

ПРОКУРОР

Керує?

Координує?

Наглядає?

Розслідує

Авторський колектив

- Белоусов Юрій** кандидат соціологічних наук, голова Експертного центру з прав людини
- Венгер Володимир** кандидат юридичних наук, науковий співробітник Центру «Дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України», Національний університет «Кієво-Могилянська академія»
- Мітько Вікторія** адвокатка
- Орлеан Андрій** доктор юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, експерт Експертного центру з прав людини
- Суцєнко Володимир** доцент, кандидат юридичних наук, виконавчий директор Центру «Дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України», Національний університет «Кієво-Могилянська академія»
- Яворська Василина** менеджерка програмної ініціативи «Права людини і правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження»

Дослідники, залучені до збору даних під час польового етапу дослідження:

**Волобуєва Валентина, Личик Микола, Логойда
Тетяна, Магда Максим, Мелян Наталія, Сівак Тетяна,
Дрелінський Сергій**

Також вдячні за коментарі та допомогу у проведенні дослідження:

**Банчуку Олександр, Касько Віталію, Чупрову Віктору,
Швецю Сергію та Цапок Марині**

Загальна редакція звіту

Белоусов Юрій

ISBN 978-966-2717-28-3



Дослідження проведене за ініціативи, організаційної та фінансової підтримки програмної ініціативи **програмної ініціативи «Права людини і правосуддя» та Правової Ініціативи Відкритого Суспільства**

2016—2017

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛЬ ПРОКУРОРА НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ



Сприяли проведенню дослідження:

Генеральна прокуратура України

Координаційний центр з надання правової допомоги

Київ
2017

ЗМІСТ

Абревіатури та скорочення	6
Резюме звіту	7
Вступ	19
Методологія дослідження	20

РОЗДІЛ 1

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ТА ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

1.1. Основні функції прокуратури	25
1.2. Внутрішня структура та штатна чисельність органів прокуратури	29
1.3. Процедури відбору, просування по службі та звільнення прокурорів	35
1.4. Особливості дисциплінарних проваджень щодо працівників прокуратури ..	44
1.5. Системи обліку діяльності прокуратури у кримінальному провадженні	54

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

2.1. Поняття та зміст «процесуального керівництва» в науці, законодавстві та практиці	59
2.2. Принципи процесуального керівництва та гарантії їх забезпечення	68
2.2.1. Незалежність	70
2.2.2. Незмінність	79
2.2.3. Неупередженість та об'єктивність	84

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА НА РІЗНИХ СТАДІЯХ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

3.1. Призначення процесуального керівника у кримінальному провадженні.	89
3.2. Роль прокурора на етапі затримання особи	91
3.3. Роль прокурора у забезпеченні збирання доказів	95

3.3.1.	Планування збирання доказів	97
3.3.2.	Організація процесу збирання доказів.	98
3.3.3.	Забезпечення належності й допустимості доказів	114
3.3.4.	Особливості діяльності прокурора щодо забезпечення збирання доказів в окремих категоріях кримінальних проваджень	117
3.4.	Роль прокурора на етапі повідомлення про підозру.	121
3.5.	Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження	132
3.5.1.	Засади застосування заходів забезпечення кримінального провадження	132
3.5.2.	Підготовка клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження	134
3.5.3.	Неналежне застосування заходів забезпечення кримінального провадження	146
3.5.4.	Негативні наслідки застосування заходів забезпечення кримінального провадження	157
3.6.	Роль прокурора при обранні/продовженні/скасуванні запобіжних заходів	168
3.6.1.	Засади застосування запобіжних заходів у кримінальному провадженні	168
3.6.2.	Особливості підготовки, погодження клопотання та його обґрунтування в суді	174
3.6.3.	Обґрунтування клопотань про продовження та зміну запобіжного заходу	200
3.6.4.	Тримання під вартою після закінчення досудового розслідування.	208
3.7.	Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження	211

РОЗДІЛ 4

РОЛЬ ПРОКУРОРА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ПІДОЗРЮВАНОЇ ОСОБИ

4.1.	Міжнародні стандарти	229
4.2.	Національне законодавство	231
4.3.	Думка учасників кримінального провадження щодо ролі прокурора у сфері забезпечення прав підозрюваної особи	235
4.4.	Перевірка прокурором законності затримання підозрюваної особи	243
4.5.	Перевірка прокурором забезпечення підозрюваній особі права на захист	250
4.6.	Перевірка прокурорами фактів можливого застосування катувань та неналежного поведіння до затриманих осіб.	256

КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ. 264

АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ

БВПД	безоплатна вторинна правова допомога
ВРУ	Верховна Рада України
ВССУ	Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
ЄРДР	Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ГПУ	Генеральна прокуратура України
КДК	Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія
КК	Кримінальний кодекс України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
РЄ	Рада Європи
Узагальнення судової практики	Узагальнення судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07 лютого 2014 року
ВССУ	Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
Центр БВПД	центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги

СКОРОЧЕННЯ В ЦИТУВАННЯХ

Адвокат	із фокус-групи з адвокатами
Прокурор	із фокус-групи з прокурорами — процесуальними керівниками
Слідчий	із фокус-групи із слідчими
Слідчий суддя	із фокус-групи із слідчими суддями

Резюме звіту

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» проводилось протягом 2016—2017 років.

Дослідження реалізовувалось дослідницькою групою програмної ініціативи «Права людини і правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження» за сприяння Генеральної прокуратури України та Координаційного центру з надання правової допомоги.

Первинна концепція дослідження розроблялась Правовою Ініціативою Відкритого Суспільства та адаптувалась дослідницькою групою. Методологія дослідження розроблена дослідницькою групою.

Основною **метою дослідження** є комплексна оцінка процесуального керівництва досудовим розслідуванням як однієї з основних функцій органів прокуратури. Під час дослідження були проаналізовані різні аспекти практичної діяльності прокурорів — процесуальних керівників, а також чинники, що впливають на їхні рішення та дії на досудовому розслідуванні в цілому та окремих його етапах зокрема.

Дослідження сфокусоване на аналізі:

- змісту функції процесуального керівництва та її взаємозв'язку з іншими функціями прокуратури;
- ролі прокурора на етапі затримання підозрюваної особи, повідомлення їй про підозру, обрання запобіжного заходу та заходу забезпечення;
- діяльності прокурора на етапі збирання доказів та завершенні досудового розслідування;
- ролі прокурора у забезпеченні дотримання прав та свобод підозрюваної особи.

Дослідження складалося з двох основних етапів:

- а) кабінетного огляду;
- б) польового дослідження.

Кабінетний огляд проводився з метою аналізу національного законодавства, що регламентує здійснення прокурорами функції процесуального керівництва на стадії досудового розслідування кримінальних правопорушень, а також відповідних міжнародних стандартів у цій сфері.

Польове дослідження було спрямоване на збирання емпіричних даних із різних джерел. Безпосереднє збирання емпіричних даних проводилося у **6** регіонах України:

Дніпропетровській, Львівській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій областях та місті Києві.

У межах польового дослідження використовувався набір якісних та кількісних методів збирання даних, а саме:

- інтерв'ю;
- фокус-групи;
- контент-аналіз;
- аналіз статистики;
- анкетне опитування.

У межах польового дослідження було проведено **3** інтерв'ю та **7** фокус-груп з різними учасниками системи кримінальної юстиції:

- **2** інтерв'ю з керівником структурного підрозділу ГПУ та його заступником (підрозділ здійснює процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях);
- **1** інтерв'ю із заступником керівника регіональної прокуратури;
- **3** фокус-групи з прокурорами — процесуальними керівниками;
- **2** фокус-групи з адвокатами;
- **1** фокус-група зі слідчими суддями;
- **1** фокус-група з керівниками слідчих підрозділів районних відділів Національної поліції.

За допомогою контент-аналізу польовими дослідниками було проаналізовано:

- **629** справ регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (протоколи затримання, повідомлення про підозру, клопотання про обрання запобіжних заходів та заходів забезпечення й відповідні ухвали слідчих суддів);
- **306** проваджень слідчих суддів та **296** завершених кримінальних проваджень у місцевих судах;
- **310** наглядових проваджень прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях на етапі досудового розслідування.

Дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу»

комплексна оцінка процесуального керівництва досудовим розслідуванням

зміст функції процесуального керівництва та її взаємозв'язку з іншими функціями прокуратури

роль прокурора на етапі затримання підозрюваної особи, повідомлення їй про підозру, обрання запобіжного заходу та заходу забезпечення

діяльність прокурора на етапі збирання доказів та завершенні досудового розслідування

роль прокурора у забезпеченні дотримання прав та свобод підозрюваної особи

етапи дослідження

кабінетний огляд

аналіз національного законодавства

аналіз міжнародних стандартів

польове дослідження

інтерв'ю

2 з керівником структурного підрозділу ГПУ та його заступником
1 із заступником керівника регіональної прокуратури

фокус-група

3 з прокурорами — процесуальними керівниками
2 з адвокатами
1 зі слідчими суддями
1 з керівниками слідчих підрозділів районних відділів Національної поліції

контент-аналіз

629 справ регіональних центрів БВПД
306 проваджень слідчих суддів
296 завершених кримінальних проваджень у місцевих судах
310 наглядових проваджень прокурорів — процесуальних керівників

аналіз статистики

офіційні статистичні дані ГПУ за 2013—2016 роки

анкетне опитування

503 прокурорів — процесуальних керівників місцевих та регіональних прокуратур

Під час польового етапу дослідниками були проаналізовані офіційні статистичні дані Генеральної прокуратури України за період функціонування нової редакції Кримінального процесуального кодексу (2013—2016 роки)¹.

Задля забезпечення максимального розуміння думки самих процесуальних керівників у процесі дослідження, окрім трьох фокус-груп, було проведено анкетне опитування 503 прокурорів місцевих та регіональних прокуратур, котрі здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях.

У результаті проведеного дослідження було виявлено (key findings):

Аналіз організаційної структури та функцій органів прокуратури України

1. Функція процесуального керівництва в ГПУ штучно розподілена між окремими підрозділами та підпорядкована різним заступникам Генпрокурора. Це призводить до порушення управлінських процесів всередині та часом до неефективної взаємодії між різними структурними підрозділами, так само як і до створення зайвих бюрократичних процедур щодо узгодження процесуальних рішень.
2. Основний обсяг роботи прокурорів підрозділів нагляду у кримінальному провадженні ГПУ і регіональних прокуратур полягає у здійсненні так званого «зонального контролю» за роботою прокурорів прокуратур нижчого рівня, що часто становить втручання в діяльність процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях, яке прямо заборонене кримінальним процесуальним законом.
3. Наразі в органах прокуратури немає обґрунтованого підходу щодо визначення необхідної кількості прокурорів на кожному рівні (місцевому і регіональному), забезпечення балансу навантаження між ними, крім того так само відсутнє уніфіковане визначення критеріїв для обсягів навантаження на окремого прокурора — процесуального керівника.
4. Дослідження демонструє, що формуються місцеві розрізнені практики реалізації функції процесуального керівництва.
5. Нинішня система обліку та аналізу діяльності органів прокуратури у сфері кримінального провадження базується на формуванні даних «у ручному режимі», механічному зведенні показників, характеризується неповнотою, фрагментарністю збирання даних, а також низьким рівнем застосування електронних засобів формування звітності.

¹ При аналізі статистичних даних використовувались дані, починаючи з 2013 року. Проте варто брати до уваги факти появи тимчасово окупованих територій та анексованої території у 2014 році при порівнянні будь-яких загальнонаціональних даних.

Інститут процесуального керівництва в системі органів прокуратури

1. На практиці є різне розуміння прокурорами функції процесуального керівництва, її змісту та форм реалізації. Сам термін «процесуальне керівництво» зустрічається в законодавстві в різних контекстах, що не сприяє єдності розуміння значення і ролі цієї функції органів прокуратури.
2. Конституція України визначає організацію досудового розслідування як одну з функцій прокуратури, водночас Кримінальний процесуальний кодекс покладає її, в тому числі, на керівника органу досудового розслідування. Як наслідок, на практиці функції цих двох суб'єктів суттєво перетинаються, що часто заважає ефективній взаємодії цих двох інституцій. На місцевому рівні практика взаємодії між органом розслідування та органами прокуратури часто вибудовується на основі персональних контактів керівників та із застосуванням «неформального» узгодження спільних дій та рішень.
3. Попри наявність досить чітких законодавчих гарантій незалежності процесуального керівника, практика свідчить про його певну залежність від рішень свого безпосереднього керівництва та прокурорів прокуратур вищого рівня, які здійснюють «зональний контроль». На практиці діапазон можливого втручання у процесуальну діяльність прокурора надзвичайно широкий, починаючи від доступу до матеріалів кримінального провадження через ЄРДР й закінчуючи позбавленням премії та передачею справи іншому прокурору — за результатами лише розгляду стану справ під час оперативних нарад за участі керівництва.
4. Практика «депреміювання» широко застосовується на усіх рівнях в органах прокуратури, й за словами самих прокурорів, є дієвим механізмом тиску на прокурора з метою схиляння керівництвом до прийняття необхідного рішення, адже розмір премії наразі становить суттєву частину заробітної плати прокурора. Однією з умов, що сприяє такій практиці, є недотримання гарантій, передбачених ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», якою чітко визначені складові оплати праці прокурорів, включаючи й розміри їх посадових окладів.
5. На практиці принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні дотримується не завжди. Поширеними є випадки заміни прокурора на різних етапах досудового розслідування. Інструмент створення груп прокурорів використовується не як виключний, а майже у кожному провадженні. Хоча на практиці з матеріалами провадження, як правило, ознайомлений лише старший прокурор — керівник групи, решта ж групи використовується переважно ситуативно.
6. Наявна практика негативних наслідків для прокурорів за виправдувальні вироки та інші законні дії, що пом'якшують становище підозрюваної особи (звільнення затриманої особи без оголошення повідомлення про підозру, ініціювання заміни запобіжного заходу на більш м'який та ін.) є однією з причин недотримання прокурорами принципу об'єктивності та неупередженості у кримінальному провадженні, фактичної відмови від збирання доказів, що виправдовують підозрювану особу.

Особливості реалізації функції процесуального керівництва на різних стадіях досудового розслідування

Роль прокурора на етапі затримання та повідомлення про підозру

1. Попри прийняття нової редакції КПК, яка чітко визначила поняття «фактичне затримання», на практиці до цього часу відбувається розмежування між фактичним та процесуальним затриманням. Як і за попередньою редакцією КПК, усі терміни починають рахуватися з моменту складання протоколу про затримання.
2. Відсутній єдиний порядок інформування прокурора про затримання особи та призначення його процесуальним керівником у кримінальному провадженні. Прокурор дізнається про це з різних джерел, починаючи з особистого перегляду ЄРДР, отримання повідомлення від слідчого чи керівника органу прокуратури, й закінчуючи отриманням копії відповідної постанови.
3. Практика демонструє наявність неформального погодження затримання підозрюваної особи із прокурором, а часто й із слідчим суддею щодо можливостей обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. За відсутності такого погодження з боку прокурора протокол затримання не складається, й затримання фактично не обліковується.
4. Переважно повідомлення про підозру складає слідчий. Поширені й випадки, коли прокурор відсутній навіть при врученні повідомлення про підозру. Практика демонструє нерозуміння основними учасниками процесу значення інституту повідомлення про підозру, який перетворився фактично в аналог обвинувального акта. Як наслідок, правоохоронці часто не реєструють затримання задля уникнення 24-годинного терміну на вручення повідомлення про підозру, яке натомість складається вже наприкінці досудового розслідування. Частково такої практиці сприяє й схоже сприйняття суті інституту повідомлення про підозру окремими суддями, які повертають обвинувальні акти прокурорам у зв'язку з їх невідповідністю тексту повідомлень про підозру.
5. Процедура погодження повідомлення про підозру часто є складним бюрократичним процесом, що вимагає значних часових затрат як слідчих, так і прокурорів. Практика демонструє, що повідомлення про підозру погоджується прокурором тільки після погодження його керівником органу прокуратури.
6. Практика демонструє істотні проблеми у взаємодії між слідчим і процесуальним керівником у різних регіонах, пов'язані із такими чинниками: нерозуміння своїх ролей у контексті досудового розслідування, відсутність ефективних важелів впливу на слідчого, який не виконує вказівки прокурора; відсутність

орієнтованості слідчих та оперативних працівників на результат у вигляді судового рішення; наявність конкуренції між прокурором та керівником слідчого підрозділу за право завантажити слідчого (перетин повноважень). Ефективність співпраці між слідчим та процесуальним керівником часто залежить від персональних контактів керівників цих органів.

Роль прокурора у збиранні доказів

- 1.** Прокурори мають різне розуміння своєї ролі та ступеня залучення до збирання доказів. Роль прокурора у збиранні доказів на практиці суттєво диференціюється у різних кримінальних провадженнях. Частково цьому сприяє й відсутність мінімальних вимог (стандартів) щодо роботи процесуального керівника у кримінальному провадженні, які б чітко визначали критерії його залучення саме до збирання доказів.
- 2.** Кількість угод про визнання винуватості підозрюваної особи невпинно знижується протягом 2013-2016 років. Натомість розвивається практика застосування скороченого судового провадження за ч. 3 ст. 349 КПК. Застосування цієї процедури, на відміну від угод, переважно відбувається без участі адвоката.
- 3.** Письмові вказівки обліковуються в офіційній статистиці та розглядаються як один з основних критеріїв ефективності роботи прокурора у кримінальному провадженні. При цьому самі прокурори розглядають письмові вказівки як цілком формальний інструмент, який не сприяє ефективності розслідування.

Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження

- 1.** Прокурор як спеціальний суб'єкт ініціювання/погодження клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та суб'єкт здійснення процесуального керівництва щодо їх застосування не завжди дотримується встановлених КПК вимог до клопотань про застосування таких заходів, зокрема щодо подання слідчому судді або суду доказів обставин, на які вони посилаються, та загальних правил застосування заходів забезпечення кримінального провадження (у частині доведення підстав необхідності застосування).
- 2.** Практика свідчить, що прокурор не тільки майже ніколи самостійно не готує клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, але й не здійснює ретельну перевірку підготовлених слідчим клопотань.
- 3.** Процесуальний керівник часто займає пасивну, подекуди суто формальну позицію під час судового розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, яка часто зводиться до озвучення положень КПК щодо конкретного кримінального провадження. Крім того, окремі прокурори

навіть вважають, що присутність слідчого цілком достатня для обґрунтування в судовому засіданні клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

4. Поширена практика розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення в судовому засіданні за відсутності сторони захисту та особи, щодо якої вони передбачаються. До того ж, на думку окремих прокурорів, навіть участь прокурора в такому засіданні не обов'язкова — цілком достатньо слідчого.

Роль прокурора при обранні\продовженні\ скасуванні\запобіжних заходів

1. Практика свідчить про те, що слідчі та прокурори часто ініціюють застосування запобіжного заходу без належного обґрунтування його необхідності, зокрема щодо наявності обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення, а також ризиків для кримінального провадження, визначених КПК. Клопотання готуються за одним і тим же зразком із незначними змінами, що стосуються виключно персональних даних особи, щодо якої пропонується обрати запобіжний захід. Характерна відсутність доведення слідчим, прокурором під час розгляду клопотання наявності достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених ст. 177 КПК. Часто при підготовці клопотання слідчий, прокурор просто копіює перелік можливих ризиків, зазначених у КПК.
2. При поданні слідчим, прокурором клопотань про застосування запобіжних заходів часто не додаються необхідні матеріали, що підтверджували б факти та обставини, викладені у клопотанні про обрання запобіжного заходу, а також не надаються копії матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу підозрюваному, обвинуваченому, не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання;
3. Поширені випадки, коли обґрунтування клопотання під час судового розгляду здійснює слідчий, який не має належного процесуального статусу, а участь прокурора суто формальна і обмежується словом «підтримую».

Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження

1. Результати дослідження свідчать про поширеність практики штучного регулювання органами прокуратури різного рівня статистичних показників закриття кримінальних проваджень. Як правило, таке регулювання здійснюється у звітні періоди (квартал, півріччя, кінець року).
2. Офіційна статистика не відображає всю кількість проваджень, що реєструвались протягом конкретного звітного року, натомість показує «кількість облікованих

кримінальних правопорушень», не включаючи до них провадження, закриті за п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК.

3. На практиці обвинувальний акт здебільшого складає слідчий, максимально використовуючи для цього текст повідомлення про підозру. Випадки самостійного складання прокурором обвинувального акту поодинокі.
4. Сформувалася різна практика в частині направлення до суду обвинувального акта та реєстру до нього. Трапляються випадки, коли прокурори продовжують направляти до суду практично всі наявні матеріали досудового розслідування, як це вимагалось за КПК 1960 року.

Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи

1. Результати дослідження свідчать, що прокурори не до кінця розуміють свою роль у забезпеченні прав і свобод підозрюваної особи.
2. Переважна більшість опитаних у межах дослідження прокурорів вважають, що порушення прав людини під час досудового розслідування майже не трапляються. Крім того, процесуальні керівники вважають, що здебільшого підозрювані скаржаться на порушення їхніх прав з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення. При цьому кожний четвертий опитаний під час анкетування прокурор допускає, що на певні порушення прав затриманої особи можна не звертати уваги, якщо завдяки цьому будуть отримані докази її причетності до вчиненого злочину.
3. Порушення прав людини досить часто належать до категорії злочинів, а відтак вимоги щодо їх розслідування не мають відрізнятися від розслідування інших категорій злочинів з урахуванням певної специфіки, звичайно. На жаль, практика внесення прокурорами, що здійснюють процесуальне керівництво, відомостей про порушення прав підозрюваної особи до ЄРДР з метою проведення офіційного розслідування за такими фактами наразі фактично відсутня.
4. Поширена практика максимального затягування слідчими та прокурорами з повідомленням фактично підозрюваної особи про підозру у випадках, коли така особа офіційно не затримується. Як результат, відносно фактично підозрюваної особи проводиться досудове розслідування у повному обсязі без надання їй офіційного статусу підозрюваного, що, своєю чергою, не дає змоги цій особі повноцінно реалізувати своє право на захист від обвинувачення, а також позбавляє усіх інших передбачених цим статусом прав.
5. Через потенційно негативні наслідки за виправдувальний вирок, а також за будь-які дії, які пом'якшують становище підозрюваної особи, прокурори уникають збирання доказів на користь такої особи, а крім того, можуть «заплющити очі» на певні порушення прав людини, якщо завдяки цьому вдалося зібрати вагомі докази на користь обвинувачення.

КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1 | Щодо сутності функції процесуального керівництва

1. На рівні законодавства виключити не характерні для процесуального керівництва елементи нагляду, залишивши єдину функцію прокуратури у кримінальному провадженні на досудовій стадії — процесуального керівництва розслідуванням.
2. Розмежувати функції керівника органу досудового розслідування та процесуального керівника в частині організації досудового розслідування, розділивши організаційні та процесуальні функції та наділивши першого виключно організаційними.
3. Розробити алгоритми можливих дій прокурора для здійснення ефективного процесуального керівництва на різних стадіях процесу.
4. Розробити індикатори ефективності здійснення прокурорами функції процесуального керівництва та впровадити систему регулярної її оцінки.
5. Впровадити систему управління якістю роботи прокурора, яка б базувалась на мінімальних вимогах до здійснення процесуального керівництва, регулярних внутрішніх оцінках з боку найбільш досвідчених колег (peer review), оцінці потреб у навчанні та підвищенні кваліфікації прокурорів-процесуальних керівників, а також регулярних навчальних заходах.

2 | Щодо структурної побудови органів прокуратури, ефективної реалізації функції процесуального керівництва

1. Привести структуру органів прокуратури у відповідність з основними функціями, забезпечивши єдність процесу реалізації кожної функції, зокрема уникнення дублювань та перетинів одних і тих самих функцій та завдань у різних структурних підрозділах.
2. Ліквідувати в органах прокуратури вищого рівня функцію зонального контролю і перерозподілити людські та фінансові ресурси з метою підсилення ланки місцевих прокуратур.
3. Розробити належним чином обґрунтовані критерії для розрахунку навантаження на прокурорів-процесуальних керівників та оптимальної кількості прокурорів — процесуальних керівників на різних рівнях органів прокуратури.

4. З урахуванням міжнародного досвіду використання досьє прокурора, проаналізувати доцільність існування застарілого інституту наглядового провадження. Розглянути можливість інтеграції такого досьє у майбутньому в систему електронного кримінального провадження.
5. Забезпечити належне виконання ст. 81 Закону «Про прокуратуру» в частині структури оплати праці прокурора, зменшивши частку премії у загальній структурі оплати праці прокурора та збільшивши частку виплат, які є обов'язковими.
6. Вжити заходів щодо забезпечення належної процесуальної незалежності прокурора, зокрема шляхом:
 - припинення практики різного роду заслуховувань ходу розслідування на оперативних та інших нарадах;
 - заборони надання керівниками прокуратури письмових та усних вказівок щодо ходу розслідування;
 - припинення практики «неформального покарання» прокурорів за законні заходи, які правомірно пом'якшують становище затриманої\підозрюваної\обвинуваченої особи;
 - заборони погоджень процесуальних документів у керівництва.
7. Переглянути зміст відомчих наказів у частині реалізації функції процесуального керівництва, обмеживши предмет регулювання питаннями організації діяльності органів прокуратури та управління, без втручання у процесуальну діяльність прокурорів.

3 | Щодо змістовної якісної роботи процесуального керівника

1. При підготовці навчальних програм для прокурорів-процесуальних керівників звернути особливу увагу на:
 - контроль часу та місця фактичного затримання особи з боку процесуального керівника;
 - способи виявлення незаконного тиску на особу, застосування катування чи іншого виду неналежного поведіння з особою;
 - роль та значення інституту «повідомлення про підозру» у кримінальному провадженні;
 - активну участь прокурора у підготовці клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та запобіжних заходів, а також їх якісного обґрунтування;
 - конструктивну і ефективну взаємодію між слідчим та прокурором, форми взаємодії та спільної роботи, характерні для процесуального керівництва;

■ необхідність внесення до ЄРДР усіх відомостей про злочини, зокрема тих, які свідчать про грубі порушення прав людини в процесі розслідування.

2. ВССУ узагальнити практику судів щодо аналізу та надання оцінки розумності строку вручення повідомлення про підозру при оцінці доказів під час розгляду справ по суті.
3. Доповнити перелік істотних порушень прав людини і основоположних свобод (ч.2 ст.87 КПК) таким: «штучне затягування часу вручення повідомлення про підозру».
4. Оскарження розумності строків досудового розслідування передати від прокурорів до слідчих суддів, встановивши порядок призначення справедливого відшкодування у грошовому виразі у разі встановлення слідчим суддею порушення розумних строків.
5. Передбачити в Кримінальному процесуальному кодексі обов'язкову участь захисника у випадку застосування спрощеної процедури оцінки доказів, передбаченої ч. 3 ст. 349 КПК.

ВСТУП

Суттєве реформування кримінального процесуального законодавства України, що відбулося 5 років тому, поставило на порядок денний питання інституційної спроможності учасників системи кримінальної юстиції належним чином реалізувати нові функції. На стадії досудового розслідування суттєво зросла роль суду (судовий контроль за додержанням прав людини) та прокуратури, що отримала нову розширену функцію — процесуальне керівництво.

