуального закону та сформовану на їх основі судову практику, потрібно відзначити, що за своєю правовою природою вказівки прокурора, що надаються ним у письмовій формі, є кримінальним процесуальним документом, під яким у доктрині кримінального процесу розуміють передбачені КПК України документи, які складаються уповноваженою особою (слідчим, прокурором, слідчим суддею), з огляду на проведення процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень, в яких зафіксована інформація про хід і результати процесуальної діяльності під час досудового розслідування, та оформлені в письмовій формі [11, с. 9-10]. Водночас, вказівки прокурора не можуть вважатися його процесуальним рішенням, оскільки законодавець передбачає, що процесуальні рішення прокурора приймаються у формі постанови, а разі висунення обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення та завершення досудового розслідування – у формі обвинувального акта (частини 3, 4 статті 110 КПК України) [2]. Вченими неодноразово висловлювалася пропози-

ція стосовно доцільності складання прокурором постанови про надання вказівок у кримінальному провадженні, що призведе до уніфікації вимог до змісту вказівок, які тоді логічно повинні будуть відповідати вимогам, встановленим частиною 5 статті 110 КПК України, і підвищуватиме авторитет прокурора як процесуального керівника досудовим розслідуванням [3, с. 208; 4, с. 149]. Проте, оформлення вказівок прокурора у формі його постанови призведе ускладнить процес їх складання та призведе до порушення принципу процесуальної економії, у зв'язку з чим внесення відповідних змін до норм кримінального процесуального закону є недоречним.

Надання прокурором вказівок за своєю правовою природою є процесуальною дією, під якою вчені розуміють дію, спрямовану на виконання завдань кримінального провадження на різних стадіях кримінального процесу та проведення якої забезпечується силами, засобами кримінального провадження на підставах і в порядку, передбачених кримінальним процесуальним законодавством [12, с. 221]. Як процесуальна дія, надання вказівок прокурором здійснюється в ході нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням і, відповідно, взаємодії прокурора зі слідчим. У зв'язку з цим надання прокурором вказівок більш доречно розглядати не як форму процесуального керівництва слідчими (розшуковими), негласними слідчими (розшуковими) та іншими процесуальними діями [7, с. 383], а як форму участі прокурора у доказуванні під час досудового розслідування [13, с. 162-163].

Законодавець у нормах кримінального процесуального закону не визначає вимоги до форми та змісту вказівок прокурора, хоча одночасно вказує на обов'язковість виконання його вказівок, наданих у письмовій формі (частина 3 статті 39, частина 4 статті 40, частина 3 статті 40-1 КПК України) [2]. У доктрині кримінального процесу звертається увага на необхідність дотримання прокурором письмової форми вказівок. Зокрема, Ю.П. Аленін вказує, що давання вказівок прокурором є процесуальною дією, а тому відповідно до врегульованої законом процесуальної форми, здійснюються виключно в письмовій формі. У всіх випадках вони мають бути долучені до матеріалів кримінального провадження, а копії – бути в матеріалах наглядового провадження [9, с. 105]. Водночас, норми КПК України не забороняють прокурору надавати вказівки в усній формі, що може бути зумовлено в тому числі оперативним реагуванням ним на потребу встановлення тих або інших обставин кримінального провадження. Тому більш логічним є підхід до вирішення питання про форму вказівок прокурора, сформований

у судовій практиці. Так, із точки зору Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, як правило, доручення та вказівки щодо проведення конкретних слідчих (розшукових) дій мають надаватися у письмовому виді, де їх отримання слідчим у письмовій формі є процесуальною гарантією їх належного виконання, оскільки вони отримують статус офіційного документу. В той же час, якщо закон прямо не вимагає письмової форми, прокурор має право надавати доручення та вказівки слідчому про виконання процесуальних дій усно, якщо це обумовлено, зокрема, невідкладними випадками або виконанням незначного обсягу процесуальних дій (постанова від 07.10.2020 р. у справі № 725/1199/19) [10]. Водночас, письмова форма вказівок прокурора повинна бути переважачою, оскільки вона забезпечує ефективність контролю за їх виконанням.