Якщо в інших сферах компетенції прокуратури останніми роками відбувалося звуження повноважень прокуратури, то на досудовому розслідуванні саме роль прокурора як процесуального керівника суттєво зросла. У взаємодії як з органами досудового розслідування (перш за все слідчими підрозділами Національної поліції), так і з судом з позиції здійснення ефективного розслідування та дотримання процесуального законодавства прокурор — процесуальний керівник мав постати центральною фігурою. Така роль обумовлює необхідність належної професійної підготовки, процесуальної незалежності, ефективної взаємодії із слідством та судом.

Автори КПК дуже ретельно вивчали іноземний досвід. Авторський колектив цього дослідження доклав багато зусиль, аби зрозуміти 5-річний досвід реалізації органами прокуратури функції процесуального керівництва. Чи відбулися необхідні інституційні трансформації після зміни процесуального законодавства? Як ставляться до нової ролі прокурора інші учасники процесу? Чи можна оцінити вплив нової процесуальної ролі прокурора? Які перешкоди наявні для належного здійснення функції процесуального керівництва та як їх усунути?

Впевнений, що відповіді на ці питання, що поставили перед собою автори дослідження, мають суттєво допомогти всім, хто виношує наміри, планує чи вже здійснює реформи в системі органів прокуратури. Україй важливо, аби реформаторські кроки виходили не із балансу ситуативних інтересів і не обґрунтовувалися лише суб'єктивними оцінками, а ставали практикою прийняття послідовних рішень, в основі яких лежать фактичні дані.

Роман Романов

Директор Програмної Ініціативи

«Права людини і правосуддя»

Міжнародного фонду «Відродження»

Методологія дослідження

Цілі та завдання дослідження, яким чином його було організовано та проведено, джерела даних, дослідницькі методи, розмір вибірки тощо.

Основною метою дослідження є комплексна оцінка процесуального керівництва досудовим розслідуванням як однієї з основних функцій органів прокуратури. Під час дослідження були проаналізовані різні аспекти практичної діяльності прокурорів — процесуальних керівників, а також чинники, що впливають на їхні рішення та дії на досудовому розслідуванні в цілому та окремих його етапах зокрема.

Дослідження сфокусоване на аналізі:

- змісту функції процесуального керівництва та її взаємозв'язку з іншими функціями прокуратури;
- ролі прокурора на етапі затримання підозрюваної особи, повідомлення їй про підозру, обрання запобіжного заходу та заходу забезпечення;
- діяльності прокурора на етапі збирання доказів та завершенні досудового розслідування;
- ролі прокурора у забезпеченні дотримання прав та свобод підозрюваної особи.

Дослідження складалося з двох основних етапів:

- а) кабінетного огляду;
- б) польового дослідження.

Кабінетний огляд

Кабінетний огляд проводився з метою аналізу національного законодавства, що регламентує здійснення прокурорами функції процесуального керівництва на досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, а також відповідних міжнародних стандартів у цій сфері.

Крім того, під час кабінетного дослідження здійснено й аналіз загальної структури та функцій прокуратури в цілому, процедур призначення та звільнення прокурорів,

особливостей їх дисциплінарної відповідальності, ведення статистичних обліків тощо.

Результати кабінетного огляду дали змогу дослідникам краще зрозуміти законодавче регулювання діяльності прокурора — процесуального керівника на різних етапах досудового розслідування та підготуватися до проведення польового етапу з метою оцінки виконання прокурором своїх функцій на практиці.

Польове дослідження

Основна увага у межах дослідження була присвячена збиранню **емпіричних даних** із різних джерел.

Безпосереднє збирання емпіричних даних проводилося у **6** регіонах України: Дніпропетровській, Львівській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій областях та місті Києві.

Проведення польового дослідження було організоване в декілька **послідовних етапів**:

- перший** — розробка методології та інструментарію збирання даних, складання календарного плану проведення польового дослідження;
- другий** — відбір та навчання польових дослідників, які в подальшому здійснювали безпосереднє збирання емпіричних даних;
- третій** — погодження з відповідними державними органами (керівництвом Генеральної прокуратури та регіональних прокуратур, Координаційного центру з надання правової допомоги та його регіональних центрів, головами місцевих судів) процедури доступу, відбору та аналізу матеріалів, що містять дані, які відображають роль прокурора на етапі досудового розслідування кримінальних правопорушень;
- четвертий** — робочий етап польового дослідження, під час якого дослідники з використанням спеціально розробленого інструментарію здійснювали безпосереднє збирання емпіричних даних.

Методи польового дослідження

У межах польового дослідження використовувався набір **якісних та кількісних методів збирання даних**, а саме:

- інтерв'ю;
- фокус-групи;
- контент аналіз;
- аналіз статистики;
- анкетне опитування.

Фокус-групи та інтерв'ю

З метою більш глибокого вивчення особливостей діяльності процесуальних керівників на різних етапах досудового розслідування, аналізу причин та умов, що визначають їхні дії та рішення, а також уточнення інструментарію польового дослідження було проведено 3 інтерв'ю та 7 фокус-груп з різними учасниками системи кримінальної юстиції:

- 2 інтерв'ю з керівником структурного підрозділу ГПУ та його заступником (підрозділ здійснює процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях);
- 1 інтерв'ю із заступником керівника регіональної прокуратури;
- 3 фокус-групи з прокурорами — процесуальними керівниками;
- 2 фокус-групи з адвокатами;
- 1 фокус-група зі слідчими суддями;
- 1 фокус-група з керівниками слідчих підрозділів районних відділів Національної поліції.

Контент-аналіз

Контент-аналіз процесуальних документів та матеріалів досудового розслідування став одним з основних методів збирання емпіричних даних на етапі польового дослідження.

За допомогою спеціально розробленого інструментарію польовими дослідниками було проаналізовано:

- 629 справ регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (протоколи затримання, повідомлення про підозру, клопотання про обрання запобіжних заходів та заходів забезпечення й відповідні ухвали слідчих суддів);
- 306 проваджень слідчих суддів та 296 завершених кримінальних проваджень у місцевих судах;
- 310 наглядових проваджень прокурорів, що здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях на етапі досудового розслідування.

Задля забезпечення максимальної неупередженості та об'єктивності процесу збирання та вивчення даних, уникнення будь-якого суб'єктивізму чи зовнішнього впливу на цей процес, польовими дослідниками самостійно розраховувалися вибірки з урахуванням параметрів генеральних сукупностей по кожному із зазначених об'єктів вивчення (справи адвокатів, кримінальні провадження, провадження слідчих суддів, наглядові провадження прокурорів). Залежно від загальної кількості

об'єктів, зареєстрованих у відповідному державному органі протягом визначеного періоду, та розмірів вибіркової сукупності розраховувався крок вибірки й відбиралися для вивчення лише ті об'єкти вивчення, які потрапляли до вибірки.

Процес заповнення анкет контент-аналізу по кожному з об'єктів вивчення здійснювався виключно польовими дослідниками.

Аналіз статистики

Під час польового етапу дослідниками були проаналізовані офіційні статистичні дані Генеральної прокуратури України (Єдині звіти про кримінальні правопорушення та Звіти про роботу органів досудового розслідування) та Державної судової адміністрації (Звіти судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження та Звіти про розгляд апеляційною інстанцією матеріалів кримінального провадження) за період функціонування нової редакції Кримінального процесуального кодексу (2013—2016 роки)².

Анкетне опитування

Задля забезпечення максимального розуміння думки самих процесуальних керівників у процесі дослідження, окрім трьох фокус-груп, було проведено анкетне опитування 503 прокурорів місцевих та регіональних прокуратур, що здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях.

Задля забезпечення максимальної об'єктивності отриманих даних анкети були розроблені таким чином, щоб виключити будь-яку можливість ідентифікації респондентів. Крім того, під час заповнення анкет не були присутні жодні представники керівництва відповідної прокуратури чи прокуратури вищого рівня.

Аналіз даних

Методологія дослідження дала змогу отримати якісні та кількісні дані.

Кількісні дані

Дані контент-аналізу та анкетного опитування були зафіксовані у формалізованих анкетах. Як уже зазначалося, під час дослідження було заповнено:

² При аналізі статистичних даних використовувались дані, починаючи з 2013 року. Проте варто брати до уваги факти появи тимчасово окупованих територій та анексованої території у 2014 році при порівнянні будь-яких загальнонаціональних даних.

- 629 анкет за результатами вивчення справ регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 306 анкет за результатами вивчення проваджень слідчих суддів та 296 анкет — кримінальних проваджень у місцевих судах;
- 310 анкет за результатами вивчення наглядових проваджень процесуальних керівників;
- 503 анкети за результатами опитування процесуальних керівників.

Усі заповнені анкети спочатку були переведені в електронний формат за допомогою програми Google forms, а потім опрацьовані з використанням можливостей програми Excel.

Для подальшого аналізу дослідниками обиралися лише дані одномірного розподілу, які були представлені у тексті звіту у графічній формі.

Якісні дані

Якісні дані, зібрані в межах дослідження, були зафіксовані у стенограмах фокус-груп. Для здійснення фіксації ходу їх проведення були запрошені професійні стенографістки. Це дало змогу, з одного боку, забезпечити достатньо високий рівень активності учасників, адже метод аудіо- та відеофіксації досить часто створює бар'єри у спілкуванні. З іншого боку — отримано максимально детальні стенограми, які дослівно відображають хід обговорення.

Зібрана інформація пройшла попередній аналіз та класифікацію з використанням форм, розроблених дослідниками.

У тексті звіту наводяться найбільш характерні цитати³, що дає змогу більш чітко проілюструвати результати кількісного аналізу.

Конфіденційність та персональні дані

Інформація, зібрана під час дослідження, оброблялась на умовах повної конфіденційності та з урахуванням вимог чинного законодавства (під час аналізу будь-яких матеріалів не фіксувались жодні персональні дані). Назви конкретних місць проведення польових досліджень, імена людей, з якими контактували дослідники, не згадуються в публікації.

³ Тексти цитуються мовою оригіналу, із дотриманням точності авторських висловлювань.

Розділ 1

Аналіз організаційної структури та функцій органів прокуратури України

1.1 | Основні функції прокуратури

У цьому розділі ми розглядаємо функції, якими наділена національна прокуратура під кутом зору сучасних міжнародних стандартів щодо місця та ролі органів прокуратури у демократичному суспільстві.

Міжнародні стандарти

Рекомендація ПАРЄ (2000) 19 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права»:

«Публічні обвинувачі» — це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з іншого — належної дієвості системи кримінальної юстиції.

Публічні обвинувачі в усіх системах кримінальної юстиції:

- вирішують питання про ініціювання або продовження процедури обвинувачення;
- підтримують обвинувачення в суді;
- можуть оскаржувати або подавати апеляційні скарги на всі або деякі судові рішення.

У деяких системах кримінальної юстиції публічні обвинувачі також:

- здійснюють державну кримінальну політику, з урахуванням, по змозі, регіональних і місцевих умов;
- ведуть розслідування, керують ним або здійснюють нагляд за ним;
- забезпечують надання ефективної допомоги потерпілим;
- ухвалюють рішення щодо заходів, альтернативних обвинуваченню;
- здійснюють нагляд за виконанням рішень судів тощо.

Національне законодавство

Варто зазначити, що починаючи з часу вступу України до Ради Європи 1995 року, Парламентська Асамблея РЄ у своїх резолюціях неодноразово звертала увагу керівництва нашої держави на необхідність зміни ролі та функцій ГПУ, особливо щодо здійснення загального контролю за додержанням законності, шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи⁴.

Венеціанська комісія у своїх висновках за результатами розгляду проектів законів «Про прокуратуру» неодноразово зазначала, що функції прокуратури значно перевищують межі функцій, які повинна мати прокуратура в демократичному суспільстві. Комісія також неодноразово нагадувала державним органам України, що вони повинні виконати свої зобов'язання і змінити роль прокуратури, привівши її у відповідність із європейськими стандартами⁵.

14 жовтня 2014 року Парламент прийняв нову редакцію Закону «Про прокуратуру»⁶, положення якої, згідно з висновком Венеціанської комісії, значно більш прогресивні порівняно з попередніми пропозиціями змін до чинного законодавства. На думку експертів Комісії, для функціонування органів прокуратури була чітко закладена досить міцна основа відповідно до європейських стандартів і потреб сучасної системи кримінального правосуддя⁷.

- 4 Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною» від 27 вересня 2001 року, Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1622 (2003) від 29 вересня 2003 року, Резолюція № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року, Резолюція № 1862 (2012) від 26 січня 2013 року.
- 5 Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (CDL-AD(2009)048), п. 28-30; Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» (CDL-AD(2009)048), п. 5-6.
- 6 Про прокуратуру : Закон України // Голос України, 25 жовтня 2014 року, № 206.
- 7 Висновок CDL-AD (2013) 025 від 14 жовтня 2013 року, п. 193.

У новій редакції Закону «Про прокуратуру» нарешті була прибрана функція «загального нагляду», а у перехідних положеннях Закону встановлене обмеження щодо застосування норми про «загальний нагляд», яка ще зберігалася у Конституції України до 2 червня 2016 року. Так, зокрема, перехідними положеннями визначено, що *«прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді»* (п. 1 перехідних положень Закону).

Водночас Венеціанська комісія звертала увагу української влади до низки аспектів, які, як і раніше, перешкождали повній відповідності законодавства європейським стандартам, і які можна усунути шляхом внесення змін до проекту Закону. Так, зокрема, поміж інших зауважень, стурбованість експертів Комісії викликали функції прокуратури поза межами системи кримінальної юстиції, зокрема пов'язані із здійсненням представництва інтересів громадян у суді. Так, відповідно до ст. 23 Закону «Про прокуратуру» *«прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самотійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист»*.

Прокурор міг здійснювати представництво інтересів громадянина, поза межами кримінального процесу, у цивільних, адміністративних та господарських судах.

Хоча більшість застережень була врахована у новій редакції Закону, водночас сам факт спроможності прокуратури ефективно захищати права особи одночасно з наявною функцією захищати й права держави викликав у експертів Комісії певні сумніви. З урахуванням зазначеного, експерти рекомендували доручити завдання захисту інтересів особи перед державою інститутам на кшталт Уповноваженого з прав людини, а також центрам безоплатної правової допомоги⁸.

Перехідними положеннями Закону «Про прокуратуру» ці повноваження були надані Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, а також відповідним центрам з надання безоплатної правової допомоги, як того і вимагали міжнародні експерти. Однак зазначена функція зберігалася певний час і в прокуратурі.

У цьому контексті також варто згадати Рекомендацію ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права», в якій, зокрема, державам-учасницям було рекомендовано вжити заходів задля того, щоб повноваження і функції обвинувачів обмежувалися сферою обвинувачення у справах про кримінальні правопорушення і розв'язанням загальних завдань із захисту інтересів держави через систему кримінальної юстиції, а для виконання будь-яких інших функцій були засновані окремі, належним чином розташовані та ефективні органи.

8 Висновок CDL-AD (2013) 025 від 14 жовтня 2013 року, п. 28.

Водночас п. 4 перехідних положень Закону фактично передбачають й реалізацію прокуратурою функції досудового розслідування посадових та військових злочинів, яка згодом має бути передана до Державного бюро розслідувань (після його створення, але не пізніше ніж через 5 років після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом — тобто, не пізніше 20 листопада 2017 року — ред.).

У цьому контексті варто зазначити, що 12 листопада 2015 року Парламент ухвалив Закон «Про Державне бюро розслідувань», який підписаний Президентом України 15 січня 2016 року. Закон набрав чинності 1 березня 2016 року. Але початок повноцінного функціонування бюро очікується не раніше 2018 року. Адже станом на квітень 2017 року керівник Державного бюро розслідувань не обраний. Відповідно до перехідних положень Закону матеріали кримінального провадження, які на день набрання чинності цим Законом перебувають в іншому органі досудового розслідування на стадії досудового розслідування, але підслідні Державному бюро розслідувань, у тримісячний строк після початку виконання Бюро функції досудового розслідування передаються до відповідного підрозділу (органу) Бюро. Кримінальні провадження, які до початку діяльності Державного бюро розслідувань розпочаті слідчими органів прокуратури і перебувають на стадії досудового розслідування, продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років.

Відтак із початком повноцінної роботи Державного бюро розслідувань органи прокуратури будуть ще близько двох років продовжувати виконувати функцію досудового розслідування, але лише у провадженнях, які на той момент перебуватимуть у їхній роботі. Недолік Закону полягає у тому, що залишається невизначеним, як саме діяти у випадку, коли через два роки досудове розслідування завершене не буде. Логічно припустити, що такі справи мають бути передані до відання Державного бюро розслідувань, але чіткої відповіді на це питання Закон не містить.

2 червня 2016 року Парламент за ініціативою Президента України прийняв зміни до Конституції в частині здійснення правосуддя, які переважно торкалися змін у судовій гілці влади. Водночас були змінені й функції прокуратури. Так, зокрема, замість цілого розділу, що стосувався діяльності прокуратури, була введена лише одна ст. 131¹, якою визначені такі функції прокуратури:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організація 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 законом⁹.

9 Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/print1470816136775720>.

Згідно з новою редакцією Конституції України прокуратура позбавляється функцій представництва інтересів громадянина в суді. Що стосується решти так званих «тимчасових» функцій, то в п. 9 перехідних положень Конституції, згідно із внесеними змінами, визначено, що «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, — до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій».

Як можна побачити, після внесення змін до Конституції України прокуратуру позбавили функцій представництва інтересів громадянина в суді, а також нагляду 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.

Варто зазначити, що запропоновані зміни повною мірою узгоджуються із відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії.

1.2 | Внутрішня структура та штатна чисельність органів прокуратури

Згідно із новою редакцією Закону «Про прокуратуру» систему прокуратури України становлять: Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

ГПУ є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних та місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури (ч. 4 ст. 7 Закону). ГПУ організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури (ч. 1 ст. 8). У структурі ГПУ утворюються департаменти, управління та відділи. Управління та відділи можуть бути самостійними або входити до складу департаменту (управління).

Крім того, Законом окремо наголошено на тому, що у структурі ГПУ утворюється Генеральна інспекція, яка має окремий статус (ч. 3 ст. 8). Відповідне Положення про Генеральну інспекцію було затверджене наказом Генерального прокурора від 16 червня 2016 року № 204.

Новою редакцією Закону «Про прокуратуру», на відміну від попередньої, встановлено обмеження щодо кількості заступників Генерального прокурора. Наразі їх не може бути понад шість (ч. 2 ст. 8).

Варто зазначити, що структура ГПУ також постійно трансформується. Останні її зміни відбулися 2016 року й були пов'язані із створенням нового Департаменту розслідування та нагляду у кримінальних провадженнях у сферах державної служби та власності, а також із необхідністю внесення змін до структури Генеральної інспекції внутрішніх розслідувань та безпеки¹⁰.

До структури ГПУ входить 6 департаментів, 16 самостійних управлінь, 1 самостійний відділ, а також 4 підрозділи на правах окремих департаментів¹¹.

Усі структурні підрозділи ГПУ можна умовно поділити на 3 великі групи:

- підрозділи, що реалізують основні функції прокуратури, передбачені ст. 2 Закону «Про прокуратуру»;
- підрозділи, що виконують функції протягом так званого «перехідного періоду» відповідно до розділу XIII «Перехідні положення» Закону «Про прокуратуру»;
- допоміжні підрозділи, що сприяють належному виконанню основних функцій прокуратури (див. рис. 1.1).

Слід зазначити, що наказом ГПУ від 11 липня 2016 року №243 «Про розподіл обов'язків між керівництвом Генеральної прокуратури України» здійснено підпорядкування кожного структурного підрозділу конкретному заступнику Генерального прокурора. При цьому у певних випадках трапляється ситуація, коли підрозділи з частково схожими або тісно пов'язаними функціями перебувають у підпорядкуванні та керівництві у різних заступників. Це, звісно, порушує управлінські процеси, породжує неефективність роботи органу в цілому, є причиною затягування ухвалення рішень та виступає основою для зайвих бюрократичних процедур.

Так, скажімо, Управління з питань представництва інтересів громадянина або держави в суді, протидії злочинності та корупції на тимчасово окупованій території півострова Крим підпорядковується одному заступнику Генерального прокурора, але при цьому Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах — підпорядковується іншому заступникові, хоча очевидно, що принаймні частково функції вказаних двох підрозділів перетинаються.

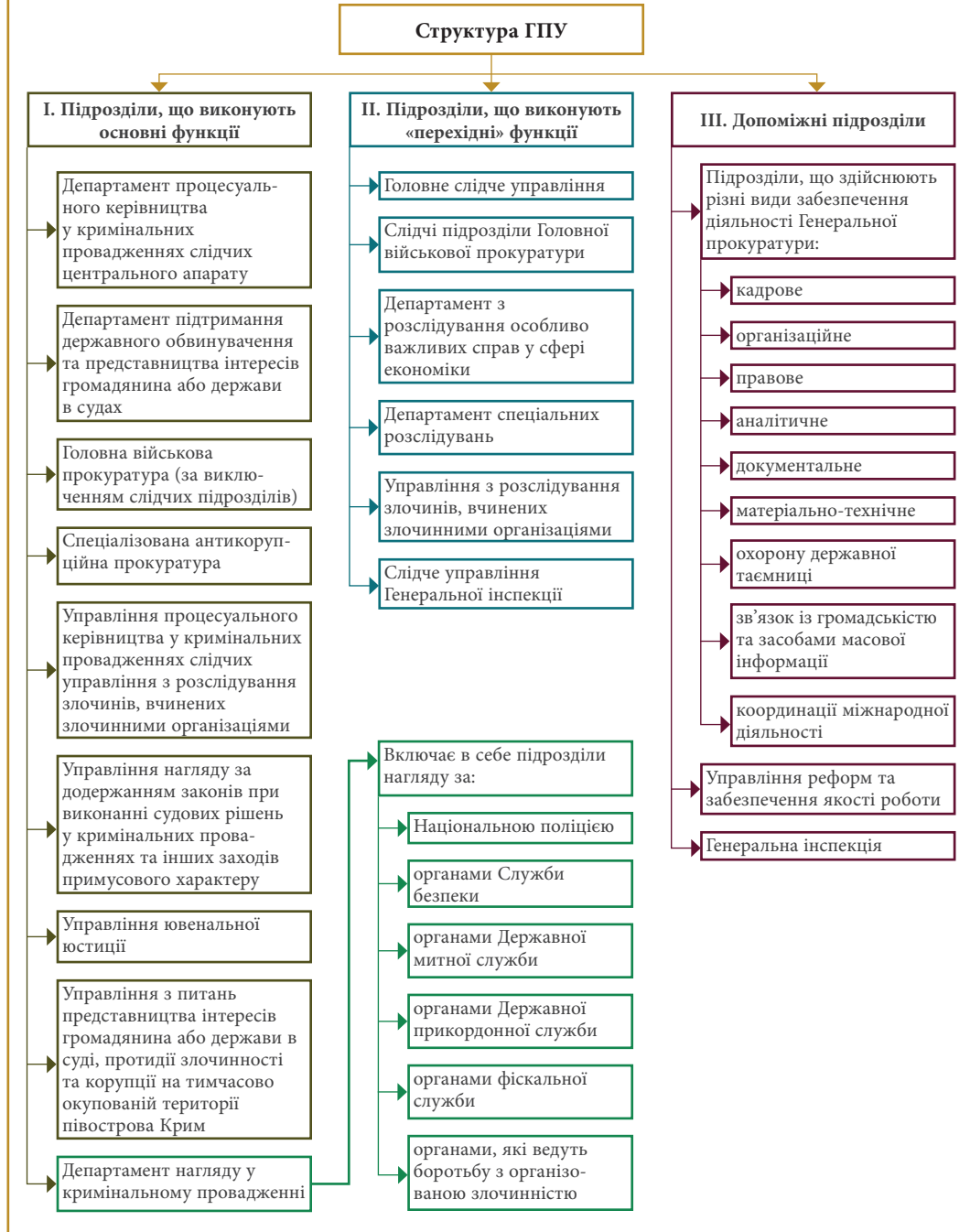
Те ж саме слід сказати і про найважливіші в контексті нашого дослідження підрозділи — Департамент нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні та координації правоохоронної діяльності, що підпорядковується одному заступникові, та Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчих

10 Накази Генерального прокурора від 5 лютого 2016 року № 7 Шц та №8 Шц.

11 Про затвердження переліку індексів структурних підрозділів Генеральної прокуратури України : наказ В. о. Генерального прокурора від 16 лютого 2016 року № 87.

Рис. 1.1

Структура ГПУ



центрального апарату, який перебуває у сфері компетенції іншого заступника. У віданні зазначеного заступника Генерального прокурора перебувають як вказаний Департамент процесуального керівництва, так і Головне слідче управління, законність дій якого і повинні контролювати прокурори департаменту.

Також проблематичним є поєднання під одним керівництвом в Генеральній прокуратурі управлінь з розслідування злочинів, вчинених злочинними організаціями, та процесуального керівництва за цими розслідуваннями.

2015 року 638 районних прокуратур були реорганізовані у 178 місцевих прокуратур, з яких 155 уже працюють (23 територіально мають бути розташовані на територіях Донецької та Луганської областей, які наразі не перебувають під контролем української влади). Внаслідок реорганізації були скорочені більш ніж 1800 посад прокурорів.

На відміну від районних, реформування обласних прокуратур не відбулося. Наразі вони фактично лише перейменовані в регіональні прокуратури без внесення будь-яких змін щодо їх структури, повноважень тощо.

Внутрішня структура регіональних прокуратур є фактично калькою структури ГПУ й повністю дублює всі її структурні підрозділи, які також можна розбити на три групи:

- підрозділи, що виконують основні функції;
- підрозділи, що виконують перехідні функції;
- допоміжні підрозділи.

Під час реорганізації прокуратури передбачається поступове скорочення кількості прокурорів. Так, ч. 1 ст. 14 Закону «Про прокуратуру» прямо визначено, що загальна чисельність працівників органів прокуратури становить 15 000 осіб із зменшенням кількості прокурорів з 1 січня 2018 року до 10 000 осіб.

Наразі штатна чисельність працівників ГПУ становить 1 780 осіб, загальна ж кількість працівників прокуратури з урахуванням регіональних та місцевих прокуратур становить близько 15 250 осіб, з яких безпосередньо прокурорів та слідчих близько 11 290 осіб.

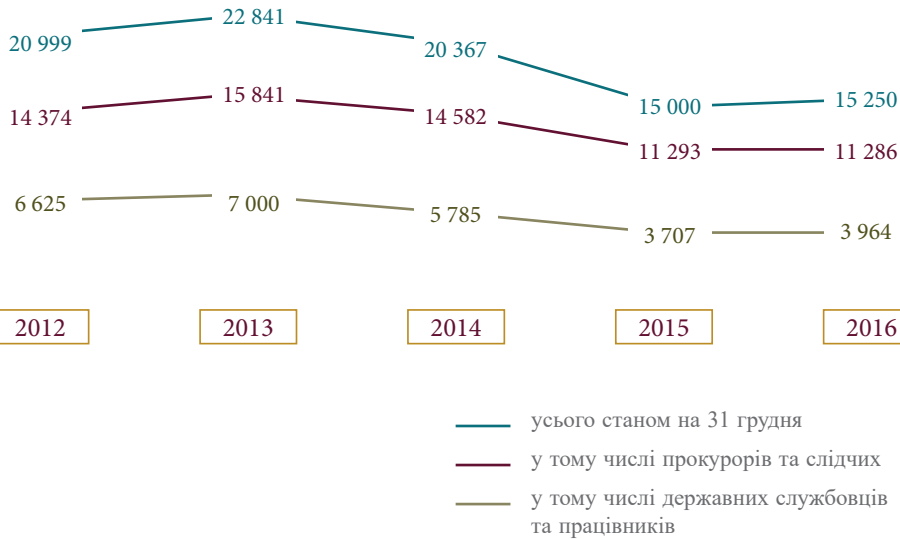
Динаміка загальної чисельності працівників органів прокуратури, включно з працівниками Національної академії прокуратури, представлена на рис. 1.2.