До визначення вимог стосовно змісту вказівок прокурора звертається І.В. Єрмоєнко, на думку якої прокурор має визначити у вказівках та дорученнях їх мету, конкретизувати, що, де, коли та стосовно кого варто провести процесуальні дії, а також обґрунтувати необхідність і доцільність їх виконання із зазначенням доказів, на здобуття яких мають бути вчинені ті чи інші слідчі (розшукові) дії. Завдання має бути визначеним та чітко сформульованим, щоб виконавець його виконував із повним розумінням, а не механічно. У вказівках та дорученнях прокурору необхідно визначити строк проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій, але при цьому він має бути реальним та відповідати тому обсягу дій, які підлягають вчиненню. Під час визначення строків виконання вказівок прокурору також варто враховувати фактичні можливості здійснення слідчим відповідних дій та його пропозиції з цього приводу [8, с. 160].

Аналіз норм КПК України дозволяє стверджувати, що вказівки можуть надавати прокурором на будь-якому етапі проведення досудового розслідування кримінального провадження щодо злочину або кримінального проступку та стосуватися будь-якої слідчої (розшукової), негласної слідчої (розшукової) або іншої процесуальної дії. Водночас, норми кримінального процесуального закону не врегульовують коло випадків, за яких прокурор зобов'язаний надавати вказівки, і не визначають періодичність надання ним таких вказівок. Як відзначає Я.Ю. Конюшенко, зазначені питання є оціночними і в кожному випадку повинні визначатися самостійно прокурором, який здійснює нагляд у формі процесуального керівництва з урахуванням складності кримінального провадження, обсягу слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, проведених у кримінальному провадженні, тактики досудового розслідування [7, с. 384]. За

результатами дослідження практики О.Д. Гринів, В.П. Кушпін, А.І. Палюх та І.І. Циліорик вказують, що найбільш часто вказівки надаються прокурором з приводу необхідності проведення додаткових слідчих (розшукових) дій, перевірки зібраних доказів, кваліфікації кримінального правопорушення, зупинення досудового розслідування, закриття кримінального провадження, а в окремих випадках – з приводу застосування заходів забезпечення кримінального провадження [3, с. 207; 4, с. 149].

Вчені нерідко розглядають теоретико-правові та практичні аспекти проблематики вказівок прокурора паралельно з дослідженням питань щодо надання ним доручень у кримінальному провадженні. Водночас, вказівки і доручення прокурора істотно відрізняються між собою за метою, з якою приймається кожен із цих процесуальних документів. Як зазначає О.О. Торбас, задля вибору між дорученням та вказівкою прокурор передусім повинен оцінити стан досудового розслідування та якої форми впливу потребує таке провадження – встановлення процесуальних дій, які ще не були проведені та у процесі проведення яких можуть бути отримані докази, котрі мають значення для кримінального провадження, або усунення недоліків попередніх процесуальних дій та негайний вплив на хід досудового розслідування зі сторони процесуального керівника. Можна зробити висновок, що під час прийняття відповідних рішень прокурор передусім у своєму розсуді має опиратись на стан кожного конкретного кримінального провадження та завдання, котрі мають бути виконані на відповідному етапі досудового розслідування, адже кримінальне процесуальне законодавство не містить конкретних правил, за яких прокурор зобов'язаний надавати слідчому вказівки або доручення [14, с. 90-91].

Суб'єктом надання вказівок є прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням у конкретному кримінальному провадженні. Поряд із прокурором, суб'єктами надання вказівок слідчому та дізнавачу, з огляду на норми кримінального процесуального закону, є керівник органу досудового розслідування та керівник органу дізнання відповідно (частина 2 статті 39 і частина 2 статті 39-1 КПК України). У цілому вказівки, які надаються вказаними учасниками кримінального провадження, за своїм змістом повинні відповідати вимогам до вказівок прокурора. Водночас, на відміну від них, вказівки керівника органу досудового розслідування та керівника органу дізнання, з урахуванням норм пункту 3 частини 2 статті 39 і пункт 3 частини 2 статті 39-1 КПК України, по-перше, повинні надаватися в письмовій формі, а по-дру-

ге, не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора [2].

Норми законодавства передбачають обов'язковість виконання письмових вказівок прокурора. Так, відповідно до частини 3 статті 39, частини 4 статті 40, частини 3 статті 40-1 КПК України, керівник органу досудового розслідування, слідчий, дізнавач зобов'язаний виконувати вказівки прокурора, які даються у письмовій формі [2]. Згідно з абзацом 2 частини 1 статті 25 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, 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 [15]. У зв'язку з цим на прокурора, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальному провадженні, відповідно до вимог законодавства підпунктами 11.12, 11.13 пункту 11 Наказу Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 30.09.2021 р. № 309 покладаються обов'язки: 1) контролювати виконання доручень і вказівок, наданих слідчому, дізнавачу, органу досудового розслідування, відповідному оперативному підрозділу, щодо проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій; 2) відповідно до закону реагувати на факти невиконання слідчим, дізнавачем письмових вказівок прокурора та за наявності підстав ініціювати притягнення слідчого, дізнавача до відповідальності [16].

З огляду на вимоги частини 3 статті 39, частини 4 статті 40 КПК України, невиконання керівником органу досудового розслідування, слідчим законних вказівок прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність [2]. Зокрема, невиконання законних вказівок прокурора є підставою для притягнення учасника кримінального провадження, якому вони надавалися, до адміністративної та дисциплінарної відповідальності. Адміністративна відповідальність за вчинення такого діяння передбачена частиною 1 статті 185-8 КУпАП, згідно з якою невиконання посадовою особою законних вимог прокурора тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [17]. Притягнення до дисциплінарної відповідальності врегульовується нормами відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують діяльність того або іншого правоохоронного органу, в межах якого функціонує слідчий підрозділ. Наприклад, підстави і порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності відповідно до

частини 2 статті 19 Закону України «Про Національну поліцію», визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [18].

Висновки. Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що вказівки прокурора – це кримінальний процесуальний документ, який складається ним у ході процесуального керівництва досудовим розслідуванням і містить обов'язкові для виконання учасником кримінального провадження, якому вони адресовані (слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування, керівником органу дізнання) настанови щодо проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій у конкретному кримінальному провадженні. Надання вказівок прокурора є процесуальною дією, спрямованою на складання відповідного кримінального процесуального документа, його передачу слідчому, дізнавачу, керівнику органу досудового розслідування, керівнику органу дізнання, здійснення контролю за виконанням цього документа та реагування у випадку його невиконання. Норми кримінального процесуального закону не визначають порядок надання прокурором вказівок та їх виконання слідчим, дізнавачем, керівником органу досудового розслідування, керівником органу дізнання, водночас, він детально розроблений у доктрині кримінального процесу та апробований слідчою практикою.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Гринюк О.Д. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Університетські наукові записки*. 2016. № 57. С. 205-212.
4. Кушніт В.П., Палюх А.І., Циліорик І.І. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Scientific Notes of Lviv University of Business and Law*. 2020. № 26. С. 147-152.
5. Шульгін С.О. Види процесуальних рішень слідчого та прокурора. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 208-214.
6. Гнатюк А.Ю. Вказівка як акт реагування прокурора. *Міждисциплінарні наукові дослідження: особливості та тенденції: матеріали Міжнародної наукової конференції* (м. Чернігів, 4 грудня 2020 року). Чернігів: Міжнародний центр наукових досліджень, 2020. Т. 5. С. 24-26.
7. Конюшенко Я.Ю. Прокурорський нагляд за додержанням законності проведення слідчих (розшукових) дій. *Юридична наука*. 2020. № 3. С. 377-386.
8. Єрьоменко І. Взаємодія прокурора та слідчого у кримінальному провадженні: підстави, форми та принципи. *Jurnalul juridic naional: teorie i practic*. 2019. № 3. Ч. 1. С. 157-160.
9. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України / за ред. С.В. Ківалова та С.І. Кравченка. Одеса: Фенікс, 2020. 924 с.
10. Постанова Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 07.10.2020 р. у справі № 725/1199/19 (провадження № 51-5720км19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92173671>.
11. Складання кримінальних процесуальних документів на стадії досудового розслідування: навчальний посібник / Р.І. Благута, А.-М.Ю. Ангеленюк, Ю.В. Гуцуляк та ін. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 384 с.
12. Михайлик Д.О. Поняття процесуальних дій у кримінальному провадженні України. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 217-221.
13. Палюх А.І. Участь прокурора в доказуванні під час досудового розслідування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність. Львів, 2016. 206 с.
14. Торбас О. Застосування розсуду прокурором у процесі надання доручень та вказівок щодо проведення слідчих дій. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 88-92.
15. Про прокуратуру: Закону України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
16. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генерального прокурора від 30.09.2021 р. № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#n216>.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
18. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.