Як можна побачити з наведених на рис. 1.2 даних, штатна чисельність працівників органів прокуратури поступово зменшується, починаючи з 2013 року, наближаючись до встановлених законодавством вимог.

При цьому слід зазначити, що ГПУ не має розроблених внутрішніх нормативних документів, які б визначали порядок розрахунку необхідної кількості прокурорів для різних органів та підрозділів.

Рис. 1.2

Динаміка загальної чисельності працівників органів прокуратури, включно з працівниками Національної академії прокуратури



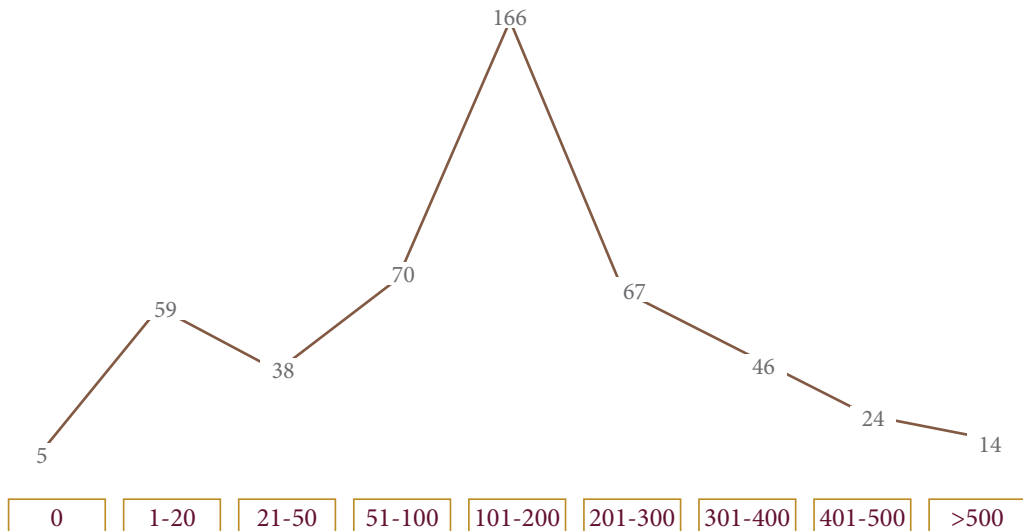
Якщо вести мову про механізми обрахунку чисельності прокурорів у кожному конкретному органі прокуратури, то вони загалом мають відштовхуватися від рівня навантаження. Утім, наразі в прокуратурі відсутня модель виміру навантаження та їх критеріїв. Дослідження поточної роботи прокурорів свідчать про те, що вони одночасно ведуть, як правило, надмірну кількість проваджень. Адже, по суті, прокурор, окрім процесуального керівництва, ще й здійснює представництво в суді, підтримує обвинувачення, виконує процесуальні функції перед слідчим суддею тощо. Відтак велика кількість справ, що перебуває у провадженні прокурора, очевидно може заважати якійсь та ефективній його роботі за всіма напрямками.

Під час опитування прокурорів, що здійснюють процесуальне керівництво, ставилося питання щодо кількості кримінальних проваджень, у яких вони наразі виконують функції старшого групи прокурорів. На рис. 1.3 представлений розподіл відповідей на це питання.

Отже, як можна побачити з наведених даних, у середньому один прокурор виконує функцію старшого групи прокурорів у діапазоні від 100 до 200 кримінальних проваджень (34 % опитаних). Крім того, 14 % респондентів зазначили показник у 200-300 проваджень, 9 % — 300-400, 5 % — 400-500, й 3 % — понад 500.

Рис. 1.3

**Розподіл відповідей прокурорів на питання
«У скількох провадженнях на поточний момент Ви
виконуєте функції старшого групи прокурорів?»**



Такий рівень завантаженості обумовлюється різними чинниками. Перший із них, звісно ж, полягає у замалій кількості прокурорів порівняно з кількістю наявних кримінальних проваджень у конкретному органі прокуратури. Другий чинник пов'язаний із надмірними часовими витратами прокурора, який, зокрема, часто змушений долати значні відстані для того, щоби бути присутнім на судовому засіданні (так, у деяких районах віддаленість судів від місцезнаходження прокуратур сягає 100-150 кілометрів).

Проте, крім згаданого, слід враховувати і вплив інших можливих чинників, таких як: неправильна організація роботи; нерівномірний розподіл проваджень між прокурорами; обставини, пов'язані з недоліками у підрахунках їхньої завантаженості (наприклад, коли одне провадження, що розслідується групою прокурорів, зараховується як окреме повноцінне провадження кожному з них тощо).

За будь-яких умов питання навантаженості прокурорів є одним із найважливіших з погляду організації роботи всіх органів прокуратури. І в цьому випадку ГПУ слід мати потужний науково-обґрунтований методологічний підхід, який має стати основою відповідного програмного забезпечення, що об'єктивно контролюватиме і розподілятиме провадження між прокурорами в кожному органі прокуратури. Очевидно, що одними із важливих параметрів зазначеного підходу мають бути кількість населення на території, на яку поширює свою юрисдикцію орган прокуратури;

специфіка криміногенної ситуації; функціональні обов'язки кожного з прокурорів, зокрема його спеціалізація, досвід, стаж роботи тощо.

У цьому контексті також варто звернути увагу й на необхідність проведення комплексного аудиту діяльності всіх без виключення структурних підрозділів прокуратури на всіх рівнях, оцінювання їхньої ефективності та доцільності існування в цілому.

Так, наприклад, як ми вже зазначали, на рівні регіональних прокуратур наявні підрозділи, які здійснюють нагляд у кримінальному провадженні. На рівні ГПУ є відповідний Департамент нагляду у кримінальному провадженні. Відповідно до ст. 36 КПК нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування здійснюється у формі процесуального керівництва, а отже, цілком логічним є висновок про те, що працівники зазначених підрозділів мають виконувати функції процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях.

Однак на практиці ситуація дещо інша. Подібний висновок правильний, коли йдеться про розслідування кримінальних правопорушень, що здійснюється слідчими обласних чи центральних апаратів відповідних правоохоронних органів. Водночас основний обсяг роботи працівників департаменту (управління, відділів) нагляду у кримінальному провадженні полягає у здійсненні так званого «зонального контролю» за роботою прокурорів прокуратур нижчого рівня. Здійснення подібного контролю може розглядатися не інакше, як втручання у роботу процесуальних керівників у конкретних провадженнях, що прямо заборонено чинним кримінально процесуальним законодавством. Відтак, доцільність подібного «контролю» більш ніж сумнівна.

Більш детально ми розглянемо це питання у розділі 2 звіту в контексті забезпечення принципу незалежності процесуальних керівників під час реалізації функції процесуального керівництва у кримінальних провадженнях.

1.3 | Процедури відбору, просування по службі та звільнення прокурорів

Міжнародні стандарти

Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів):

Особи, відібрані як обвинувачі, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію.

Держави забезпечують, щоб:

- критерії відбору обвинувачів включали гарантії проти призначень, заснованих на упередженості або забобонах, і виключали будь-яку дискримінацію щодо будь-якої особи за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного, соціального чи етнічного походження, майнового, станового, матеріального чи іншого становища, за винятком, що не повинен розглядатися як дискримінація, вимоги призначати кандидатом на посаду обвинувача громадянина відповідної країни;
- обвинувачі мали відповідну освіту та підготовку, усвідомлювали ідеали й етичні норми, властиві цій посаді, і були інформовані про конституційні і нормативні заходи з охорони прав обвинувачених осіб і жертв, а також про права людини та основоположні свободи, визнані національним і міжнародним правом.

Просування прокурорів по службі має бути засноване на об'єктивних чинниках, таких як професійні навички, здібності, чесність та досвід, а рішення щодо підвищення мають прийматися у межах справедливого та безстороннього процесу.

Підвищення на посаді обвинувачів, де наявна така система, ґрунтується на об'єктивних чинниках, зокрема на професійній кваліфікації, здібностях, моральних якостях і досвіді, і рішення щодо них приймається у відповідності із справедливими і неупередженими процедурами.

Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права»

Держави повинні вживати заходів, аби забезпечити, що:

- набір, підвищення на посаді й переміщення по службі публічних обвинувачів здійснюється відповідно до справедливих і безсторонніх правил, що унеможливають застосування будь-якого підходу, який ставить вище інтереси певних груп, і виключає дискримінацію за будь-якими ознаками, такими як: стать, раса, колір шкіри, мова, релігія, політичні й інші переконання, етнічне або соціальне походження, належність до національних меншин, майновий, соціальний чи інший статус;
- професійна діяльність публічних обвинувачів, їх просування на посаді й переміщення здійснюються відповідно до відомих і об'єктивних критеріїв, таких як компетентність і досвід.

Рис. 1.4

Етапи добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури



Призначення прокурорів

Особливостям забезпечення процесу призначення прокурорів присвячено цілий розділ Закону «Про прокуратуру» (Розділ V «Порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади»).

Вимоги до кандидатів на посаду прокурора (ст. 27) передбачають, що:

- прокурором місцевої прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою;
- прокурором регіональної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше трьох років;
- прокурором ГПУ може бути призначений громадянин України, який має стаж роботи в галузі права не менше п'яти років.

Варто зазначити, що Законом «Про прокуратуру» визначений різний порядок призначення прокурорів на посади прокурорів та на адміністративні посади прокурорів.

Законом, зокрема, передбачені конкурсні засади добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури (див. рис. 1.4).

Об'єктивність, неупередженість і прозорість проведення відбору повинна гарантувати Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, у складі якої згідно із ст. 74 Закону «Про прокуратуру» із 11 членів лише 5 представляють органи прокуратури.

Утім, згідно з п. 5-1 перехідних положень Закону «Про прокуратуру» до 15 квітня 2017 року діяли спеціальні правила призначення місцевих прокуратур, що не передбачали процедур, в яких залучена Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Так, передбачалося, що прокурорами місцевих прокуратур призначаються:

- а) особи, які не мають досвіду роботи в органах прокуратури, — за умови успішного проходження ними тестування та подальшого стажування строком до одного року. На таких осіб поширюються вимоги ч. 1, 5 ст. 27 цього Закону, крім вимоги щодо наявності стажу роботи в галузі права;
- б) особи, які мають досвід прокурорської діяльності, проте на день набрання чинності цим Законом не працюють в органах прокуратури, — за умови успішного проходження ними тестування;
- в) прокурори, які на день набрання чинності цим Законом працюють у міських, районних, міжрайонних, районних у містах

прокуратурах, — за умови успішного проходження ними тестування.

При цьому необхідно зазначити, що згідно із Законом «Про прокуратуру» керівник місцевої прокуратури взагалі позбавлений права призначати прокурорів місцевої прокуратури — таким правом наділений керівник регіональної прокуратури, яка є органом вищого рівня (п. 3 ч. 1 ст. 11). Водночас керівник місцевої прокуратури має право призначати прокурорів на адміністративні посади керівників та заступників керівників підрозділів місцевої прокуратури (п. 3 ч. 4 ст. 39).

Керівник регіональної прокуратури має право призначити прокурорів на посади прокурорів регіональної прокуратури та місцевих прокуратур (п. 3 ч. 1 ст. 11), а також на адміністративні посади керівника підрозділу регіональної прокуратури, заступника керівника підрозділу регіональної прокуратури, першого заступника керівника місцевої прокуратури та заступника керівника місцевої прокуратури (п. 2 ч. 4 ст. 39).

Генеральний прокурор призначає на посади прокурорів ГПУ (п. 5 ч. 1 ст. 9), а також за рекомендацією Ради прокурорів на адміністративні посади першого заступника Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора, керівника регіональної прокуратури, першого заступника керівника регіональної прокуратури, заступника керівника регіональної прокуратури, а також керівника місцевої прокуратури (ч. 4 ст. 39). Без рекомендації Ради прокурорів Генеральний прокурор уповноважений призначати керівника та заступника керівника підрозділу ГПУ.

Рада прокурорів є колегіальним органом прокурорського самоврядування, незалежним від ГПУ.

До складу Ради прокурорів входять тринадцять осіб, з яких:

- два представники (прокурори) від ГПУ;
- чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур;
- п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур;
- два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ (ч. 1 ст. 71).

Однією з основних функцій Ради прокурорів є внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених Законом «Про прокуратуру». У разі якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів кандидатурою і відмовляє у призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів іншу кандидатуру. Відмова Генерального прокурора у призначенні на адміністративну посаду рекомендованого Радою прокурорів прокурора має бути письмово вмотивованою. Копія відповідного рішення Генерального прокурора надсилається до Ради прокурорів та прокуро-

ру, якому відмовлено у призначенні на адміністративну посаду. Прокурор, якому Генеральним прокурором було відмовлено у призначенні на адміністративну посаду, може оскаржити таку відмову до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (ч. 5, 6 ст. 39, п. 1 ч. 9 ст. 71).

Однак, відповідно до п.п. 4 п. 5-1, п.5-2 перехідних положень Закону «Про прокуратуру» до 15 квітня 2017 року призначення на адміністративні посади здійснювалося відповідними уповноваженими особами, а Генеральний прокурор приймав рішення про призначення на адміністративні посади без участі Ради прокурорів.

Слід зазначити, що 2016 року склад Ради прокурорів був сформований всеукраїнською конференцією працівників прокуратури, але дія норм, якими визначаються повноваження цього органу, була відтермінована до 15 квітня 2017 року. Відтак Рада прокурорів не встигла повноцінно розпочати свою діяльність. Після цього змінами до Закону «Про прокуратуру», що були ухвалені 21 грудня 2016 року, перехідні положення Закону були доповнені п. 6-1, згідно з яким:

- найменування найвищого органу прокурорського самоврядування було змінено на «всеукраїнську конференцію прокурорів»;
- встановлено, що перше скликання та проведення всеукраїнської конференції прокурорів для виконання вимог Закону щодо формування складу Ради прокурорів та частини складу Кваліфікаційно-дисциплінарна комісії прокурорів здійснюється у двотижневий строк з 15 квітня 2017 року.

Отже, з одного боку, Закон «Про прокуратуру» містить імперативну норму щодо скликання всеукраїнської конференції прокурорів, у тому числі для формування складу Ради прокурорів та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, але з іншого боку, нічого не каже щодо статусу тих осіб, які вже були обрані на вказані посади 2016 року належним на той час органом прокурорського самоврядування.

Крім того, до 15 квітня 2017 року було передбачено й особливий тимчасовий порядок призначень на посади керівника місцевої прокуратури, першого заступника керівника місцевої прокуратури, заступника керівника місцевої прокуратури, який полягав у проведенні чотирирівневого відкритого конкурсу, порядок проведення якого був затверджений Генеральним прокурором. Проведення конкурсу забезпечували п'ять конкурсних комісій, до складу кожної з яких входили:

- чотири особи, визначені Генеральним прокурором;
- три особи, визначені Верховною Радою України.

Відібрані конкурсною комісією три кандидати на кожну із зазначених адміністративних посад подавалися на розгляд осіб, уповноважених цим Законом приймати рішення про їх призначення на ці посади.

Перший відбір та призначення на посади прокурорів місцевих прокуратур та на посади керівників місцевих прокуратур за правилами, передбаченими Законом «Про

прокуратуру», відбулися 2015 року. 20 липня 2015 року Генеральний прокурор наказом № 98 затвердив:

- Порядок проведення тестування для зайняття посади прокурора місцевої прокуратури;
- Порядок проведення чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників;
- Перелік питань для проведення тестування на знання законодавчої бази (професійний тест) для зайняття посади прокурора місцевої прокуратури та посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників.

Чотирирівневий конкурс включав: тестування на знання законодавства (професійний тест); тестування загальних здібностей; тестування особистісних характеристик (психологічний тест) та співбесіду.

За результатами проведення конкурсу до місцевих прокуратур було призначено близько 5900 осіб, з яких трохи більше 600 — на адміністративні посади (керівники). За інформацією Управління реформ та якості роботи ГПУ, серед основних недоліків, які мали місце в процесі відбору, варто зазначити такі¹²:

- на відкритий відбір переважно подалися «старі» кадри прокуратури;
- конкурсні комісії через низку причин, у тому числі корпоративну солідарність (більшість членів комісії становили прокурори — ред.), рекомендували до призначення колишніх керівників прокуратур (понад 50%);
- серед трійок фіналістів під час призначення Генеральний прокурор обрав здебільшого колишніх керівників чи заступників керівників районних прокуратур (84%), і лише решта (16%) були підвищені до посади керівника з посади рядового прокурора прокуратури, на посаду керівників не було призначено жодного зовнішнього кандидата (не з числа працівників прокуратури — ред.);
- прокурори областей у 60% випадків призначили першими заступниками чи заступниками керівників місцевих прокуратур колишніх керівників чи заступників керівників районних прокуратур; 3,5% посад зайняли зовнішні кандидати, решта (36,5%) — призначені з числа рядових працівників прокуратури.

У січні 2017 року завершився черговий конкурс на зайняття вакантних посад у місцевих прокуратурах, який розпочався ще 12 вересня 2016 року. За результати кон-

¹² Інформація надана на запит до Управління реформ та якості роботи ГПУ.

курсу були відібрані 627 кандидатів для призначення на вакантні посади прокурорів у місцевих прокуратурах. 77% призначених на посади прокурорів осіб не мали попереднього прокурорського стажу¹³.

Звільнення прокурорів

Як й у випадку призначення, Законом передбачена різна процедура та підстави для звільнення прокурорів з посад прокурорів та з адміністративних посад.

Порядок звільнення прокурора з адміністративної посади передбачений ст. 41 Закону «Про прокуратуру».

Звільнення прокурора з адміністративної посади першого заступника Генерального прокурора, заступника Генерального прокурора, керівника регіональної прокуратури, першого заступника керівника регіональної прокуратури, заступника керівника регіональної прокуратури, а також керівника місцевої прокуратури здійснюється Генеральним прокурором за рекомендацією Ради прокурорів з таких підстав:

- 1) подання заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням;
- 2) переведення на посаду до іншого органу прокуратури (крім адміністративної посади вищого керівництва Спеціалізованої антикорупційної прокуратури);
- 3) неналежне виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади (ч. 1 ст. 41).

Звільнення прокурорів з адміністративних посад інших категорій здійснюється тим керівником, який має право призначати їх на ці посади. При цьому керівник місцевої прокуратури має право звільнити прокурора з відповідної адміністративної посади лише у зв'язку з поданням цим прокурором заяви про дострокове припинення повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням.

Наявність підстави у вигляді неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, встановлюється Радою прокурорів з дотриманням передбачених ст. 47 Закону гарантій особи щодо повідомлень, отримання копій документів, які стали підставою для перевірки, участі у засіданні та залучення представника, надання пояснень, висловлення заперечень, клопотань та відводів, отримання копії відповідного рішення (ч. 3 ст. 41).

Загальні умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень на посаді передбачені ст. 51 Закону «Про прокуратуру» (див. рис. 1.5).

13 Розпочато процес навчання новопризначених прокурорів, відібраних на конкурсних засадах. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/reforms_gp.html?_m=publications&_t=rec&id=200105.

Рис. 1.5

Умови звільнення прокурора з посади, припинення його повноважень

набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»

ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури

неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі

порушення ним вимог щодо несумісності, передбачених ст. 18 Закону України «Про прокуратуру»

припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави

подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням

неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді

неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я

набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього

Повноваження прокурора припиняються у зв'язку з:

- 1) досягненням шістдесяти п'яти років;
- 2) смертю;
- 3) визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим;
- 4) рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Водночас відповідно до п.п. 4 п. 5-1 перехідних положень Закону «Про прокуратуру» тимчасово, до 15 квітня 2017 року прокурори звільнялися з посад, у тому числі адміністративних, уповноваженими приймати такі рішення особами без рекомендації Ради прокурорів чи подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Окремо варто зазначити, що Закон «Про прокуратуру» передбачає особливий статус Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, що, своєю чергою, обумовлює й спеціальний порядок призначення та звільнення її прокурорів. Однак діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури не належить до предмета нашого аналізу.

1.4 Особливості дисциплінарних проваджень щодо працівників прокуратури

Міжнародні стандарти

Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів)

«Дисциплінарні порушення обвинувачів повинні ґрунтуватися на праві або правових актах. Скарги на обвинувачів, в яких стверджується, що вони своїми діями явно порушили професійні стандарти, невідкладно і неупереджено розглядаються за відповідною процедурою. Обвинувачі мають право на справедливий розгляд. Рішення підлягає незалежній перевірці» (ст. 21).

«Дисциплінарне провадження щодо обвинувачів гарантує об'єктивну оцінку і прийняття об'єктивного рішення. Воно проводиться відповідно до права, кодексу професійної поведінки та інших установлених стандартів та етичних норм у світлі цих Керівних принципів» (ст. 22).

Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права»

«Дисциплінарна відповідальність публічних обвинувачів розглядається відповідно до закону, і процедура повинна гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку, а рішення може бути піддане незалежному й безсторонньому перегляду».

Національне законодавство

Закон «Про прокуратуру» запроваджує кардинально нову систему здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурора. Цим питанням присвячений окремий розділ Закону, який має назву «Дисциплінарна відповідальність прокурора» (розділ VI). Головна новація полягає у створенні незалежного органу, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДК), який буде здійснювати дисциплінарні провадження стосовно прокурорів. Положення Закону, які стосуються КДК, набрали чинності 15 квітня 2017 року.

До запровадження КДК діяла система дисциплінарних проваджень, яка регламентувалася Дисциплінарним статутом прокуратури України¹⁴. Модель дисциплінарних проваджень щодо прокурорів, що передбачена Дисциплінарним статутом прокуратури від 1991 року, має такі риси.

Дисциплінарні стягнення застосовуються за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків або за проступок, що порочить його як працівника прокуратури.

Видами дисциплінарних стягнень є:

- 1) догана;
- 2) пониження в класному чині;
- 3) пониження в посаді;
- 4) позбавлення нагрудного знаку «Почесний працівник прокуратури України»;
- 5) звільнення;
- 6) звільнення з позбавленням класного чину (ст. 9 Статуту).

Дисциплінарні стягнення застосовує Генеральний прокурор, крім позбавлення або пониження в класному чині державного радника юстиції 1, 2, 3 класів, що провадиться Президентом України за поданням Генерального прокурора.

¹⁴ Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 6 листопада 1991 року № 1796-XII // Відомості Верховної Ради України [офіційне видання] від 28 січня 1992 року. — № 4. — ст. 15.

Керівники регіональних прокуратур та прокуратури міста Києва уповноважені застосовувати такі дисциплінарні стягнення: догану, пониження в посаді, звільнення, крім пониження на посаді і звільнення працівників, які призначаються Генеральним прокурором. За необхідності застосування заходу дисциплінарного стягнення, що перевищує повноваження зазначених прокурорів, вони вносять подання Генеральному прокурору.

Прокурор вважається таким, що не має дисциплінарного стягнення, якщо протягом року з дня його накладення він не піддавався новому дисциплінарному стягненню. Поновлення в попередньому класному чині або на попередній посаді може провадитись тільки в порядку атестування.

Дисциплінарне стягнення може бути знято прокурором, який видав наказ, або прокурором вищого рівня раніше року, якщо працівник виявив дисциплінованість і сумлінність у виконанні службових обов'язків. У таких випадках стягнення знімається наказом з оголошенням його всім, кому було оголошено наказ про накладення стягнення.

Зважаючи на те, що Дисциплінарним статутом не було передбачено процедури дисциплінарного провадження, воно відбувалося у межах службового розслідування чи службової перевірки відповідно до Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України¹⁵.

Генеральним прокурором або особою, яка виконує його обов'язки, приймалося рішення про проведення службового розслідування чи службової перевірки працівниками Головного управління кадрового забезпечення, Головним управлінням організаційного та правового забезпечення та інших підрозділів центрального апарату.

Заступниками Генерального прокурора згідно з розподілом повноважень приймалися рішення про проведення службового розслідування чи службової перевірки працівниками інших структурних підрозділів ГПУ.

Керівники регіональних прокуратур доручали проведення службових розслідувань та службових перевірок щодо підпорядкованих їм прокурорсько-слідчих працівників кадровим підрозділам, а за необхідності — працівникам інших підрозділів апаратів зазначених прокуратур.

Упродовж 2015 року до дисциплінарної відповідальності були притягнуті 381 прокурор та слідчий, у тому числі 337 оголошена догана у зв'язку з неналежним виконанням службових обов'язків та 44 звільнені із займаних посад за вчинення порушень, що порочать звання прокурора, а також за порушення прокурорської етики.

За 2016 рік дисциплінарні стягнення застосовано до 329 прокурорів та слідчих, серед яких 289 оголошена догана у зв'язку з неналежним виконанням службових

15 Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України : наказ ГПУ від 6 березня 2012 року №20 (зі змінами та доповненнями).

обов'язків та 40 звільнені із займаних посад за вчинення порушень, що порочать звання прокурора, а також за порушення прокурорської етики.

Ці статистичні дані засвідчують, що 3% прокурорів від загального складу кожного року притягуються до дисциплінарної відповідальності.

Як ми вже зазначали, нова редакція Закону України «Про прокуратуру» запроваджує докорінні новації у частині дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Розглянемо вказані норми Закону більш детально.

Підстави для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності

Підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження наведені на рис. 1.6.

Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом (ч. 2 ст. 43).

Виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження не може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та/або підтримання публічного обвинувачення у цьому провадженні, крім випадків умисного порушення ним вимог законодавства чи неналежного виконання службових обов'язків (ч. 3 ст. 43).

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДК)

За новою редакцією Закону «Про прокуратуру» єдиним органом, що наділений правом здійснювати дисциплінарне провадження відносно прокурора, є Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія (ст. 44).

Дисциплінарне провадження — це процедура розгляду Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів скарги (заяви), в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку (ч. 1 ст. 45). Право на звернення до КДК із скаргою (заявою) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти (ч. 2 ст. 45).

До складу КДК входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких:

- 1) п'ять прокурорів призначає всеукраїнська конференція прокурорів;

Рис. 1.6

Підстави притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження

- втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення
- вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури
- порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру
- розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень
- систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики
- публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості (ст. 43 Закону)
- невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків
- порушення правил внутрішнього службового розпорядку
- необґрунтоване зволікання з розглядом звернення

- 2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ;
- 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України;
- 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури (ч. 1 ст. 74).

Членом КДК не може бути призначений народний депутат України, представник Кабінету Міністрів, центрального чи місцевого органу виконавчої влади, науковий чи науково-педагогічний працівник Національної академії прокуратури, іншого навчального закладу або наукової установи, що входять до сфери управління органів прокуратури, суддя, працівник правоохоронного органу чи органу державного нагляду (контролю), прокурор, який перебуває на адміністративній посаді, а також більше однієї особи з числа наукових та науково-педагогічних працівників одного і того ж навчального закладу чи наукової установи (ч. 2 ст. 74).

Строк повноважень члена КДК становить три роки (ч. 4 ст. 74). Одна і та ж сама особа не може здійснювати повноваження члена комісії два строки підряд. Члени КДК працюють на постійній основі і на час виконання своїх обов'язків відряджаються до комісії (ч. 6 ст. 74).

Як і у випадку з Радою прокурорів, необхідно зазначити, що 2016 року склад КДК у частині членів, які обираються органом прокурорського самоврядування, та у частині членів, яких призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, був сформований. Однак КДК не розпочала свою роботу через те, що Уповноважений ВРУ з прав людини не надав своїх кандидатів. Крім того, дія норм, якими визначаються повноваження КДК, змінами до Закону «Про прокуратуру» була відтермінована до 15 квітня 2017 року. Після зазначеної дати Уповноважений ВРУ з прав людини призначив трьох осіб до складу КДК, але орган не запрацював через те, що змінами до Закону «Про прокуратуру», які були ухвалені 21 грудня 2016 року, перехідні положення Закону були доповнені пунктом 6-1, згідно з яким:

- назву найвищого органу прокурорського самоврядування було змінено на «всеукраїнську конференцію прокурорів»;
- встановлено, що перше скликання та проведення всеукраїнської конференції прокурорів для виконання вимог Закону щодо формування складу Ради прокурорів та частини складу КДК здійснюється у двотижневий строк з 15 квітня 2017 року.

Отже, як вже було зазначено, з одного боку, Закон «Про прокуратуру» містить імперативну норму щодо скликання всеукраїнської конференції прокурорів для, у тому числі, формування складу Ради прокурорів та КДК, але з іншого боку, нічого не каже щодо статусу тих осіб, які вже були обрані на вказані посади 2016 року належним на той час органом прокурорського самоврядування.

Особливості здійснення дисциплінарного провадження стосовно прокурорів

Секретаріат КДК у день надходження скарги (заяви) реєструє її та за допомогою автоматизованої системи визначає члена КДК для вирішення питання щодо відкриття дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 46).

Член КДК своїм вмотивованим рішенням відмовляє у відкритті дисциплінарного провадження, якщо:

- 1) скарга (заява) не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку прокурора;
- 2) скарга (заява) є анонімною;
- 3) скарга (заява) подана з підстав, не визначених статтею 43 Закону (встановлений законом перелік порушень — ред.);
- 4) з прокурором, стосовно якого надійшла скарга (заява), припинено правовідносини у випадках, передбачених ст. 51 Закону (звільнення або припинення повноважень — ред.);
- 5) дисциплінарний проступок, про який зазначено у скарзі (заяві), вже був предметом перевірки і щодо нього КДК прийняла рішення, яке не скасовано в установленому законом порядку.

У разі відкриття дисциплінарного провадження член КДК проводить перевірку в межах обставин, повідомлених у скарзі (заяві). У разі виявлення під час перевірки інших обставин, що можуть бути підставою для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, інформація про це включається у висновок члена КДК за результатами перевірки (ч. 4 ст. 46).

Член КДК має право звернутися до КДК із клопотанням про необхідність відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження.

Клопотання про відсторонення прокурора від посади розглядається на найближчому засіданні КДК з дотриманням передбачених ст. 47 Закону гарантій прокурора щодо повідомлення, участі у засіданні, залучення представника, надання пояснень, висловлення заперечень, клопотань та відводів.

У разі прийняття КДК рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади копія цього рішення надсилається керівнику органу прокуратури, в якому працює прокурор, стосовно якого прийнято таке рішення. У разі якщо КДК прийняла рішення про наявність підстав для відсторонення від посади прокурора, який обіймає адміністративну посаду, копія цього рішення у семиденний строк надсилається Генеральному прокурору, керівнику регіональної, місцевої прокуратури відповідно до визначених цим Законом повноважень.

Керівник органу прокуратури, в якому працює прокурор, Генеральний прокурор зобов'язаний невідкладно розглянути рішення про наявність підстав для відсторонення прокурора від посади, за результатами якого може видати наказ про

відсторонення прокурора від посади до завершення дисциплінарного провадження. Копія наказу невідкладно вручається прокурору, якого відсторонено від посади (ч. 5 ст. 46).

Під час здійснення перевірки член КДК має право ознайомлюватися з документами, що стосуються предмета перевірки, отримувати їх копії, опитувати прокурорів та інших осіб, яким відомі обставини вчинення діяння, що має ознаки дисциплінарного проступку, отримувати за письмовим запитом від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадян, громадських об'єднань необхідну для проведення перевірки інформацію. Прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право надавати пояснення або відмовитися від їх надання стосовно себе (ч. 6 ст. 46).

Перевірка відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності проводиться у строк, який не перевищує двох місяців із дня реєстрації скарги (заяви), а в разі неможливості завершення перевірки протягом цього строку він може бути продовжений КДК, але не більш як на місяць (ч. 9 ст. 46).

Член КДК за результатами перевірки готує висновок, який повинен містити інформацію про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та виклад обставин, якими це підтверджується. Якщо за результатами перевірки член КДК встановив наявність дисциплінарного проступку, у висновку додатково зазначається характер проступку, його наслідки, відомості про особу прокурора, ступінь його вини, інші обставини, що мають значення для прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, а також пропозиція члена КДК щодо конкретного виду дисциплінарного стягнення (ч. 10 ст. 46).

Висновок та зібрані у процесі перевірки матеріали передаються на розгляд КДК та мають бути отримані його членами не пізніше як за п'ять днів до засідання, на якому такий висновок розглядатиметься (ч. 11 ст. 46).

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засіданні КДК. На засідання запрошуються особа, яка подала скаргу (заяву), прокурор, стосовно якого відкрито дисциплінарне провадження, їхні представники, а у разі необхідності й інші особи. Повідомлення про час та місце проведення засідання КДК має бути надіслано не пізніше як за десять днів до дня проведення засідання (ч. 1 ст. 47).

До повідомлення про час та місце проведення засідання КДК, яке надсилається прокурору, додаються копія скарги (заяви) та висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора (ч. 2 ст. 47).

Висновок про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора розглядається за його участю і може бути розглянутий без нього лише у випадках, коли належним чином повідомлений прокурор:

- 1) повідомив про згоду на розгляд висновку за його відсутності;
- 2) не з'явився на засідання, не повідомивши про причини неявки;
- 3) не з'явився на засідання повторно (ч. 3 ст. 47).

Розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора відбувається на засадах змагальності. На засіданні КДК заслуховуються пояснення члена КДК, який проводив перевірку, пояснення прокурора, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представника і в разі необхідності інших осіб (ч. 5 ст. 47).

Прокурор, стосовно якого здійснюється дисциплінарне провадження, та/або його представник мають право давати пояснення, відмовитися від їх надання, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, заявляти клопотання, а також за наявності сумнівів у неупередженості та об'єктивності члена КДК подавати заяву про його відвід (ч. 6 ст. 47).

КДК приймає рішення в дисциплінарному провадженні більшістю голосів від свого загального складу (ч. 1 ст. 48).

Рішення про накладення на прокурора дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора може бути прийнято не пізніше ніж через рік із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування прокурора у відпустці (ч. 4 ст. 48).

Копія рішення КДК вручається прокуророві, стосовно якого воно прийняте, або у семиденний строк надсилається йому поштою рекомендованим листом із повідомленням про вручення. У цей же строк копія рішення надсилається керівникові органу прокуратури, в якому прокурор, стосовно якого воно прийнято, обіймає посаду (ч. 8 ст. 48).

Рішення КДК, прийняте за результатами розгляду дисциплінарного провадження, оприлюднюється на її веб-сайті у семиденний строк (ч. 9 ст. 48).

Дисциплінарні стягнення

На прокурора можуть бути накладені такі дисциплінарні стягнення:

- 1) догана;
- 2) заборона на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду (крім Генерального прокурора);
- 3) звільнення з посади в органах прокуратури (ч. 1 ст. 49).

До закінчення річного строку (з моменту притягнення до дисциплінарної відповідальності — ред.) прокурор, який не допустив порушення законодавства та сумлінно й професійно здійснював свої службові обов'язки, може бути визнаний

таким, який не притягувався до дисциплінарної відповідальності, за рішенням КДК на підставі клопотання керівника відповідного органу прокуратури, однак не раніш як:

- 1) через шість місяців із дня накладення дисциплінарного стягнення у вигляді догани;
- 2) після закінчення половини строку, визначеного КДК, — у разі накладення дисциплінарного стягнення у вигляді заборони на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури.

За результатами дисциплінарного провадження КДК може прийняти рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора (крім Генерального прокурора) у разі:

- 1) якщо дисциплінарний проступок, вчинений прокурором, має характер грубого порушення;
- 2) якщо прокурор вчинив дисциплінарний проступок, перебуваючи у статусі прокурора, який притягувався до дисциплінарної відповідальності (ч. 4 ст. 49).

У разі якщо КДК за результатами дисциплінарного провадження стосовно прокурора, який обіймає адміністративну посаду, встановила неналежне виконання ним посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади, Комісія у випадках, коли призначення на таку посаду відповідно до Закону здійснюється за рекомендацією Ради прокурорів, ініціює перед Радою прокурорів розгляд питання про внесення рекомендації щодо звільнення прокурора з адміністративної посади (ч. 6 ст. 49).

Оскарження рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження

Прокурор може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення (ч. 1 ст. 50).

Подання адміністративного позову до суду на рішення КДК про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не зупиняє дію такого рішення, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення КДК про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді (ч. 3 ст. 50).

Отже, як можна побачити з аналізу наведених норм, нова редакція Закону «Про прокуратуру» суттєво підвищила гарантії захисту прокурорів від їх необґрунто-

ваного притягнення до дисциплінарної відповідальності, що, своєю чергою, має сприяти підвищенню гарантій незалежності прокурорів, їх захисту від неправомірного втручання в процесуальну та службову діяльність з боку керівництва.

Однак результати дослідження засвідчили, що навіть після запровадження нової системи притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, на практиці керівники активно використовують інші механізми, що формально не вважаються дисциплінарним покаранням, проте фактично не менш дієві. Крім того, як засвідчили під час дослідження самі прокурори, які здійснюють процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, такі механізми часто використовуються для тиску з боку керівництва з метою схилення процесуального керівника до прийняття того чи іншого процесуального рішення.

Одним із найбільш поширених механізмів такого впливу є так зване «депреміювання», яке полягає у позбавленні процесуального керівника всієї чи значної частини місячної премії за результатами заслуховування на різного роду оперативних нарадах. Більш детально це явище описано у розділі 2 нашого звіту.

1.5 Системи обліку діяльності прокуратури у кримінальному провадженні

Загальний підхід до обліку результатів даних щодо роботи органів прокуратури наразі характеризується такими рисами:

- 1) обліковуються лише статистичні та аналітичні дані;
- 2) змістовні характеристики та відповідні узагальнення не надаються; при цьому щодо більшості категорій даних узагальнень органи прокуратури не роблять навіть для власних потреб;
- 3) варіативність даних визначається підзаконними актами ГПУ, а не на підставі законів.

Ст. 6 Закону «Про прокуратуру» передбачає обов'язок керівництва прокуратури всіх рівнів звітувати на пленарних засіданнях відповідних рад про свою діяльність шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури (ч. 4 ст. 6). Ці норми, власне, спрямовані на формування підзвітності та прозорості органів прокуратури і можливість оцінювання ефективності прокурорів.

Належне виконання зазначеного обов'язку, своєю чергою, передбачає ведення розгалужених систем статистичного обліку та аналізу за всіма напрямками прокурорської діяльності.

На офіційному сайті ГПУ в рубриці «Статистика» розміщено статистичну інформацію, починаючи з 2011 року. Кількість та категорії оприлюднених даних за роками різняться. Так, 2011 року були розміщені дані лише за трьома категоріями: «Про роботу прокурора», «Про роботу органів досудового розслідування» та «Про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом». Однак уже 2016 року перелік категорій був значно розширений, й окрім зазначених, були розміщені дані про:

- зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування;
- осіб, які вчинили кримінальні правопорушення;
- кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності;
- результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями.

У межах нашого аналізу ми зосередимося більш детально на розгляді особливостей ведення статистичного обліку даних, які безпосередньо стосуються роботи прокурорів.

18 листопада 2015 року Генеральний прокурор затвердив звітність за формою № П «Про роботу прокурора» та Інструкцію з її складання (наказ № 350), яка замінила попередню форму звітності прокурора. Структура звіту за формою № П побудована за сферами прокурорської діяльності та орієнтована на відображення кінцевих результатів роботи прокурора. Звіт складається з восьми розділів:

- представництва інтересів громадян та держави в суді;
- нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;
- участі прокурорів у судовому розгляді кримінальних проваджень та перегляді судових рішень;
- міжнародно-правового співробітництва у кримінальному провадженні;
- нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян;
- розгляду звернень;
- висвітлення діяльності органів прокуратури;
- розгляду запитів на інформацію.

Джерелом одержання даних для складання звітності за формою № П є система первинного обліку, який ведеться в електронному вигляді шляхом заповнення відповідних форм первинного обліку відомостей про прокурорську діяльність та її результати.

Формами первинного обліку є сформовані в електронному вигляді за напрямками прокурорської діяльності книги та картки. Крім того, джерелом відомостей про

роботу прокурора є також наглядові провадження, номенклатурні справи, матеріали перевірок, процесуальні та інші документи.

За своєчасність, повноту і достовірність внесення відомостей до форм первинного обліку та подання звітності за формою № П відповідають керівники регіональних та місцевих прокуратур.

Опрацювання облікових даних за звітний період за конкретним напрямом покладається на одного з працівників прокуратури, який визначений відповідальним за цей напрям згідно з розподілом повноважень. Цей працівник відповідальний за своєчасне і повне відображення в книзі обліку всіх даних.

Звіт про роботу прокурора за формою № П складає особисто керівник місцевої прокуратури на підставі форм первинного обліку. Складений звіт у встановлені строки передається каналами електронного зв'язку та підтверджується письмовим звітом.

В апаратах регіональних прокуратур звіти складають керівники управлінь та відділів, які потім підписують їх та направляють до підрозділу з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи для складання і зведення звіту по апарату прокуратури.

Зведені звіти по області (регіону) підписують особисто керівники регіональних прокуратур.

На рівні центрального апарату ГПУ звіти складають керівники самостійних структурних підрозділів, які потім підписують їх, візують у відповідного заступника Генерального прокурора та передають до Управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи у письмовому та електронному вигляді.

Управління організаційного забезпечення Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційно-аналітичної роботи ГПУ на підставі звітів, що надійшли з регіональних прокуратур, та зведеного звіту про роботу військових прокуратур, що надійшов з Головної військової прокуратури, складає зведений звіт за формою № П «Про роботу прокурора» у цілому по Україні, включаючи в нього показники звіту по апарату ГПУ.

Один примірник зведеного звіту за півріччя та рік надсилається до Державної служби статистики України.

З огляду на зазначене варто зауважити, що до цього часу між різними органами кримінальної юстиції відсутня єдина електронна база даних, яка б містила інформацію щодо результатів діяльності кожного з них. Відтак непоодинокі випадки суттєвої розбіжності даних між різними органами.

Попередній аналіз наведеної системи дає змогу зробити висновок про недостатню автоматизацію процесу формування статистичної звітності. Фактично, на різних його етапах відбувається до певної міри механічне зведення показників, яке здійснюється відповідними підрозділами спочатку на рівні регіональних прокуратур, а

потім й на рівні ГПУ. При цьому первинні форми документації, в тому числі й в електронному вигляді, заповнюються безпосередньо прокурорами, які виконали той чи інший вид робіт, що підлягає обліку. Отже, у разі наявності відповідного програмного забезпечення заповнення первинних форм обліку одразу в інтегрованої базі даних дало б змогу, на нашу думку, здійснювати автоматичне зведення даних. Як наслідок, це дало б змогу заощадити час на формування звітності.

Крім того, під час дослідження від процесуальних керівників та слідчих неодноразово лунала інформація про поширеність практики «ручного» коригування статистичних показників роботи прокурорів та органів досудового розслідування, зокрема щодо кількості закритих кримінальних проваджень. Більш повно ця проблема відображена у підрозділі 3.7 звіту.

Крім того, учасники фокус-груп — процесуальні керівники вказували й на невідповідність інших статистичних показників реальному стану справ. Зокрема йшлося про кількість письмових доручень, що надаються прокурорами слідчим у межах кримінального провадження.

Варто зазначити, що фактично до цього часу аналіз статистичних показників роботи з радянських часів залишається єдиним способом оцінювання роботи окремих прокурорів та органів прокуратури в цілому. На розв'язання цієї проблеми спрямоване рішення Генерального прокурора про створення робочої групи з питань проведення аналізу діяльності органів прокуратури, розробки системи оцінювання якості роботи прокурора (наказ від 16 грудня 2016 року № 402). Одним із завдань цієї групи є розроблення нової системи оцінювання роботи прокурорів. У будь-якому разі в основу вказаної системи мають бути покладені не лише кількісні показники, а й якісні.

Одним із джерел даних про діяльність прокуратури в цілому та окремих її підрозділів також певною мірою є Єдиний реєстр досудових розслідувань. Серед основних показників ЄРДР — кількість офіційно зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини, і цей показник (особливо у розгорнутому вигляді за окремими видами злочинів) важливий для оцінювання загальної криміногенної ситуації в державі.

ВИСНОВКИ

1. Функція процесуального керівництва в ГПУ штучно розподілена між окремими підрозділами та підпорядкована різним заступникам Генпрокурора. Це призводить до порушення управлінських процесів всередині та часом до неефективної взаємодії між різними структурними підрозділами, так само як і до створення зайвих бюрократичних процедур щодо узгодження процесуальних рішень.

2. Основний обсяг роботи прокурорів підрозділів нагляду у кримінальному провадженні ГПУ і регіональних прокуратур полягає у здійсненні так званого «зонального контролю» за роботою прокурорів прокуратур нижчого рівня, що часто становить втручання в діяльність процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях, яке прямо заборонене кримінальним процесуальним законом.
3. Наразі в органах прокуратури немає обґрунтованого підходу щодо визначення необхідної кількості прокурорів на кожному рівні (місцевому і регіональному), забезпечення балансу навантаження між ними, крім того так само відсутнє уніфіковане визначення критеріїв для обсягів навантаження на окремого прокурора — процесуального керівника.
4. Дослідження демонструє, що формуються місцеві розрізнені практики реалізації функції процесуального керівництва.
5. Нинішня система обліку та аналізу діяльності органів прокуратури у сфері кримінального провадження базується на формуванні даних «у ручному режимі», механічному зведенні показників, характеризується неповнотою, фрагментарністю збирання даних, а також низьким рівнем застосування електронних засобів формування звітності.

Інститут процесуального керівництва в системі органів прокуратури

2.1 Поняття та зміст «процесуального керівництва» в науці, законодавстві та на практиці

Міжнародні стандарти прокурорської діяльності в цілому та виконання функції процесуального керівництва у досудовому кримінальному провадженні у відповідності із змістом *Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів)*¹⁶ чітко розмежують повноваження державного обвинувача (прокурора) від виконання судових функцій (ст. 10). Обвинувачі, за цими стандартами, відіграють активну роль у кримінальному провадженні, включаючи обвинувачення, та, коли це дозволяється законом або відповідає місцевій практиці, — в розслідуванні злочину та нагляді за законністю таких розслідувань, нагляді за виконанням рішень суду та здійсненні інших функцій як представників інтересів держав (ст. 11).

Саме на ролі прокурора (обвинувача) як процесуального керівника досудовим розслідуванням фактично наголошується також і в Рекомендаціях ПАРЕ «*Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права*»¹⁷, де зокрема підкреслюється, що:

По-перше, публічні обвинувачі повинні ретельно перевіряти законність поліцейських розслідувань найпізніше, коли вирішують питання про початок або продовження процедури обвинувачення. Щодо цього публічні обвинувачі повинні здійснювати постійний контроль над дотриманням поліцією прав людини (ст. 21).

По-друге, у країнах, де поліція або підлегла службі публічного обвинувачення, або де поліцейські розслідування проводяться під наглядом публічного обвинувача, держава повинна вжити відповідних заходів, щоб гарантувати, що публічний обвинувач може (ст. 22):

¹⁶ Переклад Центру політико-правових реформ.

¹⁷ Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) 11.

- a.** Давати поліції відповідні вказівки для ефективного виконання пріоритетів кримінальної політики, особливо що стосується рішень про те, які категорії справ повинні розглядатися публічними обвинувачами, про способи збирання доказів, роботу персоналу, про тривалість розслідування, про інформацію, яка надається публічному обвинувачу і т. п.;
- b.** Якщо наявні різні підрозділи поліції, направляти справи в ту агенцію, де вона буде найкраще розслідувана;
- c.** Здійснювати оцінку і внутрішній контроль тією мірою, у якій вони необхідні для спостереження за виконанням його інструкцій відповідно до права;
- d.** Установлювати відповідальність або, якщо доречно, сприяти встановленню відповідальності за можливі порушення закону з боку слідчих та оперативних працівників органів забезпечення правопорядку.

По-третє, прокурори (процесуальні керівники — у тому числі) повинні виконувати свої обов'язки чесно, послідовно і оперативно. Прокурори повинні відігравати активну роль у кримінальному судочинстві як викладено нижче:

- a)** будучи уповноваженими законом чи практикою брати участь у розслідуванні справи, чи застосовувати владу над поліцією чи іншими слідчими органами, вони повинні робити це об'єктивно, неупереджено і професійно;
- b)** здійснюючи нагляд над розслідуванням злочину, вони повинні переконатися, що слідчі служби дотримуються судових приписів і не порушують основних прав людини;
- c)** під час надання консультації вони повинні бути неупередженими і об'єктивними;
- d)** у разі порушення кримінальної справи розглядати її лише за наявності достатньої кількості доказів, які можна вважати надійними і прийнятними, і припиняти розгляд за відсутності таких доказів;
- e)** протягом усього судового процесу справу слід розглядати суворо, але справедливо, не виходячи за межі доказів;
- f)** якщо, відповідно до місцевих законодавства і практики, вони виконують функцію нагляду за виконанням вироків суду чи виконують інші функції, що не належать до функцій прокуратури, вони завжди повинні діяти в громадських інтересах.

Прокурори, окрім зазначеного, повинні:

- a)** зберігати професійну таємницю;
- b)** відповідно до місцевого законодавства і вимог до справедливого судочинства враховувати позицію, законні інтереси і можливі наслідки для постраждалих і свідків, якщо це стосується

чи може стосуватися їхніх особистих інтересів, і переконатися, що постраждалим і свідкам роз'яснено їхні права; а також переконатись, що стороні, яка програла, відомо про право звернутися до органу/суду вищої інстанції, якщо це можливо;

- с)** захищати права обвинуваченого у взаємодії із судом та іншими органами;
- д)** повідомляти обвинуваченому преюдиціальну та сприятливу інформацію, що його стосується, швидко як тільки можливо, відповідно до законодавства і вимог до справедливого судочинства;
- е)** перевіряти отримані докази, щоб переконатися, що вони були отримані правовим чи конституційним шляхом;
- ф)** відмовлятися приймати докази, якщо є підстави вважати, що вони були отримані з використанням протизаконних методів, які є грубим порушенням прав підозрюваного, насамперед тортур або жорстокого поводження;
- г)** переконуватись, що відповідних заходів вжито щодо тих, хто несе відповідальність за застосування таких методів;
- h)** відповідно до місцевого законодавства і вимог до справедливого судочинства розглянути можливість відмови від обвинувачення, припинення провадження у справах умовно чи безумовно чи виключення справ, особливо тих, що стосуються неповнолітніх, з юрисдикції кримінальних судів і передачі до спеціальної юрисдикції, із врахуванням прав підозрюваних і постраждалих, якщо такі дії є припустимими.

З метою забезпечення справедливості й дієвості обвинувачення прокурори повинні:

- а)** співпрацювати з поліцією, судами, юристами, адвокатами та державними захисниками, як на національному, так і на міжнародному рівні.

Законодавство України не містить жодного визначення поняття «організація і процесуальне керівництво». У Законі «Про прокуратуру» цей термін взагалі згадується лише один раз у контексті заборони притягувати до дисциплінарної відповідальності прокурора, який здійснював процесуальне керівництво, у випадках виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження (ст. 43).

Єдиний раз цей термін згадується й у Кримінальному процесуальному кодексі¹⁸, зокрема у ч. 2 ст. 36 КПК, в якій йдеться про повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

¹⁸ Кримінальний процесуальний кодекс України // Голос України. — 2012. — № 90-91 (від 19 травня 2012 року).

Таким чином, можна констатувати, що законодавець розуміє під «процесуальним керівництвом» форму здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Водночас в законодавстві України чітко не визначено, в чому саме полягає зміст цієї форми, а також її відмінність від інших форм прокурорського нагляду. До того ж того, ні в Кримінальному процесуальному кодексі, ні в чинному Законі «Про прокуратуру» не розкривається й поняття прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, що, своєю чергою, також не сприяє розумінню сутності процесуального керівництва як його форми.

Водночас однією з основних конституційних функцій прокуратури згідно із ст. 131-1 останньої редакції Конституції України є «організація 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». Отже, це положення Конституції України, з одного боку, поєднує дві функції прокурора — «процесуальне керівництво та організацію» досудового розслідування, а з іншого — відмежовує їх від функції «нагляду» за діяльністю органів правопорядку в цілому, що, на наш погляд, не додає чіткості та однозначності в усвідомленні цих функцій на практиці та створює додаткові складнощі в їх реалізації.

Аналізуючи повноваження прокурора під час здійснення нагляду у формі процесуального керівництва, що визначені ч. 2 ст. 36 КПК, можна дійти висновку про все ж таки зміщення акцентів порівняно з попереднім КПК щодо ролі прокурора у кримінальному провадженні — з власне нагляду за дотриманням законності на безпосередню участь у досудовому розслідуванні. Так, із понад 20 повноважень прокурора, визначених у КПК, лише 7 можна тією чи іншою мірою віднести до наглядових, що стосуються, насамперед:

- повного доступу до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;
- скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих;
- ініціювання перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав для його відводу;
- погодження або відмови у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій;
- погодження запиту органу досудового розслідування про міжнародну правову допомогу, передання кримінального провадження;
- затвердження чи відмови у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру;

- перевірки перед направленням прокуророві вищого рівня документів органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію) тощо.

Більшість повноважень прокурора, передбачених КПК, пов'язана саме із керівництвом процесом розслідування, а саме: надання різного роду доручень на проведення слідчих (розшукових) дій — слідчому, органу досудового розслідування, відповідним оперативним підрозділам, або ж із безпосереднім проведенням прокурором тієї чи іншої слідчої (розшукової) чи процесуальної дії. Так, зокрема, прокурор фактично наділений повноваженнями, що традиційно віднесені до повноважень слідчого, а саме:

- починати досудове розслідування;
- особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії;
- повідомляти особі про підозру;
- самостійно складати обвинувальний акт.

Водночас прокурор-процесуальний керівник користується також правами, що є прерогативою саме інституту прокуратури в цілому, зокрема:

- пред'являти цивільний позов в інтересах держави та громадян, які через фізичний стан чи матеріальне становище, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права;
- звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- оскаржувати судові рішення та інше.

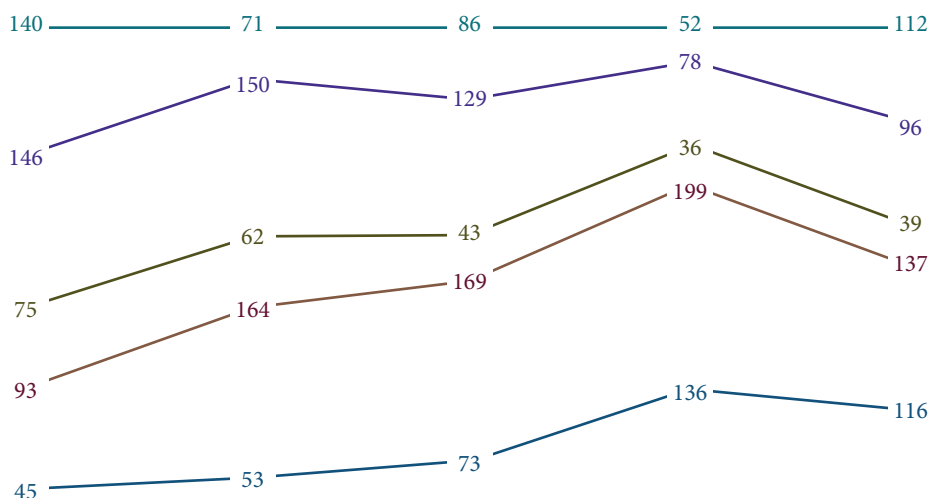
Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень

Під час дослідження ми спробували з'ясувати, як бачать свою роль у кримінальному провадженні самі процесуальні керівники. На рис. 2.1 наведений розподіл відповідей прокурорів на це питання.

Цікавий той факт, що понад половину респондентів (майже 60%) не погодилися із твердженням, що сьогодні процесуальний керівник виконує ті ж функції, що й наглядовий прокурор за попередньою редакцією КПК. При цьому майже 70% опитаних прокурорів погодилися із твердженням, що основне навантаження щодо збирання доказів лягає на слідчого, а прокурор контролює законність його дій та погоджує основні процесуальні документи. Однакова кількість респондентів, що, на нашу думку, цілком відповідає саме ролі прокурора на етапі попереднього слідства згідно з КПК у попередній редакції.

Рис. 2.1

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Наскільки Ви погоджуєтеся із переліченими твердженнями щодо ролі, яку сьогодні виконує процесуальний керівник?»



Процесуальний керівник виконує ті ж функції, що й наглядовий прокурор за попередньою редакцією КПК

Прокурор організує весь процес розслідування, слідчий лише виконує його вказівки

Прокурор разом із слідчим погоджує план розслідування та всі необхідні процесуальні рішення

Основне навантаження щодо збирання доказів лягає на слідчого, а прокурор контролює законність його дій та погоджує основні процесуальні документи

Нерідко прокурор заглиблюється у подробиці розслідування на етапі підготовки обвинувального акта

- повністю не погоджуюся
- скоріше не погоджуюся, ніж погоджуюся
- важко відповісти
- скоріше погоджуюся, ніж ні
- повністю погоджуюся

Думка ж прокурорів щодо безпосередньої ролі процесуального керівника в процесі розслідування розділилася майже рівномірно. Так, наприклад, 42 % респондентів тією чи іншою мірою погодилися з твердженням, що прокурор організує весь

процес розслідування, слідчий лише виконує його вказівки. Однак 46% опитаних не поділяють цей погляд на роль прокурора.

На поширеність сприйняття серед прокурорів своєї ролі саме за аналогією з вимогами попереднього КПК вказує й те, що половина опитаних (51%) погодилася з тезою, що нерідко прокурор заглиблюється у подробиці розслідування на етапі підготовки обвинувального акта.

Ілюстративними щодо ролі процесуального керівника були й висловлювання прокурорів — процесуальних керівників під час фокус-груп:

Прокурор

«Процесуальне керівництво ну теж якось не до кінця продумане і врегульоване. Сам для себе не можу зрозуміти, що процесуальний керівник, з одного боку, фактично здійснює керівництво досудовим розслідуванням, тобто на ньому лежить вся відповідальність за результати. З іншої сторони, ми залишаємо поза увагою таку функцію як нагляд за законністю діяльності слідчого. Тобто, раніше прокурор начебто був незалежний від результатів розслідування, об'єктивно наглядав за тим, щоб слідство десь щось там не порушувало. Ну і включався в процес вже як державний обвинувач. А у нас тепер виходить, що прокурор як слідчий. А де ж нагляд, де ж об'єктивність? Тобто, начебто одна сторона процесуальний керівник, начебто і керує, а з іншої — він і за собою наглядає.. Але ж він і не наглядає за собою..! Так, собі «каша» є... немає чіткого розуміння, які саме існують повноцінні функції розмежування процесуального керівника і слідчого...?!»;

Прокурор

«Прокурор не зможе взяти на себе цю роль керівника, поки ця роль так само не зміниться у частині слідства. На жаль, на мій погляд, ще проблема в тому, що дуже багато прокурорів не готові взяти на себе цю роль, бо у нас у прокуратурі ініціативність систематично, методично вбивається. Якщо керівник процесуальний хоче бути успішним, ефективним, йому треба навпаки показувати, проявляти такі лідерські якості, в тому числі йти в пряму конфронтацію з керівниками органу досудового розслідування, тобто замінювати слідчих, казати: ні, вибачте, це не слідчий».

Певною мірою зазначена проблема посилюється й перетинанням окремих функцій прокурора та слідчого у кримінальному провадженні. Адже, як ми вже згадували, прокурор фактично наділений новою редакцією КПК функціями слідчого на досудовому розслідуванні. Своєю чергою, це призводить до невизначеності ролі слідчого — чи має ця посадова особа процесуальну незалежність та самостійність, чи слідчий фактично перетворюється на помічника прокурора у кримінальному провадженні?

Прокурор

«Коли був прийнятий новий КПК, він дуже серйозно змінив не тільки роль прокурора, а він дуже серйозно змінив і роль слідчого. Але по факту ми цього не маємо. Ми кажемо прокурору: ти ж процесуальний керівник, давай, у тебе ж купа інструментів, ти ж маєш керувати, організовувати. А про слідчого ми не говоримо, що його роль змінилася»;

Прокурор

«Тобто, у нас слідчий все тягне, і відсіює, і виконує вказівки і т.п. Насправді так не має бути. Коли я прийшов в Генеральну прокуратуру, думаю, ну слідчі ж прокуратури і процесуальне керівництво — це фактично один і той самий підрозділ, і буде як єдине ціле. Насправді цього немає. Слідчий Генеральної прокуратури каже — слідство треба вести в «одну сторону», а процесуальне керівництво каже — в «іншу сторону»;

Прокурор

«В Генеральній прокуратурі мав можливість поспілкуватися з агентом ФБР, який був в нас у відрядженні. Ми запитуєм в нього: «Як у Вас це, як прокурор керує?». Там (в США) прокурор має дуже серйозний вплив, навіть більший вплив, ніж у нас процесуальний керівник. Ми й питаємо: як у Вас? Він каже: прокурор мене не обмежує у проведенні слідчих дій і тому подібне і вказівок, за великими рахунками, не надає. Ми кажемо: якщо буде, наприклад, що Ви вважаєте, що треба рухатися в цьому напрямі, а прокурор, вважає, в цьому напрямку, Ви підете туди? Каже: ні. А чому? Бо, каже, якщо я піду, витрачу свій час, ресурси держави, яка платить мені зарплату, і принесу це прокурору, а воно йому не потрібне, у мене будуть проблеми»;

Прокурор

«Ці речі, зміна ролі слідчого і зміна ролі процесуального керівника, важко сепарувати в цьому сенсі, бо якщо ми будемо розглядати суто роль, практично ми не до кінця зрозуміємо, яким чином у нас новий прокурор став, нова роль з'явилася. Тобто, тут маємо говорити, що ми запустили цей механізм, новий КПК, з новою роллю, але забули, що треба і в цій частині доопрацювати, тобто роз'яснити слідчим так само, що вони, по суті, стали помічниками прокурора, як раніше був помічник прокурора»;

Слідчий

«Свою роль, после принятия нового КПК, они (прокуроры) считают самой главной с точки зрения их ответственности, потому что они утверждают полностью все наши (следователей) действия... Они держатели реестра (ЕРДР) и они наши действия согласовывают полностью все».

Водночас в окремих випадках відсутність чіткого визначення ролі процесуального керівника навпаки призводить до певного самоусунення прокурора від участі на етапі досудового розслідування, про що свідчить цитата із фокус-групи із слідчими поліції:

Слідчий

«Прокурор, себе бачить тільки для підтримання державного обвинувачення у суді. Дуже рідко, це поодинокі випадки, що прокурор чимось цікавиться у досудовому розслідуванні. Це поодинокі випадки по резонансних справах».

Учасники фокус-груп з числа керівників органів досудового слідства, слідчих суддів та прокурорів звернули увагу й на відсутність належної взаємодії між прокурором та слідчим у кримінальному провадженні. Зокрема, порушувалося питання відсутності чіткого закріплення слідчих за прокурором, що, своєю чергою, перешкоджає ефективним робочим контактам й сталій комунікації між ними:

Прокурор

«Банальний приклад. Є прокурор. 360 проваджень, скільки там у Вас слідчих? Весь слідчий відділ. Як прокурор може взаємодіяти? У нас в прокуратурі міста у мене є 90% проваджень — це на слідчих. Тобто, я можу встановити з ними якісь взаємовідносини? Я можу поставити свою позицію і показати, що я — лідер, комунікувати? Як можна взаємодіяти, якщо 20-30 слідчих на одного процесуального керівника і як реально працювати з ними в такому лідерському контексті?».

Ще однією з причин, що можуть перешкоджати ефективній взаємодії прокурора та слідчого, є й фактична невизначеність на практиці ролі керівника органу досудового розслідування.

Так, зокрема, ст. 39 КПК саме на керівника органу досудового розслідування покладається обов'язок з організації досудового розслідування. Згідно з положеннями цієї статті керівник органу досудового розслідування, поміж інших повноважень, має й право:

- визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою — визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих;
- відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування;
- ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, що не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора;

- погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених КПК.

Водночас нова редакція Конституції України визначила організацію досудового розслідування як одну з основних функцій прокуратури. Як наслідок, маємо ситуацію, коли слідчий фактично має два керівники у своїх кримінальних провадженнях, які мають процесуальні повноваження. Своєю чергою, таке двовладдя на практиці також породжує певні проблеми:

Прокурор

«При тому, що є ще й керівник органу досудового розслідування, з яким вони в одному кабінеті сидять! Який його (слідчого — ред.) душить вказівками, кидає на нього нові матеріали кримінального провадження»;

Прокурор

«Ця проблема укорінена тим, що, по-перше, не вирішене питання підслідності, по-друге, питання участі керівника органу досудового розслідування, тобто його повноважень надавати вказівки, організувати роботу і так далі. Країни, які впровадили схожі КПК, як у нас, у них підслідність це не та категорія, яка прив'язується до органу досудового розслідування, це категорія, яка прив'язується до прокуратури. Тобто підслідність за прокурором. Прокурор сам собі формує групу слідчих, сам собі формує спеціалістів, які він хоче, і він діє, по суті, як прокурор, а інші — виключно на виконання його вказівок і рішень. У нас цього немає, бо не змінилося, скажімо так, уявлення слідства про себе і тому подібне і прокурорів про слідство».

2.2 | Принципи процесуального керівництва та гарантії їх забезпечення

Міжнародні організації, що покликані координувати та встановлювати певні стандарти діяльності національних прокуратур держав-учасниць, приділяють значну увагу формуванню змісту принципів діяльності прокурора як державного обвинувача в цілому та як процесуального керівника досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень зокрема.

Чинні «Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів)»¹⁹ передбачають, що держави забезпечують такий стан діяльності прокуратури, щоб обвинувачі

19 Переклад Центру політико-правових реформ.

могли виконувати свої професійні обов'язки в умовах, вільних від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невинуватого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності (ст. 4).

Крім того, *Рекомендаціями ПАРЄ «Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права»²⁰* підкреслено:

По-перше, держави повинні забезпечувати ефективні гарантії виконання публічними обвинувачами своїх професійних обов'язків і функцій за наявності відповідних юридичних і організаційних умов, а так само забезпечувати їм для цього відповідні умови щодо коштів, зокрема бюджетних, що перебувають у їхньому розпорядженні. Подібні умови мають устанавлюватися в тісній співпраці із представниками публічних обвинувачів (ст. 4).

По-друге, держави повинні вживати заходів, аби забезпечити, щоб:

- умови роботи публічних обвинувачів, такі як: винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію, відповідають їхньому високому положенню і визначаються законом (ст. 5d);
- якщо у випадку належного виконання своїх обов'язків особиста безпека публічних обвинувачів і їх родин перебуває під загрозою, органи державної влади забезпечують їм захист (ст. 5g).

По-третє, усі публічні обвинувачі мають право вимагати, щоб вказівки, адресовані йому або їй, були видані в письмовій формі. Якщо він або вона вважають, що вказівка незаконна або несумісна з його або її переконаннями, повинна бути забезпечена відповідна внутрішня процедура, яка може призвести до його або її заміни (ст. 10).

По-четверте, держави повинні вжити заходів, щоб забезпечити виконання публічними обвинувачами своїх професійних обов'язків без необґрунтованого втручання або необґрунтованого покладання на них цивільної, карної й іншої відповідальності. Однак публічні обвинувачі повинні періодично привселюдно звітувати про свої дії в цілому і, зокрема, про те, як вони здійснювали свої пріоритетні повноваження (ст. 11).

По-п'яте, у країнах, де служба публічного обвинувачення незалежна від уряду, держава повинна вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі характеру й обсягу незалежності служби публічного обвинувачення (ст. 14).

По-шосте, публічні обвинувачі повинні в кожному випадку мати можливість безперешкодно розпочинати процедуру обвинувачення проти державних службовців, особливо за корупцію, незаконне використання повноважень, грубе порушення прав людини і за інші злочини, визнані міжнародним правом (ст. 16).

²⁰ Рекомендація ПАРЄ 1604 (2003) 11.

Своєю чергою, національне законодавство України, що стосується функціонування прокуратури, також закріплює систему принципів діяльності прокурорів, у тому числі й у ролі процесуальних керівників досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень. Зокрема, таких як: незалежність, незмінність, безсторонність та об'єктивність.

2.2.1 | Незалежність

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (п. 2 ст. 16 Закону «Про прокуратуру»).

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкодження виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення (п. 5 ст. 16).

Ст. 17 Закону «Про прокуратуру» регламентує питання підпорядкування прокурорів та виконання ними наказів і вказівок, що також має важливе значення у контексті забезпечення гарантій незалежності процесуального керівника. Частиною першою зазначеної статті прямо визначено, що прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і підпорядковуються своїм безпосереднім керівникам виключно в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури. Адміністративне підпорядкування прокурорів не може бути підставою для обмеження або порушення незалежності прокурорів під час виконання ними своїх повноважень.

Під час здійснення повноважень, пов'язаних із реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог цієї статті (ч. 3 ст. 17). Прокурори вищого рівня мають право давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним певних рішень та здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації цим прокурором функцій прокуратури, виключно в межах та порядку, визначених законом.

Прокурор не зобов'язаний виконувати накази та вказівки прокурора вищого рівня, що викликають у нього сумнів у законності, якщо він не отримав їх у письмовій формі, а також явно злочинні накази або вказівки. Прокурор має право звернутися до Ради прокурорів з повідомленням про загрозу його незалежності у зв'язку з наданням (відданням) прокурором вищого рівня наказу або вказівки (ч. 5 ст. 17). Надання (віддання) незаконного наказу або вказівки чи його (її) виконання, а також надання (віддання) чи виконання явно злочинного наказу або вказівки тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом (ч. 6 ст. 17).

Гарантії незалежності прокурора, що передбачені ст. 16 Закону «Про прокуратуру», забезпечуються:

- 1) особливим порядком його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- 2) порядком здійснення повноважень, визначеним процесуальним та іншими законами;
- 3) заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора;
- 4) установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;
- 5) належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора;
- 6) функціонуванням органів прокурорського самоврядування;
- 7) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Водночас попри зазначені законодавчі норми, що повинні забезпечувати незалежність прокурорів у кримінальному провадженні від будь-якого втручання, чинний КПК містить положення, яке ставить незалежність прокурора під сумнів, а в окремих випадках — під загрозу.

Необхідно підкреслити, що серед перерахованих гарантій-принципів незалежності прокурора — процесуального керівника досудовим розслідуванням в умовах наших реалій особливе значення мають такі, як: порушення процедури притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності; незаконний вплив (тиск, втручання) керівників органів прокуратури та зовнішніх чинників (політиків, можновладців) у здійсненні прокурорських повноважень; непрозорі способи формування та здійснення оплати праці прокурорів.

Так, зокрема, ч. 6 ст. 36 КПК визначає, що Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування (ч. 6 ст. 36).

Подібне формулювання норми КПК фактично ставить прокурора у повну залежність від прокурора вищого рівня, якому надано право втручатися у процесуальну діяльність, при тому, що Закон «Про прокуратуру» це прямо забороняє, залишаючи прокурорам вищого рівня лише право давати доручення прокурорам нижчого рівня тільки з адміністративних питань.

Водночас ці суперечливі положення КПК знайшли своє закріплення й у положеннях наказу Генерального прокурора № 4гн від 19 грудня 2012 року (зі змінами від 26 липня 2013 року), що закріплюють жорстку підпорядкованість як у внутрішній структурі прокуратури, так й у діяльності процесуальних керівників. Зокрема, п. 3.1, 7, 7.2 наказу закріплюють жорсткий адміністративний контроль за діяльністю процесуальних керівників:

«3.1. Контроль за якістю здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування та участі у судовому провадженні здійснювати керівникам органів прокуратури та галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів, які за розподілом обов'язків відповідають за відповідну ділянку роботи.».

«7. Керівникам органів прокуратури усіх рівнів за наявності підстав перевіряти обґрунтованість повідомлень про підозру, дотримання строків, прав і законних інтересів підозрюваних.».

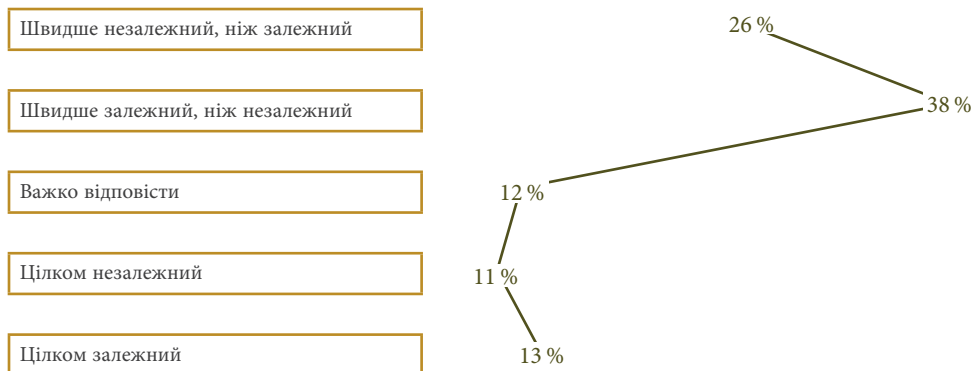
7.1. При прийнятті рішення про закриття кримінального провадження, у якому особі повідомлено про підозру, упродовж п'яти днів направляти його керівнику органу прокуратури вищого рівня з мотивованим висновком.».

7.2. Прокурорам районів у містах такі провадження направляти через прокуратуру міста з районним поділом.».

Такі приписи, безумовно, негативно впливають на процесуальну незалежність та самостійність процесуальних керівників, а також на ефективність діяльності слідчих та всього процесу досудового розслідування.

Рис. 2.2

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Наскільки, на Вашу думку, Ви є незалежними від будь-якого зовнішнього впливу під час виконання Вами обов'язків процесуального керівника?»



У зазначеному контексті дослідження викликають глибоке занепокоєння також окремі положення наказу, присвячені ролі прокурорів у судовому процесі, зокрема пункт 21.1 наказу передбачає, що «у разі встановлення за результатами судового розгляду підстав для відмови від підтримання державного обвинувачення, зміни обвинувачення або висунення додаткового обвинувачення погоджувати відповідні процесуальні документи з керівником органу прокуратури, а в разі підтримання державного обвинувачення останнім — із прокурором вищого рівня».

Під час опитування прокурорів ми з'ясували їхню думку щодо того, наскільки незалежними вони відчують себе від зовнішнього впливу під час виконання обов'язків процесуального керівника. Як можна побачити з даних, наведених на рис. 2.2, абсолютно незалежними себе вважають лише 11 % респондентів, ще 26 % вважають себе скоріше незалежними, аніж залежними. Проте переважна більшість опитаних прокурорів все ж таки вважає себе залежними від зовнішнього впливу.

При цьому, на думку самих прокурорів, значними важелями впливу на їх рішення та дії у ролі процесуальних керівників наділене як їх безпосереднє керівництво, так і регіональна прокуратура та ГПУ, хоча й ступінь цього впливу дещо різниться (рис. 2.3).



Так, зокрема, перше місце за впливовістю посідає керівництво регіональної прокуратури, після якого йде керівництво місцевої прокуратури. Третє місце — у підрозділі регіональної прокуратури по нагляду за досудовим розслідуванням.

Висновок щодо залежності процесуальних керівників від свого керівництва підтверджується й результатами фокус-груп із слідчими суддями, слідчими та прокурорами-процесуальними керівниками. Зокрема, слідчі судді під час опитування висловили такі думки щодо незалежності прокурора у судових процесах:

Слідчий суддя *«Они снова действуют по «вказивке сверху». Часто прокурор приходит и говорит: я знаю, что незачем было идти в суд, но мне сказали, и я иду с этим хлопотаньем, и начинаю его поддерживать, как могу»;*

Слідчий суддя *«Ни одно решение прокурор, который поддерживает обвинение, не примет даже когда в суде что-то идет не так, допустим, «відмова від обвинувачення» либо еще какие-то вопросы, либо изменение квалификации, либо явно недопустимый доказ, пока он не посоветуется со своим «керівником прокуратури або куратором»: прокурор (державний обвинувач) быстренько позвонит начальнику отдела в областную прокуратуру, начальнику отдела зампрокурора, зампрокурора и только тогда как-то примется решение»;*

Слідчий суддя *«Дуже жорстка, специфічна організація прокуратура, з жорстким підпорядкуванням по вертикалі. Вони не є самостійними».*

Майже всі учасники фокус-групи із слідчими звернули увагу на той факт, що під час ухвалення таких важливих процесуальних рішень, як-то «процесуальне затримання підозрюваного», «вручення підозри» або «обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою», внаслідок відсутності незалежності процесуального керівника (або можливого покарання за самостійні дії) прокурори досить часто бояться ухвалювати такі рішення самостійно:

Слідчий *«Але процесуальний прокурор без погодження із своїм керівником прокуратури точно “повідомлення про підозру” не погодить»;*

Слідчий *«Давайте по поводу принципа «незалежности» расскажу. Пришел к первому в группе прокуроров подозрею погодить — відмовляє, говорить: «Его (підозрюваного) надо в «плен брать». Відповідаю: «Он уже в плену по 208-й». Сутки истекают, ему надо подозрею повідомлять, а подозрею еще никто не собирається подписывать. Один говорит: я не буду подписывать. Второй:*

я не буду подписывать. Третий ссылается на первых двоих, а четвертый: я вообще заболел, отстаньте от меня»;

Слідчий

«Приходим к процессуальному руководителю, говорим: вот материалы, свидетели, экспертизы, все сделали, повідомляйте про підозру, потому что человек к нам не придет. Она (процесуальний керівник) звонит прокурору (керівнику органу) при мне и говорит ему: «Тут материалы, которые вы там в курсе, я ж подписываю підозру». Он говорит: «Конечно, это же тяжкое преступление, там даже часть 3 особо тяжкая, потому что угон с телесными». Хорошо, подписывают нам підозру, я вношу в ЕРДР, прокурор меня вызывает на следующий день и говорит: пишите объяснение, на каком основании вы внесли в ЕРДР. Я говорю: «Так было согласовано с вами?». Відповідь: «А где моя (прокурора) подпись на повідомленні?»;

Слідчий

«Але проблема в тому, щоб підписати “повідомлення про підозру” дуже бояться процесуальні прокурори — брати на себе цю відповідальність. І тому в цьому є велика проблема саме з «погодженням підозр», як правильно колеги кажуть. Тому що йдеш до процесуального прокурора, він іде до заступника керівника, який керує поліцією, і потім ще йдуть до керівника районної прокуратури. Тобто, слідчий може цілий день погоджувати підозру в прокуратурі...».

Думку слідчих також підтверджують й прокурори — процесуальні керівники:

Прокурор

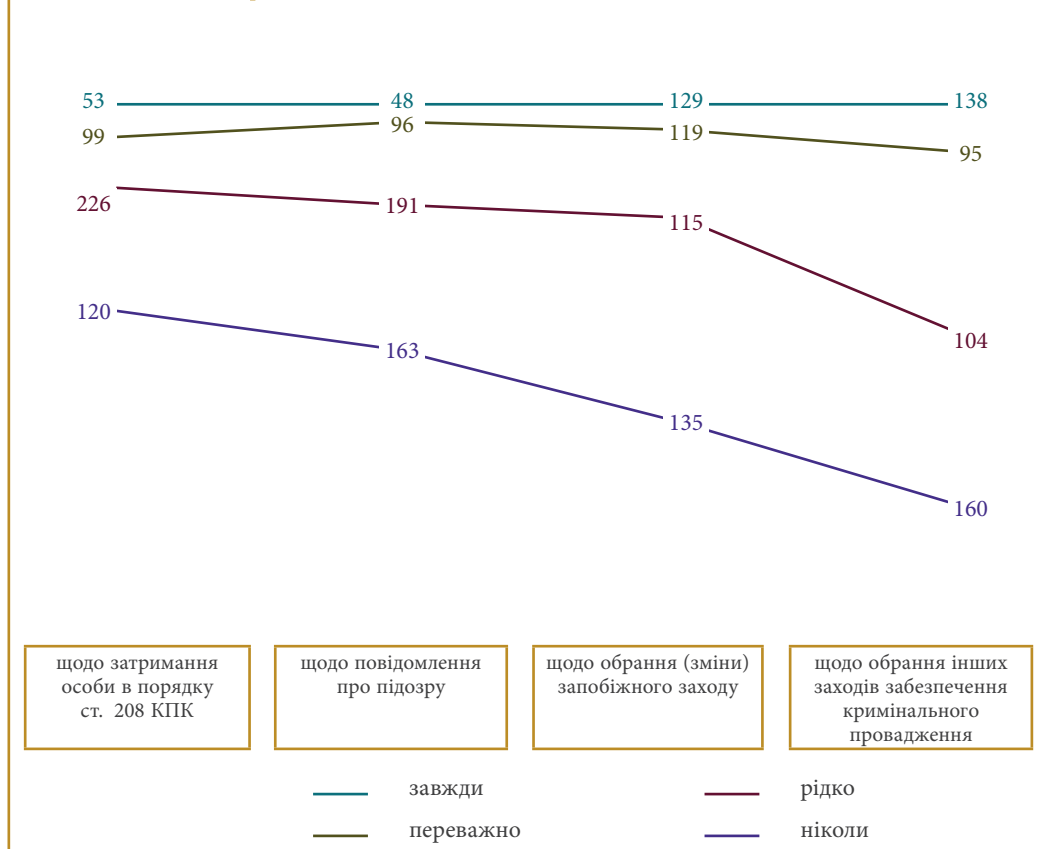
«Звісно, кожне повідомлення про підозру, направлення до суду — обов’язковий доклад, повідомлення керівникові або заступникові керівника прокуратури. Навіть перед тим, як направити певну кількість кримінальних проваджень до суду, відбуваються щотижня оперативні наради між керівником і начальником, заступником слідчого відділу з метою вирішення, які саме провадження можна в цьому місяці, вже є докази, висновки експертів надійшли, що можна направити до суду. Контроль керівника, щоб потім не було відповідно запитань від керівника обласної прокуратури».

Дані фокус-груп повністю підтверджуються й результатами анкетування процесуальних керівників (див. рис. 2.4).

Згідно з наведеними даними переважно (понад 95 % випадків) процесуальні керівники погоджують із своїм керівництвом основні процесуальні рішення та дії, причому у понад 60 % випадках таке погодження робиться завжди! Ще понад 20 % опитаних зазначали, що погодження переважно наявне.

Рис. 2.4

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи погоджуєте Ви з керівництвом місцевої прокуратури перелічені рішення та дії?»



Під час фокус-груп процесуальні керівники звертали увагу й на втручання в їхню роботу з боку прокурорів прокуратур вищого рівня, зокрема так званих зональних прокурорів регіональних прокуратур:

Прокурор

«А ще треба прибрати зональних керівників прокуратури, які дають неофіційні вказівки, що має робити нижчестоящий прокурор. Щоб прокурор сам міг вирішувати, чи писати йому обвинувальний акт, чи не писати, щоб сам міг вирішувати: чи підтримувати йому обвинувачення, чи відмовитися від обвинувачення. І коли він відмовився від обвинувачення, щоб вищестоящий прокурор не викликав його «на килим» і він не писав пояснення, чому він відмовився у цій справі від обвинувачення чи змінив кваліфікацію».

Під час дослідження були виявлені й інституціональні механізми впливу на процесуальних керівників у вигляді різного роду оперативних нарад, за результатами яких можуть прийматися рішення, що мають безпосередній вплив на того чи іншого процесуального керівника. Цей механізм, зокрема, прямо передбачений п. 41 згаданого наказу ГПУ, в якому зазначено: *«Заслуховувати на колегіях, нарадах звіти прокурорів, їх заступників, а також керівників галузевих підрозділів про роботу з нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення, результати перевірок з цих питань у підпорядкованих прокуратурах»*.

Так, зокрема, поширена практика проведення оперативних нарад у органах прокуратури вищого рівня, за результатами яких приймається рішення щодо ефективності діяльності того чи іншого прокурора чи навіть слідчого. У вигляді можливого покарання за неналежне, на думку керівництва, виконання обов'язків, процесуальний керівник (державний обвинувач) може бути позбавлений премії, або матеріали кримінального провадження (справа) можуть бути, фактично безпідставно, передані у провадження іншому прокурору, або ж прокурор буде притягнутий до дисциплінарної відповідальності (накладено дисциплінарне покарання).

Процесуальні керівники підтвердили, що така практика дуже поширена:

Прокурор

«Про незалежність прокурора. Не может быть никакой независимости сейчас. Закон — это закон. Но у нас есть зарплата, и доганы, и дисциплинарные стягнения. Чем оно регулируется? Наш посадовый оклад — это 20% от того, что мы получаем. Остальное все — премия, надбавки за выслугу»;

Прокурор

«Це може потягти догану про позбавлення премії. У нас в регіоні дуже сувора практика. Депреміювання найкраще — це зменшення на 30%. Максимум — 100%. Наш керівник за наші недоопрацювання майже кожного місяця 50-100% позбавляється премії. Відповідно він, якщо не позбавляє премії нас, не отримає премії. І нам жаль нашого керівника і ми погоджуємося, коли він пише рапорт позбавити 2-3 особи за будь-які порушення премії в розмірі 30%»;

Прокурор

«Депреміювання відбувається кожного місяця. Дві, три, п'ять осіб з 27 штатних прокурорів постійно позбавляються премії. Якщо не позбавляє керівник нас, то позбавляють премії керівника. Так само відбувається кожного місяця. Це — практика. Ми вже забули, як виглядає премія»;

Прокурор

«Пока руководству прокуратуры не доложишь, тебе не дадут добро. Остается роль руководителя органа прокуратуры»;

ри “серая”, т.е. — он может взять и изменить состав группы прокуроров. Может провести оперативную нараду и протокол оперативной нарады не ляжет в материалы дела уголовного производства, а решение буде принято. Он (прокурор района, области) напишет, что неэффективна — я считаю, что другая квалификация. Если принципиальный местный прокурор, то он может самостоятельно составить обвинительный акт и направить его в суд. А местный прокурор может не согласиться с этим обвинительным актом и поручить другому прокурору»;

Прокурор

«Провести оперативное совещание, составить протокол оперативного совещания, по результатам которого признать эффективность — неэффективность, а потом — догана — не догана, поменять — не поменять, уволить или просто передать это производство другому процессуальному руководителю»;

Прокурор

«Эти полномочия наглядовых відділів регіональних (обласних) прокуратур і ГПУ передбачені тим, що фактично у нас є інструкція (наша ведомственная — ГПУ) о том, что мы должны проводить оперативные совещания»;

Прокурор

«Только на основании этих оперативных совещаний они каким-то образом могут влиять на меня — процессуального керівника. При этом депремирование, увольнение и т.д. и т.п. При этом по КПК фактически писать вказівок они не имеют права. Они (наглядові прокурори) в большей степени обходят положення КПК таким образом, чтобы поменять группу прокуроров или поменять орган расследования»;

Прокурор

«Например, прокурор Киевской области принял приказ о запрете выплаты заработной платы одному прокурору, который отказался на оперативном совещании что-то делать»;

Прокурор

«Вы понимаете важность премиальных выплат для прокурора? На оперативных нарадах проводятся совещания по уголовному делу. Ты, например, не согласен и на такой же оперативной нараде тебя лишают всей премии 100% за этот месяц, которая больше твоего оклада. Я не готов сказать, но это очень много случаев в процентном соотношении. В итоге ты десять раз подумаешь “...оно тебе надо или не надо?”. Тебе могут догану дать или просто уволить без рассмотрения на квалификационной дисциплинарной комиссии решением одного

человека — руководителя прокуратуры. Если будет квалификация — это целая процедура, это как суд прокурорский. Там можно будет выступить, объяснить. Тут же, при желании, игра в «пенальти», в одни ворота».

2.2.2 | Незмінність

У ч. 2 ст. 37 КПК підкреслено, що «прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному провадженні з його початку до завершення. Здійснення повноважень прокурора в цьому самому кримінальному провадженні іншим прокурором можливе лише у випадках, передбачених ч. 4 та 5 ст. 36, ч. 3 ст. 313, ч. 2 ст. 341 КПК». До таких випадків, зокрема належать:

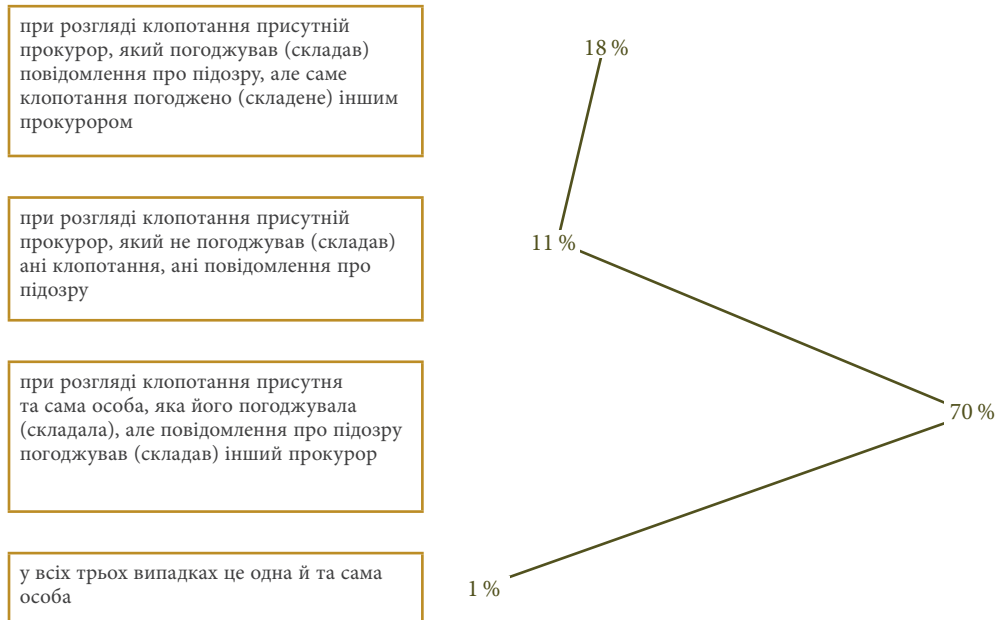
- перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, коли у судових провадженнях може бути присутній прокурор органу прокуратури вищого рівня;
- неефективне досудове розслідування;
- скасування рішення або визнання незаконними вчиненої дії чи бездіяльності прокурора;
- задоволення заяви про відвід прокурора, його тяжку хворобу, звільнення з органу прокуратури або з іншої поважної причини, що унеможливує участь прокурора у кримінальному провадженні;
- неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування;
- відмова прокурором вищого рівня у погодженні обвинувального акта із зміненим обвинуваченням, клопотання про висування додаткового обвинувачення чи початок провадження щодо юридичної особи або постанови про відмову від підтримання державного обвинувачення.

Водночас, як свідчать результати дослідження матеріалів центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги, принцип незмінності прокурора на практиці дотримується не завжди. Переважно (70% випадків) погоджує (складає) повідомлення про підозру та клопотання про обрання запобіжного заходу той самий прокурор, який потім й присутній у судовому засіданні при розгляді такого клопотання (див. рис. 2.5).

Поширені й випадки заміни прокурора на різних етапах. Так, зокрема, в 11% досліджених випадків під час розгляду в суді клопотання про обрання запобіжного заходу був присутній прокурор, який не погоджував повідомлення про підозру. А у майже кожному п'ятому випадку (18%) у судовому засіданні був присутній прокурор, який не погоджував ані повідомлення про підозру, ані навіть саме клопотання про обрання запобіжного заходу.

Рис. 2.5

**Розподіл відповідей прокурорів на питання
«Чи збігається ПІБ прокурора, присутнього
під час розгляду клопотання про обрання
запобіжного заходу, з ПІБ прокурора, який погодив
клопотання та повідомлення про підозру?»**



Наведені дані підтверджуються й матеріалами фокус-груп. Так, зокрема, слідчі судді з цього приводу висловились так:

Слідчий суддя

«Дуже часто міняються. Погоджує підозру одна особа, приходить на запобіжний друга і я даю гарантію, що обвинувальний акт може погодити третя особа, а четверта прийти в суд підтримати державне обвинувачення»;

Слідчий суддя

«Меняются. Такая же ситуация. Бывает, приходят: я заменился, я ничего не знаю. Давайте перенесем судебное заседание и всё. Проблема вся в том, что публичные обвинувачи не владеют ситуацией».

Аналогічні дані були отримані й за результатами анкетного опитування процесуальних керівників (див. рис. 2.6). Переважна більшість опитаних (загалом 88 %) зазначила, що принцип незмінності у цілому дотримується.

Рис. 2.6

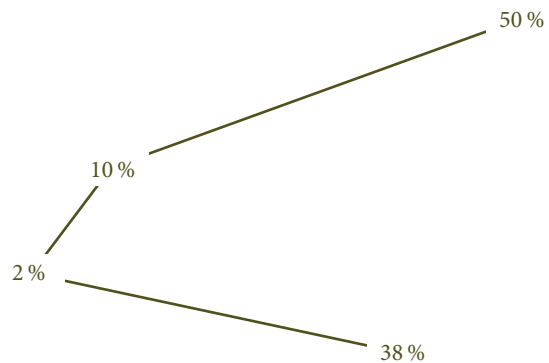
Розподіл відповідей прокурорів на питання «Як би Ви оцінили, спираючись на власний досвід, наскільки у практичній діяльності дотримується принцип незмінності прокурора від початку кримінального провадження й до винесення судом остаточного рішення у справі?»

зазвичай дотримується, але в окремих випадках стається заміна прокурора на тому чи іншому етапі кимось із групи прокурорів

майже не дотримується, дуже поширеними є випадки, коли на різних етапах беруть участь різні прокурори з групи прокурорів

не дотримується взагалі

здебільшого дотримується



При цьому 50 % опитаних підтвердили, що в окремих випадках стається заміна прокурора на тому чи іншому етапі кимось з групи прокурорів. Водночас 12 % опитаних прокурорів вказали, що принцип незмінності не дотримується або взагалі або ж здебільшого.

Серед причин частої заміни прокурорів у межах одного кримінального провадження учасниками фокус-груп називалося й надмірне навантаження на прокурора — процесуального керівника, який просто фізично не встигає бути присутнім на всіх судових засіданнях.

Зокрема, слідчі судді висловили в цьому контексті такі зауваження:

Слідчий суддя

«Ця надмірна завантаженість, яка є, адже по суті прокурор, окрім процесуального керівництва, ще і здійснює представництво в суді, підтримує обвинувачення, ходить до слідчого судді підтримувати клопотання про запобіжні заходи чи на розгляд скарг»;

Слідчий суддя

«В районі, коли реально 800 производств числяться за одним процесуальним керівником, а він цілий день в суді сидить. Хотя он мог бы просто работать, а он сидит и ждет как-то свидетеля, 2-3 часа времени потерял, а у него под кабинетом уже 20 человек следователей стоят с обвинительными актами, чтобы подписал».

Прокурори — процесуальні керівники також вказали на наявність цієї проблеми:

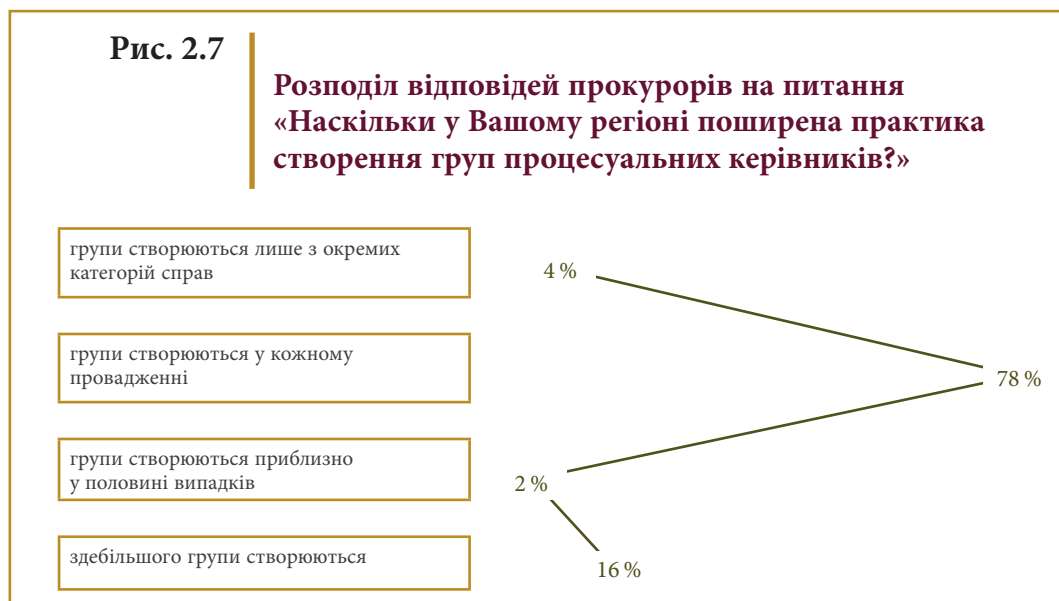
Прокурор

«Віддаленість від обласного центру до 180 км. Їхати 4,5 години маршрутною. Судді призначають на 10 ранку слухання справи, наприклад, а у мене є робота сьогодні до ночі, а завтра треба на 10.00, треба їхати за сотню кілометрів до суду»;

Прокурор

«Могу согласиться с тем, что есть практический момент разрыва человека (прокурора) на две части: тут ты едешь в суд, а тут тебе звонят следователи — хотим погодить хлопотання про підозру чи про затримання особи. А на практике я не успеваю разорваться на части для всех».

Задля формального забезпечення принципу «незмінності прокурора» набула значного поширення практика створення груп прокурорів фактично у кожному кримінальному провадженні, при тому, що створення груп процесуальних керівників у КПК передбачено як виключення із загального правила індивідуального процесуального керівництва досудовим розслідуванням (див. рис. 2.7).



Так, 78 % опитаних процесуальних керівників вказали, що групи прокурорів створюються у кожному кримінальному провадженні. Ще 16 % — у більшості проваджень.

На практиці такий виключний інструмент підвищення ефективності діяльності органів прокуратури у кримінальному провадженні став використовуватись як «механізм підстраховки» прокурора, який з тих чи інших причин не може бути присутнім у судовому засіданні (див. рис. 2.8).

Рис. 2.8

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи погоджуєтеся Ви з тим, що під час створення груп процесуальних керівників найчастіше процесуальне керівництво здійснюється лише старшим групи, решта ж перебуває у групі задля «підстраховки»?»



Однак, за даними дослідження, цей механізм недостатньо ефективний, адже у будь-якому разі вся відповідальність лягає на старшого групи прокурорів, а всі інші члени групи, як правило, виявляються необізнаними з матеріалами конкретного кримінального провадження та ходом досудового розслідування.

Таку позицію щодо ефективності механізму створення груп прокурорів у кожному кримінальному провадженні підтримали й самі процесуальні керівники:

Прокурор

«Єсть поняття «група прокурорів». В кодексе написано, що «у виключних випадках, якщо не встигають, неефективність і інше може створюватись група прокурорів». Я на себе пример привожу, думаю, что везде и каждый прокурор такое скажет: решается вопрос, пойду я процессуальным керівником в это дело или не пойду. Сразу все вспоминают, кто в группе прокурорів. Смотрят, а там — весь отдел. Назначают меня, а я — даже обложки дела не видел, я вообще не знаю о чем идет речь, меня просто туда включили для подстраховки. И таких 99% людей (прокурорів), которые включены в такую группу и не знают сути кримінального провадження»;

Прокурор

«Да, это не мое дело потому, что у нас в прокуратуре изначально пошла такая практика: кто старший, тот и отвечает за всё. И тут возникает вопрос: для чего эта группа создается? Голод кадров, работать некому, не можем, не успеваем и т.д.»;

Прокурор

«Тут вопрос о создании группы прокуроров: а кто подписывает наказ про створення? Его подписывает керівник прокуратуры. Он вписывает всех, всех подряд своих подчиненных включил. И возникает вопрос: а для чего эту группу создавать?!»;

Прокурор

«Группа прокуроров существует. А вот один старший группы заболел, и все остальные бегают и за голову хватаются: что делать будем?!».

Не відрізняється від думки прокурорів й бачення такої практики у слідчих суддів:

Слідчий суддя

«Для подстраховки. Потом получается такая ситуация: ушел прокурор на больничный, ушел в отпуск или просто задействован в другом процессе, они, чтобы не сорвать заседание, присылают прокурора из группы. Но при этом прокурор из группы на любой вопрос судьи отвечает: «Я — технический прокурор, я вам не дам ответ на такие вопросы или я не могу ничего подавать». Заседания впустую проходят. Зачем нам технический прокурор? И что такое технический прокурор?».

2.2.3 | Неупередженість та об'єктивність

Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів)²¹ та Стандарти професійної відповідальності та основні обов'язки і права прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів 1999 року, а також Рекомендації щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства, прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи 2000 року, передбачають, що прокурори повинні виконувати свої обов'язки, не керуючись страхом, уподобаннями чи упередженнями. Зокрема, вони повинні:

- виконувати свої обов'язки без страху, привілеїв та упереджень;
- виконувати свої обов'язки відповідно до принципів безсторонності та діяти об'єктивно;
- не піддаватися впливу інтересів окремих осіб або груп, тиску з боку суспільства або засобів масової інформації, а також керуватися лише суспільними інтересами;
- брати до уваги всі значимі для справи обставини, незалежно від їх позитивних або негативних наслідків для підозрюваної особи;

21 Переклад Центру політико-правових реформ.

- відповідно до місцевого законодавства або принципів справедливого суду намагатися вжити всіх необхідних і належних дій, а також оприлюднення їх результатів, незалежно від того, чи підтверджують вони вину підозрюваної особи;
- завжди прагнути встановити правдиву і достовірну інформацію про подію правопорушення і сприяти в цьому судовим органам, а також забезпечити здійснення правосуддя для громади, потерпілої особи та обвинуваченої особи відповідно до закону і принципів справедливості.

Зазначений принцип знайшов своє відображення у національному законодавстві. Так, зокрема, неупередженість та об'єктивність є одними із засад діяльності прокуратури відповідно до положень ст. 3 Закону «Про прокуратуру».

Однією із засад кримінального провадження є законність, яка поміж іншого передбачає, що «прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень» (ч. 2 ст. 9 КПК).

У законодавстві не дається визначення термінів «об'єктивність» та «неупередженість», що фактично наводяться як синоніми. Водночас у межах нашого дослідження ми вирішили провести між ними певне розмежування.

Так, на нашу думку, об'єктивність у контексті кримінального провадження характеризує повноту та всебічність розслідування, використання усіх передбачених законом форм та методів доказування.

У той час як неупередженість характеризує скоріше відсутність у прокурора стереотипів та упереджень стосовно як учасників кримінального провадження, так і процесу розслідування в цілому. Неупередженість передбачає, що прокурор у кримінальному провадженні має виявляти як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання.

Дані дослідження засвідчили, що на практиці зазначені принципи дотримуються не завжди. Серед причин недотримання принципу об'єктивності самі процесуальні керівники назвали надмірну завантаженість, яка не дає їм змоги всебічно та повно дослідити всі обставини у кожному кримінальному провадженні:

Прокурор

«У мене на даний момент більше 20 проваджень у суді, де особи під вартою у більшості, особливо тяжкі вбивства, насильницькі, складні по доказуванню. Мабуть, до 35 осіб, тільки по одній справі 12, по інших — 5, 4, 3 особи. Тобто я, процесуальний керівник, фізично не встигаю організовувати досудове

слідство і забезпечувати його об'єктивність. Тому ми розкидаємо справи на районні (місцеві) прокуратури, і у мене кримінальні провадження розкидані по всій області»;

Прокурор

«Швидкого розслідування не виходить ніколи і всебічного також — не виходить, бо загруженість у прокурорів велика. Якщо навантаження брати по місцевим прокурорам, то в деяких з них припадає до 450-500 проваджень. Якщо вдуматися в цифру, це нереально на районному рівні, в Києві — до 900 на одного процесуального керівника в рік. Цифри — заоблачні».

Слідчі судді також підтвердили, що навантаженість негативно впливає на об'єктивність процесуального керівника, а також на якість всього досудового розслідування в цілому.

Слідчий суддя

«Все-таки, та кількість справ, яка у нього є в провадженні, мабуть, не дає йому достатньо часу, для того щоб сідати, розбиратися і якісно вникати і проводити досудове розслідування. Це теж може й не основна, але одна з причин неякісного досудового розслідування»;

Слідчий суддя

«Просто, якщо що Ви кажете, що десь по 200-400 кримінальних проваджень у одного процесуального керівника, то він фізично приділити належну увагу не може цим провадженням і, як правило, вони відбуваються так, як відбуваються, тобто — лише слідчий займається цими кримінальними провадженнями».

Водночас існує й більш глибока причина, яка впливає на об'єктивність прокурора у кримінальному провадженні. Необ'єктивність зумовлюється упередженістю, яка призводить до свідомого ігнорування прокурорами обставин, що викривають, або ж навпаки виправдовують підозрюваного.

Найбільш поширеним прикладом порушення принципу неупередженості прокурора у кримінальному провадженні є так званий обвинувальний ухил всього процесу розслідування. Про наявність цієї проблеми під час фокус-груп згадували, зокрема, слідчі судді та адвокати:

Адвокат

«Навіть на першому цьому етапі, ще до повідомлення про підозру, складається враження, що прокуратура має позицію, не передбачену Кримінально процесуальним кодексом щодо встановлення всіх об'єктивних обставин з тих доказів, які обвинувачують особу і які її виправдовують, в тому числі, як передбачено КПК. Тобто, у них є завдання виграти справу, вони виконують функцію «нам треба виграти справу» за будь-яку ціну... При будь-яких обставинах»;

Упередженість, своєю чергою, може мати як суб'єктивні, так й об'єктивні причини. До останніх, поміж інших, належить й практика покарання прокурорів за дії на користь підозрюваної особи. Йдеться, зокрема, про звільнення затриманої особи чи неоголошення їй підозри, ініціювання заміни запобіжного заходу на більш м'який, винесення виправдувального вироку тощо. Як наслідок, прокурор не зацікавлений у збиранні доказів чи свідчень, що можуть виправдати особу, адже це може призвести до його покарання. Більш детально цей аспект буде розглянутий у розділі 3 цього дослідження.

ВИСНОВКИ

1. На практиці є різне розуміння прокурорами функції процесуального керівництва, її змісту та форм реалізації. Сам термін «процесуальне керівництво» зустрічається в законодавстві в різних контекстах, що не сприяє єдності розуміння значення і ролі цієї функції органів прокуратури.
2. Конституція України визначає організацію досудового розслідування як одну з функцій прокуратури, водночас Кримінальний процесуальний кодекс покладає її, в тому числі, на керівника органу досудового розслідування. Як наслідок, на практиці функції цих двох суб'єктів суттєво перетинаються, що часто заважає ефективній взаємодії цих двох інституцій. На місцевому рівні практика взаємодії між органом розслідування та органами прокуратури часто вибудовується на основі персональних контактів керівників та із застосуванням «неформального» узгодження спільних дій та рішень.
3. Попри наявність досить чітких законодавчих гарантій незалежності процесуального керівника, практика свідчить про його певну залежність від рішень свого безпосереднього керівництва та прокурорів прокуратур вищого рівня, які здійснюють «зональний контроль». На практиці діапазон можливого втручання у процесуальну діяльність прокурора надзвичайно широкий, починаючи від доступу до матеріалів кримінального провадження через ЄРДР й закінчуючи позбавленням премії

та передачею справи іншому прокурору — за результатами лише розгляду стану справ під час оперативних нарад за участі керівництва.

4. Практика «депреміювання» широко застосовується на усіх рівнях в органах прокуратури, й за словами самих прокурорів, є дієвим механізмом тиску на прокурора з метою схилення керівництвом до прийняття необхідного рішення, адже розмір премії наразі становить суттєву частину заробітної плати прокурора. Однією з умов, що сприяє такій практиці, є недотримання гарантій, передбачених ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», якою чітко визначені складові оплати праці прокурорів, включаючи й розміри їх посадових окладів.
5. На практиці принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні дотримується не завжди. Поширеними є випадки заміни прокурора на різних етапах досудового розслідування. Інструмент створення груп прокурорів використовується не як виключний, а майже у кожному провадженні. Хоча на практиці з матеріалами провадження, як правило, ознайомлений лише старший прокурор — керівник групи, решта ж групи використовується переважно ситуативно.
6. Наявна практика негативних наслідків для прокурорів за виправдувальні вироки та інші законні дії, що пом'якшують становище підозрюваної особи (звільнення затриманої особи без оголошення повідомлення про підозру, ініціювання заміни запобіжного заходу на більш м'який та ін.) є однією з причин недотримання прокурорами принципу об'єктивності та неупередженості у кримінальному провадженні, фактичної відмови від збирання доказів, що виправдовують підозрювану особу.

Особливості реалізації функції процесуального керівництва на різних стадіях досудового розслідування

3.1 Призначення процесуального керівника у кримінальному провадженні

Досудове розслідування відповідно до ст. 3 КПК це «стадія кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань²² і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності».

Відповідно до п. 2 ст. 214 КПК досудове розслідування починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення ЄРДР. Положення про ЄРДР, порядок його формування та ведення затверджується Генеральною прокуратурою за погодженням з Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки, органом, що здійснює контроль за дотриманням податкового законодавства.

Після початку досудового розслідування керівник відповідного органу прокуратури визначає, хто саме з підлеглих йому прокурорів реалізовуватиме функцію процесуального керівництва у конкретному кримінальному провадженні (п. 1 ст. 37 КПК). Відомості про призначення процесуального керівника невідкладно вносяться в ЄРДР (п. 1 розділу 3 Положення про ЄРДР).

22 Положення про ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : наказ ГПУ від 06 квітня 2016 року № 139. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.

При призначенні процесуального керівника керівник має враховувати складність кваліфікації кримінальних правопорушень, їх суспільний резонанс, прогнозовані обсяги процесуальної роботи та професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів²³.

Як правило, на практиці наявний поділ працівників прокуратури за певними типами чи категоріями злочинів, на розслідуванні яких вони спеціалізуються. Іноді такий поділ може закріплюватися у відповідних наказах керівника про розподіл повноважень:

Прокурор *«По поводу назначения прокурора по конкретному производству — в нашей прокуратуре существует такое негласное разделение между прокурорами по типу злочинів, например, против личности, общий криминал, ДТП, наркотики и так дальше. Определенные у нас люди есть, которых назначает руководитель»;*

Прокурор *«У нас і зараз так залишається, є наказ про розподіл обов'язків, і там конкретно визначено хто, який прокурор за яку категорію відповідає».*

Водночас на практиці наявні значні відмінності у механізмах первинного інформування прокурора про його залучення до здійснення процесуального керівництва у кримінальному провадженні. Так, зокрема, під час фокус-груп із прокурорами частина з них повідомила, що вони дізнаються про своє призначення від свого керівника або ж від слідчого:

Прокурор *«Керівник одразу вносить відомості в ЄРДР і призначає прокурора»;*

Прокурор *«Про призначення дізнаємось від слідчого або від керівника місцевої прокуратури. Або так — або так. Все дуже оперативно відбувається».*

Інші ж процесуальні керівники зазначили, що вони регулярно самостійно перевіряють ЄРДР, звідки й дізнаються про своє призначення, адже у протилежному випадку отримання цієї інформації може відбутися із значною затримкою:

Прокурор *«Самі перевіряємо ЄРДР щоранку, тому що в іншому випадку ми можемо дізнатись про це через тиждень»;*

Прокурор *«У нас в ЄРДР заходиш и видишь»;*

23 Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : наказ ГПУ від 19 грудня 2012 року № 4гн (зі змін., внесен. наказом ГПУ від 26 липня 2013 року № 4гн-1). — П. 2.3.

«Только из ЕРДР. Те повідомлення про початок досудового розслідування і призначення групи прокурорів, если оно спустя две недели придет, то это будет хорошо. А если сидеть и ждать... Все начинается с ЕРДР».

Стаття 37 КПК визначає, що прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному провадженні з його початку й до завершення (принцип незмінності прокурора).

У разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

Про практичні аспекти забезпечення принципу незмінності та особливості створення та функціонування груп прокурорів у кримінальних провадженнях більш детально йдеться у підрозділах 2.2 та 3.3 звіту.

3.2 | Роль прокурора на етапі затримання особи

Відповідно до ст. 209 КПК особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою.

Згідно із ст. 210 КПК уповноважена службова особа зобов'язана доставити затриману особу до найближчого підрозділу органу досудового розслідування, в якому негайно реєструються дата, точний час (година і хвилини) доставлення затриманого та інші відомості, передбачені законодавством.

Про кожне затримання уповноважена службова особа одразу повідомляє за допомогою технічних засобів відповідальних осіб у підрозділі органу досудового розслідування.

П. 5 ст. 208 КПК визначає, що *«про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому, крім відомостей, передбачених ст. 104 цього Кодексу, зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) затримання відповідно до положень ст. 209 цього Кодексу; підстави затримання; результати особистого обшуку; клопотання, заяви чи скарги затриманого, якщо такі надходили; повний перелік процесуальних прав та обов'язків затриманого. Протокол про затримання підписується особою, яка його склала, і затриманим. Копія протоколу негайно під розпис вручається затриманому, а також надсилається прокурору».*

Отже, згідно з вимогами ст. 208 прокурор може дізнатися про фактичне затримання підозрюваної особи лише після отримання копії протоколу про затримання.

В українському законодавстві відсутній порядок інформування прокурора про затримання, відповідно в регіонах є різна практика інформування прокурора про затримання.

Варто брати до уваги й той факт, що на момент фактичного затримання може бути відсутнє й кримінальне провадження як таке, й відповідно не визначений процесуальний керівник. У таких випадках копія протоколу направляється не процесуальному керівнику, а керівнику відповідної прокуратури, який і має призначити процесуального керівника.

Як свідчать результати дослідження, на практиці процесуальні керівники дізнаються про затримання особи не лише після отримання копії протоколу. Зазвичай така інформація надходить від їх безпосереднього керівника або ж від слідчого:

Прокурор *«В телефонному режимі, звісно. Від слідчого»;*

Прокурор *«Про задержание лично я всегда узнаю от керующего зама, который звонит и говорит: задержанный, едь в райотдел, разбирайся, смотри»;*

Прокурор *«Задержали человека в момент совершения. Процесуальный керівник узнает об этом. Невідкладно»;*

Прокурор *«Могут ночью задержать и тебе ночью говорят об этом».*

Прокурори — учасники фокус-групи розповідали, що швидкість повідомлення про затримання залежить від конкретної справи: у резонансних справах — їх повідомляють негайно, а щодо звичайних — можуть бути затримки, коли людина вже фактично затримана, але повідомлення тривалий час не надходить.

Водночас слідчі, своєю чергою, звернули увагу на складності з повідомленням прокурора про затримання, якщо воно відбувається у неробочий час:

Слідчий *«Якщо затримали людину після 18 години, то він (прокурор) до 9 ранку точно не появиться»;*

Слідчий *«Обычно, если произошло задержание, значит еще ЕРДР нет соответственно. Поэтому если их величество (керівник прокуратури — ред.) с флешкой домой пришло, хотя ее нельзя выносить, оно назначит (процесуального керівника — ред.), если нет — значит утром придет на работу и назначит».*

Під час дослідження виявилось, що сформулася не передбачена нормами КПК практика узгодження з прокурором процесуального затримання (необхідності

складання протоколу), попри те, що підозрювана особа вже є фактично затриманою. Часто таке неформальне узгодження відбувається на рівні слідчого — прокурора або прокурора та слідчого судді, який підтверджує застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Так, під час фокус-груп процесуальні керівники та слідчі висловилися з цього приводу таким чином:

Прокурор *«Якщо прокурор не погодить, слідчий його не затримає. Якщо подзвонити, скажеш: ми затримуємо. Прокурор скаже: добре, я даю добро, яке нічим не передбачено, слідчий затримує. Якщо він каже: ні, підстав я не бачу — протокол складатися не буде»;*

Прокурор *«Не по кожному фактичному затриманню складається протокол. А тільки по тим, по яким узгоджено тримання під вартою. Людину запросили, поспілкувались, три дні її переконували в райвідділі і потім вирішили, що подаватимуть клопотання про домашній арешт або зобов'язання. Ніхто вже не складе протокол про затримання»;*

Прокурор *«Якщо вже затримали по 208, то 99%, що буде обрано тримання під вартою запобіжний захід».*

Серед причин виникнення подібної практики слідчі поліції називали й негативні наслідки для самих слідчих у разі відсутності узгодження затримання із прокурором:

Слідчий *«Потому что если я подпишу 208-ю, я должна в течение суток сообщить про подозр. А они (прокуроры — ред.) не сообщают. Что я должна? Выпустить. А выпускает постановой прокурор. А мне потом задают вопрос в следственном управлении: а чего я закрывала его? Значит, я позбавила його волі незаконно. И они возбуждают 146-ю. Незаконне позбавлення волі. Ми фактично особі не повідомили про підозру, значит у вас «не було підстав її з атримувати».*

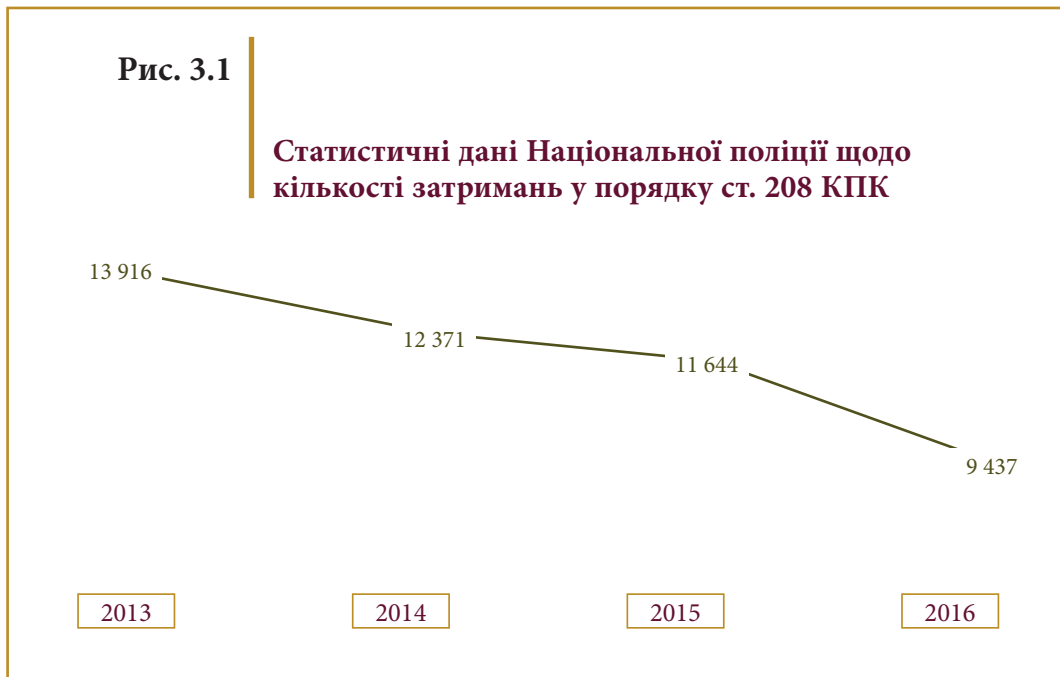
Самі ж прокурори вважають практику погодження затримання правильною, та навіть законною, попри те, що чинним законодавством подібне погодження не передбачене:

Прокурор *«По правильному — з ним (прокурором — ред.) погоджують затримання, законність, підставність. Если не по правильному — его ставят перед фактом: мы затримали, повідомляють*

письмово, що людина затримана, а ми вже розбираємося законно, не законно, чи є підстава».

Підсумовуючи зазначене, можна зробити висновок, що попри прийняття нової редакції КПК, якою було чітко визначено поняття «фактичне затримання», на практиці відбувається розмежування між фактичним та процесуальним затриманням. Як і за попередньою редакцією КПК, усі строки починають рахуватися з моменту оформлення протоколу. У разі ж непогодження прокурором такого затримання протокол про затримання особи не складається взагалі, а фактичне затримання жодним чином не обліковується.

Наслідком подібного розмежування стало й суттєве зменшення кількості затриманих у порядку ст. 208 КПК осіб. Як можна побачити з даних, наведених на рис. 3.1, починаючи з 2013 року намітилися стійка тенденція до зниження кількості офіційних затримань з боку органів поліції.



За 2016 рік кількість затримань порівняно з 2013 роком впала більш ніж на третину (32%)! На жаль, причинами такої динаміки є не гуманізація наших правоохоронних органів. Причина такого зменшення полягає у тому, що значна кількість фактично затриманих осіб просто перетворюється на «запрошених», «доставлених» та «свідків».

Більш детально проблема розмежування фактичного та процесуального затримання, її причини та наслідки розглянуті у розділі 4 звіту.

3.3. Роль прокурора у забезпеченні збирання доказів

3.3

Міжнародні стандарти

Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року

Прокурори не повинні подавати проти обвинувачуваних доказів, що, як їм відомо, були отримані за допомогою джерел або методів, що суперечать закону. У випадках будь-яких сумнівів прокурори повинні запросити суд установити прийнятність цих доказів (п. 28, 32).

Стандарти професійної відповідальності та виклад основних обов'язків та прав прокурорів, прийняті міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року

- перевіряти отримані докази, щоб переконатися що вони були отримані правовим чи конституційним шляхом;
- відмовлятися використовувати докази, якщо є підстави вважати, що вони були отримані з використанням протизаконних методів, які являють собою грубе порушення прав підозрюваного, і в особливості методів, які являють собою тортури або жорстоке поводження;
- переконуватись, що відповідних заходів вжито щодо тих, хто несе відповідальність за застосування таких методів;
- повідомляти обвинуваченому преюдиціальну та сприятливу інформацію, що його стосується, швидко як тільки можливо, відповідно до законодавства і вимог до справедливого судочинства (п. d,e,f,g ст. 4.3).

Національне законодавство та практика його застосування

На прокурора й слідчого²⁴ покладається обов'язок доказування події кримінального правопорушення; винуватості обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення та інших, передбачених ст. 91 КПК обставин, а також обов'язок доказування належності та допустимості доказів, які вони подають (ст. 92 КПК).

Доказування у кримінальному провадженні полягає у збиранні, перевірці та оцінці доказів з метою встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження (ст. 91 КПК). Доказами є фактичні дані, отримані у порядку, передбаченому КПК, на підставі яких слідчий, прокурор, слідчий суддя і суд встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню. Процесуальними джерелами доказів є: показання; речові докази; документи; висновки експертів (ст. 84 КПК).

Прокурор, слідчий здійснюють збирання доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених КПК.

Зважаючи на наділення процесуального керівника повноваженнями подальшого підтримання обвинувачення у переданому до суду кримінальному провадженні, він має бути безпосередньо зацікавлений у кількості та якості зібраних доказів та має можливість спрямовувати розслідування у необхідному руслі.

Подібна позиція була підтримана й слідчими суддями під час фокус-групи:

Слідчий суддя

«...Він повинен бути зацікавлений в тому, щоби з самого початку збирати докази, і докази належні і допустимі, бо він же прийде в суд і він же буде доводити перед судом ті ж складові злочину за допомогою чого? За допомогою доказів. Бо якщо він їх не збере, або неналежним чином збере, навіщо тоді йти в суд? ... Прокурор — це та людина, яка повинна свою роботу і роботу слідчого саме спрямувати на те, щоб збирати докази».

Крім того, «забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, всебічного, повного, неупередженого розслідування і судового розгляду кримінального правопорушення» є одним із критеріїв оцінювання ефективності здійснення прокурором своїх повноважень у кримінальному провадженні²⁵.

24 Та, в установлених КПК випадках — на потерпілого.

25 Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні..., п. 39.

Процесуальний керівник тією чи іншою мірою бере участь у процесі доказування на етапах планування збирання доказів, організації та участі у збиранні доказів та забезпеченні їх належності й допустимості. Розглянемо роль прокурора на кожному з цих етапів більш детально.

3.3.1 | Планування збирання доказів

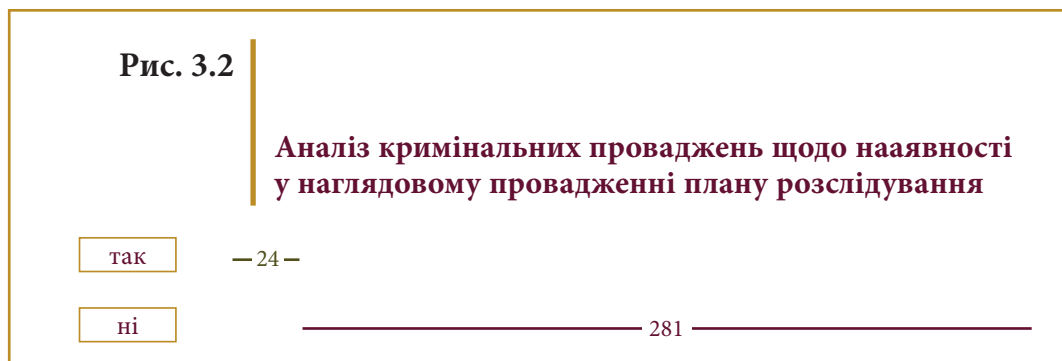
Матеріали дослідження свідчать про те, що на практиці плани розслідування складаються не у кожному кримінальному провадженні. Як правило, план розслідування складається щодо тяжких та резонансних злочинів.

Прокурор *«... Плани складаємо не по всіх провадженнях, а по особливо тяжких злочинах: по вбивствах, по разбоях. По крадіжках будуть, якщо великий розмір...».*

Водночас трапляються випадки, коли план, як окремий документ, не складається навіть щодо найскладніших та найрезонансних проваджень, хоча сам процес планування розслідування при цьому наявний:

Прокурор *«Я працював на районному рівні і в обласній, Генеральній. По самим найрезонанснішим справам немає планів розслідування. Можуть бути плани, для того щоб просто розділити, що у нас є часові рамки, нам треба обсяг роботи виконати, визначаємо, що нам треба, оце візьмете Ви, процесуальні керівники (допити, запити), а якісь експертизи і тому подібне, розкидали. Просто поділили на якісь шматки роботи».*

Як видно з рис. 3.2, за результатами аналізу матеріалів наглядових проваджень з'ясувалось, що лише у 24 із 305 (тобто всього у 8% наглядових проваджень) розроблявся план розслідування²⁶.



²⁶ Результати вибіркового аналізу матеріалів наглядових проваджень в прокуратурах різних регіонів України за 2013—2016 роки.

3.3.2 | Організація процесу збирання доказів

Сприйняття ролі прокурора на етапі збирання доказів учасниками кримінального провадження

У більшості країн континентального права та деяких країнах загального права прокурор здійснює контроль за розслідуванням в цілому і вказує поліції на дії, необхідні в процесі розслідування та характер обвинувачень, які мають бути пред'явлені особі²⁷.

За законодавством України, здійснюючи процесуальне керівництво досудовим розслідуванням прокурор уповноважений доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках — особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК).

Наразі у світі наявний широкий спектр практик щодо залучення прокурорів на стадії досудового розслідування — від повного дистанціювання й до керівництва й активної ролі в розслідуванні. Загалом, останнім часом, спільною вважають тенденцію щодо залучення прокурорів на ранніх етапах, особливо в складних справах, зокрема щодо шахрайства або корупції, навіть у тих країнах, де прокурор офіційно не відіграє значної ролі в процесі розслідування. Це здійснюється у форматі звернення поліції до прокурора за рекомендаціями на стадії розслідування²⁸.

Роль прокурора у збиранні доказів на практиці суттєво диференціюється у різних кримінальних провадженнях. На характер участі процесуального керівника (або старшого групи процесуальних керівників) у розслідуванні впливають різні обставини. Серед них можуть бути як факт укладення угоди під час досудового розслідування, що має зменшувати обсяг роботи із збирання доказової бази, так і такі обставини, як: тяжкість злочину, кількість епізодів, обсяг необхідних для проведення слідчих дій та активність сторони захисту, що безпосередньо обумовлюють складність розслідування конкретного провадження. Крім того, враховується широко вживана в прокурорському середовищі категорія «резонансність»²⁹.

27 Статус і роль прокурорів : Посібник // Управління Об'єднаних націй з питань наркотиків і злочинності Міжнародної асоціації прокурорів. ООН, 2014.

28 Там само.

29 Пунктом 2.7 наказу ГПУ №4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 року передбачено обов'язок керівників прокуратур усіх рівнів інформувати керівників органів прокуратури вищого рівня спеціальним повідомленням, а також чергового прокурора підрозділів приймання, опрацювання та аналізу ▶

Аналіз матеріалів інтерв'ю та фокус-груп, проведених із різними представниками професійних груп (слідчих суддів, прокурорів, слідчих та адвокатів) дає змогу показати доволі широкий «діапазон» активності різних прокурорів у різних кримінальних провадженнях, а також доволі різне бачення його ролі у процесі збирання доказів.

Слідчі судді, слідчі та адвокати переважно наводили випадки пасивного очікування зібраних слідчим доказів та цілком готових матеріалів для прийняття необхідного процесуального рішення (про обрання запобіжного заходу, повідомлення про підозру, складання обвинувального акта та його направлення до суду):

Слідчий суддя *«Они включатся со стадии уже подготовки обвинительного акта. Почему? Потому что тогда он понимает, что ставит он подпись и ему придется идти в суд»;*

Слідчий *«Многое зависит от процессуального руководителя. Есть, который действительно принимает участие, а есть, который просто приходит, подписывает и все»;*

Адвокат *«Він фактично може «прокурувати» коли вже ніби все зібрано, думають, що вже можна було б обвинувальний виносити, може перелистати справу і сказати, що по ній ще треба зібрати то-то, то-то, дати вказівку слідчому. Все».*

Характер участі у збиранні доказів у кримінальних провадженнях самого процесуального керівника обумовлює ступінь його обізнаності в нюансах конкретного провадження. На практиці випадки необізнаності процесуального керівника непоодинокі. Вони призводять до наявності процесуальних порушень з боку слідчих й обумовлюють появу ситуацій, коли законність тих чи інших дій слідчого під час збирання доказів оскаржується слідчому судді. При цьому прокурор далеко не завжди може чітко визначити свою позицію щодо законності проведення тієї чи іншої слідчої дії, оскільки не брав у ній участь та необізнаний про неї.

оперативної інформації Головного управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні ГПУ та галузевих підрозділів прокуратур обласного рівня у визначеному порядку про надходження повідомлень про кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки, терористичні акти, бандитизм, катастрофи, аварії, вибухи, пожежі та інші події, унаслідок яких заподіяно значну матеріальну шкоду або сталася загибель людей, умисні вбивства, вчинені при обтяжуючих обставинах і в умовах неочевидності, кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами та злочинними організаціями, службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, народними депутатами України, суддями, керівниками правоохоронних органів і вчинені проти них, особливо тяжкі кримінальні правопорушення, вчинені іноземцями і проти них, а також стосовно журналістів у разі перешкодження їхній законній професійній діяльності, про інші кримінальні правопорушення, які набули в суспільстві негативного резонансу.

Під час фокус-групи слідчі судді висловилися з цього приводу таким чином:

Слідчий суддя *«На досудебном следствии, когда возникают жалобы на действия следователя и приходит, допустим, прокурор, по сути, он ждет следователя, потому что ни на один вопрос уточняющий ответить не может».*

Через необізнаність у кримінальних провадженнях процесуального керівника, поширені ситуації, коли в процесі підтримання обвинувачення до суду викликаються свідки, допит яких під час досудового розслідування не надав жодної можливості підтвердити обвинувачення³⁰, що призводить до зайвого витрачання часу та затягування процесу.

Слідчий суддя *«Если 300 свидетелей было опитано: знают они или не знают, сообщали ли или не сообщали об обстоятельствах вчинения, их тянут в суд».*

Натомість самі процесуальні керівники переважно наводили приклади безпосереднього спрямування прокурором всього ходу розслідування, контролю та активної участі у проведенні конкретних слідчих дій, або навіть самостійного їх проведення:

Прокурор *«На 90% он сам расследует...»;*

Прокурор *«Практика сложилась таким образом, что прокурор отвечает за все. Следователи и опера ни за что не отвечают. Всё одели на голову прокурору всю эту пирамиду, и он ее несет»;*

Прокурор *«У мене є економічна справа. Я сам викликаю людей, свідків, призначаю експертизи, клопотання на обшук».*

При цьому, на думку самих прокурорів, в ідеалі вони не мають ґрунтовно занурюватись у процес збирання доказів, а скоріше контролювати якість результату цього процесу:

Прокурор *«Прокурор — это надзиратель. Всё. Вот ему принесли материал, он посмотрел: это — незаконно, печать ставлю и «до свидания»»;*

Прокурор *«Он должен ломать то, что незаконно, давать указания, но он не должен сам все делать. А сейчас как: не можешь влинуть, делай сам»;*

³⁰ Такі ситуації треба розрізняти з іншими, коли прокурор, виходячи з тактичних міркувань підтримання обвинувачення, має в запасі непрямих свідків на випадок проблем із допитом прямих й за відсутності потреби знімає клопотання про їх допит.

Прокурор

«Он не должен расследовать. В супер исключительных случаях он должен проводить отдельное следственное действие. А зачем тогда следователь, если я по своим делам беру допытываю на видео, беру следственный эксперимент, пусть с участием следователя, но это занимает сутками время. Я не согласен с подходом процессуального керівництва. При такой интенсивности — это не реально. Надзорное — это реально. Делать все, как в фильмах американских показано, что прокурор сам бегаёт с фонариком, проводит следственные действия — это интересно, но освободите меня от всех остальных тягостей»;

Прокурор

«Орган досудебного расследования, он должен заниматься. Прокурор погоджує клопотання, прокурор принимает участие в следственных действиях. Сам допросил человека для того, чтобы объективно воспринимать ситуацию, которая сложилась, но не подменять. А у нас идет подмена».

Наочною тут є позиція, висловлена одним керівником структурного підрозділу ГПУ, який вважає, що до моменту встановлення особи, котра вчинила злочин, прокурор, по суті, має лише наглядати за законністю дій відповідального за розслідування слідчого. Однак, на його думку, ситуація стає іншою після встановлення достатніх даних для притягнення особи до відповідальності:

Прокурор

«На цьому етапі може змінюватися функція прокурора. Слідчий до нього приносить матеріали, і каже: я вважаю що цього достатньо для повідомлення про підозру. Тут прокурор має три варіанти, і каже: перше — недостатньо, збирай дальше; другий — я бачу, що достатньо, і вже готовий з ними йти в суд; третій — да, я бачу що достатньо, але вже під моїм керівництвом проведи ще там десяток слідчих дій. І вже він фактично виступає процесуальним керівником, який вже на підставі зібраних доказів бачить, що йому ще треба, щоб довести вину. А до цього етапу він, умовно кажучи, тільки здійснює нагляд за якимись рішеннями там обшук провести і так далі»³¹.

Практика свідчить про більшу залученість процесуальних керівників у збиранні доказів у тяжких та багатоепізодних злочинах, а також у таких, що потребують великої кількості слідчих дій та інших складних або резонансних провадженнях:

Прокурор

«... Є якась кримінальне провадження, скажімо так, не настільки значне, на яке прокурор має, скажімо так, дивитись зі сторони, такий певний нагляд здійснювати. А є більш серйозні резонансні кримінальні провадження, кримінальні проваджен-

31 З інтерв'ю з керівником структурного підрозділу ГПУ.

ня по тяжким злочинам, там де виникає питання, що прокурор з цим йде до суду, і він відчуває, що можуть бути серйозні проблеми. Саме тут має включатись його діяльність саме як процесуального керівника, ось тут він більш ґрунтовно, скажемо так, підходить і дійсно там активізувати діяльність слідчого, але загальне бачення того, що як має відбуватись — тут має у прокурора»³².

Адвокат

«... Там, де резонансна, вони роблять все, щоб зібрати, а там, де не резонансна...»

Резонансні кримінальні провадження більш уважно контролюються керівництвом.

Прокурор

«... Керівництво кожен день питає — де ж та справа до суду, коли буде підозра, підписуй».

Крім того, складність, категорію кримінального провадження, реальний внесок у дослідження його обставин віднесено до критеріїв оцінювання ефективності здійснення прокурором своїх повноважень у кримінальному провадженні³³.

Розслідуванню злочинів невеликої тяжкості або, наприклад, численних однотипних крадіжок, приділяється значно менше уваги, ніж вбивствам, розбоям, зґвалтуванням чи іншим тяжким, резонансним злочинам.

Прокурор

«Грабежи, угони постійно на контролі. Або інші тяжкі...».

Зважаючи на відсутність нормативного закріплення критеріїв для різних кримінальних проваджень, якими має керуватись процесуальний керівник для з'ясування необхідної глибини втручання у процес розслідування, ми можемо лише спостерігати наведену далі яскраву палітру різних практик взаємодії прокурора із слідчим. Проте будь-яке пояснення цієї різноманітності може розглядатись лише як дослідницьке припущення, яке спирається на спостереження певних загальних тенденцій та висловлювання самих процесуальних керівників.

Взаємодія прокурора та слідчого на етапі збирання доказів

Прокурори мають доволі різні погляди на процес взаємодії із слідчими. Як вже відзначалось у розділі 2 (рис. 2.1), за результатами опитування думка прокурорів щодо співвідношення ролі процесуального керівника із роллю слідчого в процесі

32 З інтерв'ю з керівником структурного підрозділу ГПУ.

33 Відповідно до пункту 39 наказу ГПУ №4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 року.

розслідування розділилася майже навпіл. З одного боку, 42 % респондентів тією чи іншою мірою погодилися із твердженням, що прокурор організовує весь процес розслідування, а слідчий лише виконує його вказівки. З іншого боку, 46% опитаних не поділяють цей погляд на роль прокурора.

Практика співпраці між прокурором та слідчим щодо збирання доказів також неоднорідна. Так, із слів слідчих, наявні приклади належного взаєморозуміння та ефективної роботи.

Слідчий *«Є прокурори процесуальні, з якими слідчі хочуть працювати. Це відбувається все оперативно, швидко. Навіть якщо треба доставити свідка і потерпілого, прокурор сам його допитує»;*

Слідчий *«Якщо процесуальний прокурор користується авторитетом і в поліції, і в суді, і в прокуратурі, то відповідно в нього легше справи йдуть, і через суд простіше».*

На думку процесуальних керівників, в однотипних провадженнях слідчі знають основні вимоги до якості зібраних доказів та можуть працювати більш-менш ефективно навіть без ґрунтового процесуального керівництва³⁴. Велике значення в кожному конкретному випадку має досвід, професіоналізм та завантаженість конкретного слідчого, який може не потребувати постійної опіки під час збирання доказів та бути доволі самостійним, або навпаки, не проявляти жодної ініціативи у кримінальному провадженні та потребувати постійного «стимулювання» з боку прокурора:

Слідчий *«Якщо, наприклад, слідчий добросовісний і користується авторитетом, він і підозру, і обвинувальний акт погоджує швидше, бо зауважень до нього немає. Провадження слабшого слідчого читають ретельніше й довше, підозру переробляють по декілька разів».*

Однак, спостерігаються й приклади відсутності єдиного бачення процесу збирання доказів та, відповідно, відсутності належної конструктивної співпраці.

Під час фокус-груп процесуальні керівники наголошували на хибних уявленнях слідчих.

Прокурор *«... Нібито вони відповідають за справу, їм направляти, їм доводити до підозри і тягти на собі це все. Насправді це не так».*

³⁴ За словами слідчих суддів, опитаних під час фокус-групи, слідчі можуть бути доволі успішними в розслідуванні типових проваджень: «Якщо це крадіжка, то треба прийти і оглянути місце події. То потрібно зафіксувати це все. Саме від цього першого фіксування, вірного і такого дуже ретельного залежить подальше. Моє бачення, що по кожному виду злочину можна для органів досудового розслідування якийсь вироботать алгоритм дій, а там, звичайно, індивідуальні ситуації можуть бути».

Вони наполягають:

Прокурор

«Слідчий — це процесуально залежна від прокурора особа, це його фактично помічник».

Процесуальні керівники пояснюють:

Прокурор

«Слідчі, по суті, стали помічниками прокурора, як раніше був помічник прокурора, тобто є прокурор району, у нього помічники, прокурор відповідає за все, а його підручні виконують, що він не може на все розірватися. Зараз так у кримінальному провадженні, тобто є прокурор, а у нього є помічник слідчий, який має працювати фактично виключно на нього».

При цьому слідчі, своєю чергою, скаржаться на нав'язування процесуальними керівниками своєї позиції:

Слідчий

«Новый КПК был на то, чтобы ускорить работу, правильно? Разумные сроки. Все готово. И начинаются вказівки... Ситуация такая: я этому свидетелю не верю, допросите его под видео и полиграф проведите. Это по обычной какой-то краже. Видео меня не устраивает, мне надо, чтобы видео было через тимчасовий доступ. Если по запросу люди дают? Нет, не хочу, только через тимчасовий доступ...».

Прокурори, описуючи різні форми взаємодії, наголошують на відсутності важелів впливу на слідчого:

Прокурор

«... В деяких провадженнях буває дійсно нагляд. В деяких провадженнях яскрава участь. В деяких провадженнях спостереження, лише спостереження, оскільки навіть, даючи вказівки, прокурор не має жодних важелів щодо слідчого у зв'язку зі скасуванням статті 381 КК України щодо покарання слідчого (штраф, позбавлення права займати певні посади) у 2014 році. Тому прокурор взагалі не має жодних важелів щодо слідчого і покращення його роботи».

Разом із питанням відсутності важелів впливу на слідчого, процесуальні керівники порушують проблему підслідності, яка, на їхню думку, має бути прив'язаною не до органу досудового розслідування, а до прокуратури:

Прокурор

«Країни, які впровадили схожі КПК, як у нас, я чув за Чорногорію, у них підслідність це не категорія, яка прив'язується до органу досудового розслідування, це категорія, яка прив'язується до прокуратури. Тобто, підслідність за прокурором. Прокурор сам собі формує групу слідчих, сам собі формує спеціаліс-

тів, які він хоче, і він діє, по суті, як прокурор, а інші виключно на виконання його вказівок і рішень. У нас цього немає, бо не змінилося, скажімо так, уявлення слідства про себе і тому подібне і прокурорів про слідство».

Поряд з іншим, суттєвою перешкодою належної співпраці між процесуальними керівниками та слідчими у кримінальних провадженнях є її (співпраці) залежність від відносин між місцевими керівниками прокуратури та поліції.

Слідчий *«Якщо, не дай Бог, начальник поліції посварився з прокурором, можна жалюзи закрити та йти відпочивати, поки не помиряться!!!».*

Процесуальні керівники — учасники фокус-груп зазначили, що часто вони, а не слідчі ініціюють проведення майже кожної слідчої дії. У відповідь на питання про те, як часто вони це роблять, процесуальні керівники з місцевих прокуратур відповіли:

Прокурор *«Кожен раз. Це — основа роботи, по суті»;*

Прокурор *«Следователь просто не знает, какие доказательства нужны в суде. В этом самая большая проблема. Из-за чего доказательства могут быть недопустимыми в суде. Они этого тоже не знают. Поэтому процессуальный их ориентирует»;*

Прокурор *«Слідчий навіть який би відповідальний він не був, в нього замилюється око. Він каже: та з цього все зрозуміло, допитали і все. А ти — прокурор, ти ходиш в суд і розумієш, що суд, який тільки побачить матеріали, в нього буде купа питань, і ті питання треба чимось треба закривати. Розумієте?».*

За словами слідчих, на практиці багато залежить від особистості конкретного процесуального керівника:

Слідчий *«Есть, который действительно принимает участие, а есть, который просто приходит, подписывает и все».*

Варто зазначити, що в окремих випадках у тяжких, резонансних злочинах до розслідування, крім процесуального керівника, слідчого та оперативного працівника, долучаються начальник розшуку, начальник слідства, начальник поліції. Проводяться спільні наради, проводиться спільне заслуховування. У таких випадках наявна ґрунтовна взаємодія, розподіл обов'язків, заглиблення прокурора у подробиці кожної процесуальної дії. Однак, на думку слідчих, такі ситуації становлять менше ніж 5% проваджень.

Надання прокурором вказівок та доручень слідчому

Поточне спрямування діяльності оперативників та слідчих щодо збирання доказів прокурор може здійснювати у формі доручень та вказівок. Відповідно до ч. 4 ст. 40 КПК слідчий зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються у письмовій формі. Відповідно до ч. 1 ст. 41 КПК оперативні підрозділи відповідних органів здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора.

При цьому найчастіше прокурор співпрацює саме із слідчим, ставлячи всі завдання йому безпосередньо. Йдеться, в тому числі, й про доручення доставити людину, зібрати довідки і т. ін. Слідчий же делегує частину обов'язків оперативному працівнику:

Слідчий *«Прокурор всі завдання ставить слідчому. Слідчий у формі доручення це передоручає оперативному працівнику»;*

Слідчий *«...Вказівки процесуального прокурора до слідчого, а слідчий скопіював і дав це оперативному працівнику».*

Проте на регіональному рівні або на рівні ГПУ випадки безпосереднього надання доручень оперативним співробітникам є більш поширеною практикою.

Прокурор *«...Якщо це на районному рівні — як правило, ні. Якщо в Генеральній, прокуратурі міста — я можу вибрати, за великим рахунком, собі оперативне супроводження будь-яке. Але це рідкість».*

Поряд з іншим, прокурори нерідко доручають оперативникам доставити свідка для повторного допиту або простого спілкування. На їхню думку:

Прокурор *«То, что часто подписывают при допросе у следователя, не всегда объективно».*

Вказівки та доручення, із слів слідчих суддів та слідчих, надаються письмово, усно, телефоном, електронною поштою та іншими засобами зв'язку:

Слідчий суддя *«Я бачу, що принаймні наша прокуратура в процесі письмові вказівки слідчим дає, навіть перелічують питання, які слідчий має вирішити»;*

Слідчий *«Да, дійсно, дають письмові вказівки. За якийсь час можуть і перевірити хід їхнього виконання».*

При цьому їх надання у письмовій формі, на думку прокурорів, котрі брали участь у проведених фокус-групах, відбувається лише з метою впливу (хоча й не надто

ефективного) на недобросовісного слідчого або для «фіксування своєї роботи» на випадок перевірки керівництвом:

Прокурор

«Эти бумаги нужны просто, извините, для прикрытия своего зада, потому что завтра возникнет вопрос об эффективности досудебного расследования. Возникает большой вопрос, как мне задают, ты процессуальный руководитель, как ты влияешь на следователя, где твои вказівки. ... Как я понимаю, это чтобы на уровне оперативного совещания кого-то, извините, наказать, только эти бумажки и нужны. Фактически, если действительно стоит цель у следователя и прокурора расследовать, они без этих бумажек будут расследовать»;

Прокурор

«По факту, да, планы составляются, вказівки пишутся с этой целью. Реально они не влияют на расследование. Чтобы повлиять реально на расследование, выдергиваешь следователя, изучаешь перед этим дело, говоришь: что будем делать, какие предложения, не оно все делается, и это наиболее эффективный вариант. То, что написал вказівки, их можно не выполнять и за это ему ничего не будет. Раньше внесение в ЕРДР было, сейчас нет. Напишешь письмо на него. Отпишут, что або усунуто»;

Прокурор

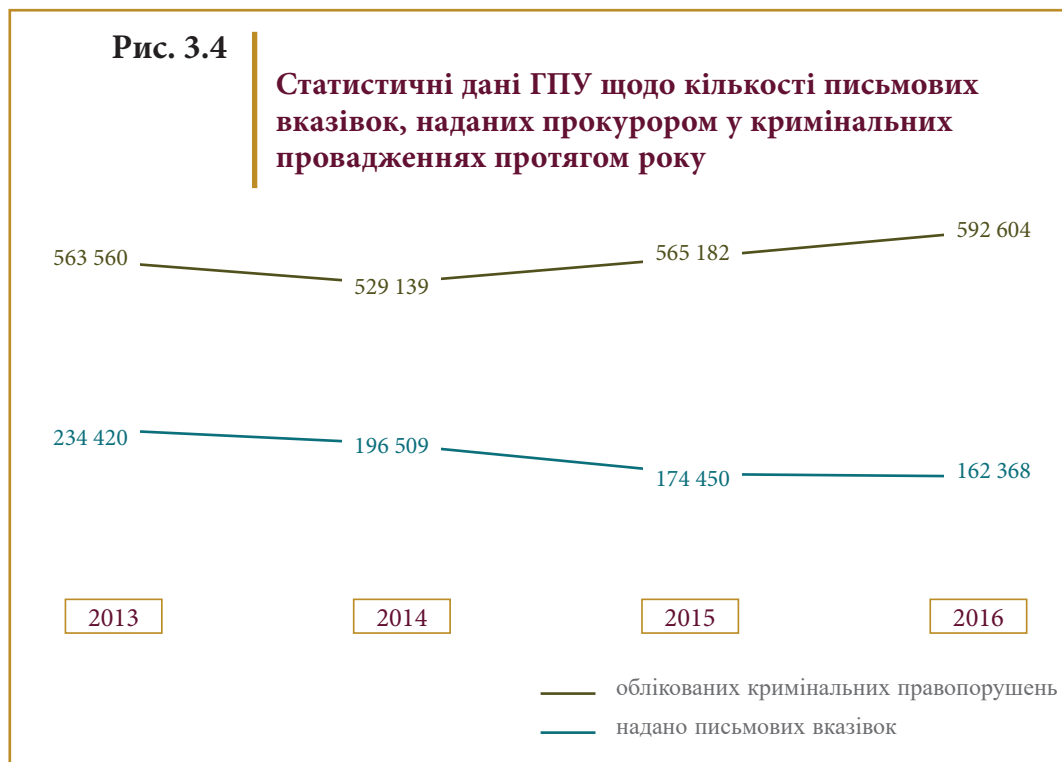
«Если нормальная работа, то это все в устном порядке, потому что оперативность сохраняется при этом...».

Під час анонімного анкетування прокурорів, котрі здійснюють процесуальне керівництво, їм ставилося питання щодо ефективності письмових вказівок як інструменту здійснення процесуального керівництва. На рис. 3.3 представлений розподіл відповідей на це питання.



Як видно з наведених даних, 44% респондентів вважають письмові вказівки пустою формальністю, а 26% — скоріше не відносять їх до ефективного інструменту кримінального провадження, оскільки переважно вистачає усних вказівок. Натомість 23% відзначили, що вони значно допомагають й лише 7% — що без них здійснювати керівництво розслідуванням неможливо.

Водночас, за офіційними статистичними даними, письмові вказівки сьогодні надаються практично в кожному третьому провадженні. Наприклад, протягом 2016 року на 592 604 облікованих кримінальних правопорушень прокурорами було надано 162 368 письмових вказівок³⁵.



³⁵ Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2016 року на офіційному веб-сайті ГПУ. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

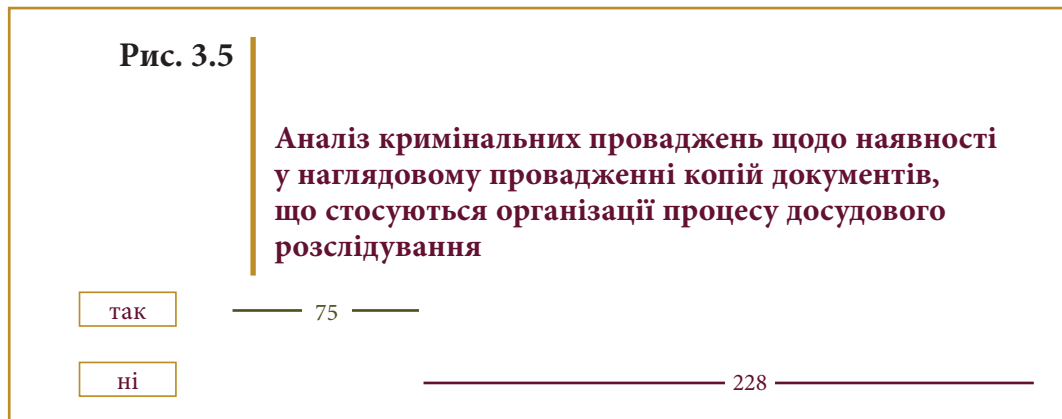
Зважаючи на те, що ця інформація входить до загальної статистики, а будь-які різкі зміни статистичних показників відстежуються й можуть трактуватись як недоліки в роботі, на практиці офіційні цифри щодо кількості таких вказівок забезпечуються керівниками місцевих прокуратур на відносно стабільному рівні. За словами процесуальних керівників:

Прокурор

«По поводу показателей. В конце 2016 года вызвал руководителя замов и говорит: что вы делаете, у Вас уже на 300 указаний больше, чем в прошлом году, в следующем году надо же будет превысить?!».

Статистичні дані останніх чотирьох років підтверджують стабільно високі показники надання письмових вказівок, кількість яких хоча й дещо зменшується з кожним роком, проте надзвичайно повільно (рис. 3.4).

Водночас вивчення матеріалів наглядових проваджень прокурорів показало, що письмові вказівки зберігалися лише у кожному четвертому провадженні (рис. 3.5), на відміну від наведених офіційних статистичних даних, згідно з якими вказівки дещо більш поширені³⁶.



Адвокати висловили дещо інше бачення ситуації із наданням вказівок, вказавши, зокрема, на випадки неналежного контролю за їх виконанням з боку прокурорів:

Адвокат

«На практиці доручення не обмежуються часом їх виконання, а результат контролюється далеко не завжди»;

Адвокат

«Відповідальний і грамотний прокурор — він контролює виконання цих доручень і корегує, або доповнює іншим дорученням та ще список пише, або контролює, принаймні, запитує у того слідчого, — «а що ти зробив», «здобув — не здобув»? Якщо не здобув, де докази того, що немає можливості здобути.»

³⁶ Результати вибіркового аналізу матеріалів наглядових проваджень в прокуратурах різних регіонів України за 2013-2016 роки.

А інколи буває, виписав доручення, здобув — не здобув слідчий, закрили впровадження і забули...».

Самі ж процесуальні керівники, хоча й відмічають суттєві складності із механізмом контролю через відсутність відповідальності слідчого за невиконання вказівок та доручень, проте наполягають на звичній для них практиці встановлення строків їх виконання.

Прокурор

«В кожній письмовій вказівці, а це наша практика в області, ми зазначаємо і даємо майже місяць на виконання. Це ті провадження, де не повідомлено осіб про підозру. Ми вивчаємо постійно добові матеріали, вони надходять до прокуратури і ми одразу їх вивчаємо, надаємо вказівки по категоріям тяжких і особливо тяжких».

Яскравою ілюстрацією випадків, коли процесуальні керівники надають вказівки та здійснюють контроль за їх виконанням без реальної необхідності, а скоріше через підкорення встановленим у прокуратурі негласним вимогам, є слова одного з процесуальних керівників:

Прокурор

«Вказівки надаємо. Ставимо питання: що зробив, яка ефективність слідчого. Ставимо на контроль ці вказівки. Буває таке, що відповіді невчасно приходять. І сам сідаю і набираю відповіді на вказівки, і підписую».

Важливим для процесуального керівника в процесі організації та планування розслідування видається використання ним наглядового провадження, як інструменту, який в умовах великого навантаження покликаний допомагати прокурору постійно «тримати руку на пульсі» й спрямовувати роботу слідчого до позитивного результату. Проте, як видно із наведених в цьому підрозділі результатів дослідження, матеріали наглядового провадження надзвичайно рідко містять розроблені у кримінальному провадженні плани розслідування (8%) й значно рідше, ніж за офіційними статистичними даними — надані у провадженні письмові вказівки (25%). Отже, прокурори або не лишають ці документи у наглядових провадженнях, або просто не складають їх³⁷.

У більшості наглядових проваджень можна побачити такі документи: копії реєстру матеріалів досудового розслідування, витяги з ЄРДР, повідомлення слідчого про початок досудового розслідування (ст. 214 КПК), постанови про призначення групи прокурорів, супровідні листи про направлення кримінального провадження до суду чи іншого органу, повідомлення про підозру, обвинувальні акти, окремі протоколи слідчих (розшукових) дій, висновки експертиз. Це скопійовані слідчим за дорученням прокурора або самим прокурором окремі матеріали кримінального провадження, які переважно відображають рух провадження, хід розслідування та

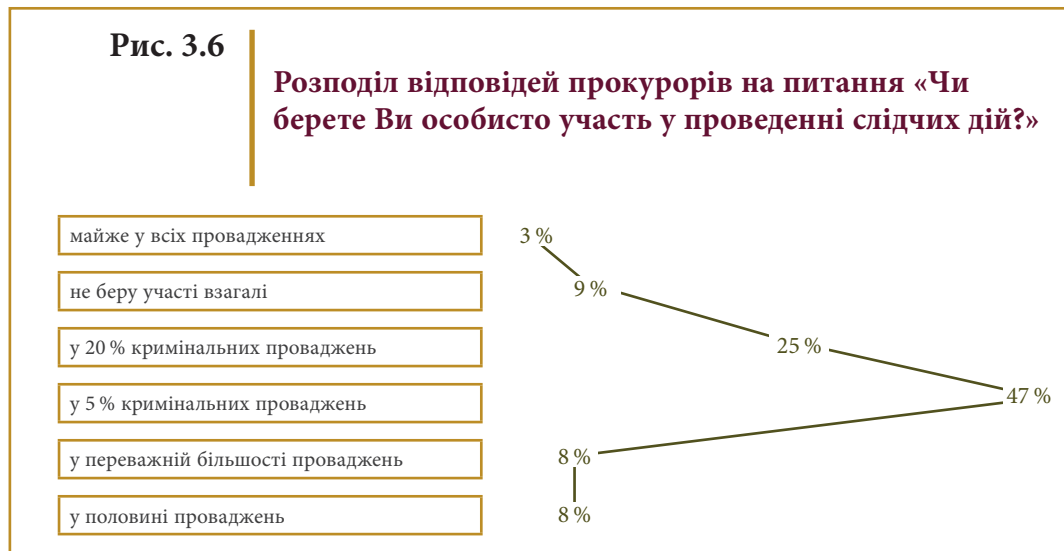
³⁷ Результати вибіркового аналізу матеріалів наглядових проваджень в прокуратурах різних регіонів України за 2013—2016 роки.

його результати. Проте за відсутності плану розслідування та письмових вказівок прокурора важко зробити висновок щодо власне ролі прокурора в організації процесу розслідування, визначення його тактики³⁸.

Особливості безпосередньої участі прокурора у проведенні слідчих дій

Результати дослідження свідчать, що найактивніше прокурори долучаються до закріплення саме ключових доказів та доказів, значення яких у суді може бути нівельоване стороною захисту. Це, наприклад, допит ключового свідка або проведення слідчого експерименту. Натомість паперова робота щодо здобуття тих чи інших документів переважно виконується слідчим самостійно.

Під час опитування прокурорів, котрі здійснюють процесуальне керівництво, їм ставилося питання щодо особистої участі у проведенні слідчих дій. На рис. 3.6 представлений розподіл відповідей на це питання.



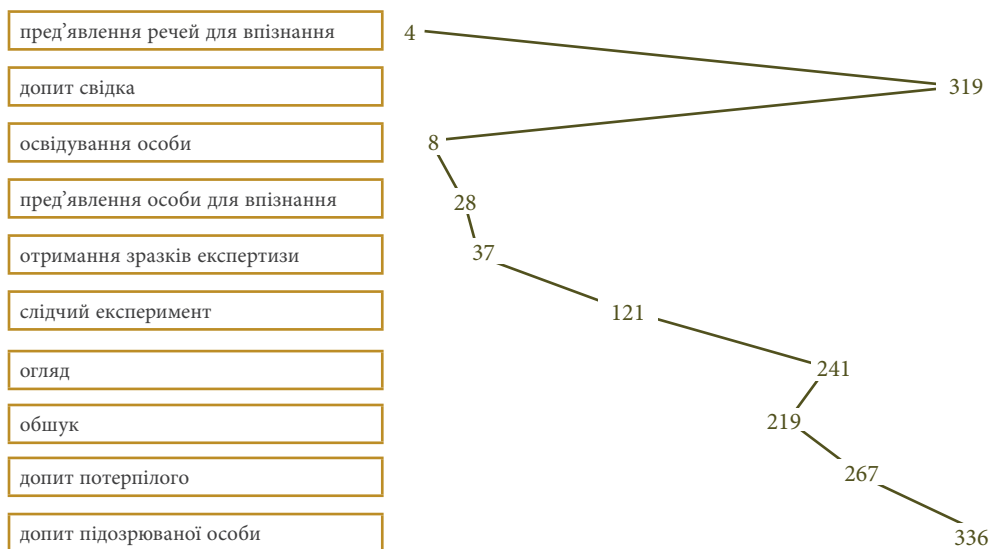
Як видно з наведених даних, переважна більшість прокурорів зазначили, що беруть безпосередню участь у проведенні слідчих дій лише у незначній кількості кримінальних проваджень. Так, зокрема, 9% опитаних прокурорів взагалі не беруть участь у проведенні слідчих дій, 47% респондентів лише у 5% проваджень, ще чверть опитаних — у 20% проваджень.

Також під час опитування прокурорам ставилося питання щодо слідчих дій, у проведенні яких вони найчастіше беруть особисту участь. Як видно з діаграми (рис. 3.7), більшість опитаних процесуальних керівників серед таких слідчих дій

³⁸ Результати вибіркового аналізу матеріалів наглядових проваджень в прокуратурах різних регіонів України за 2013—2016 роки.

Рис. 3.7

**Розподіл відповідей прокурорів на питання
«Якщо Ви берете участь у проведенні слідчих дій,
то в яких саме найчастіше?»**



виділили допит підозрюваної особи (336 опитаних). Крім того, поширені відповіді щодо участі у допиті свідка (319); допиті потерпілого (267); проведенні огляду (241); проведенні обшуку (219); проведенні слідчого експерименту (121). Значно рідше називались такі слічі дії, як отримання зразків для експертизи (37); пред'явлення особи для впізнання (28); освідування особи (8).

Під час проведення фокус-груп із процесуальними керівниками вони також відзначали участь у допитах або проведенні оглядів, слідчих експериментів та обшуків:

Прокурор

«...Если это убийство — осмотры, на следчих экспериментах тоже, потому что бывают такие пограничные ситуации, когда сомневаешься по поводу многоэпизодных производств, все ли они этого человека. У меня была ст. 121 ч. 2, был единственный свидетель, он был в состоянии сильно алкогольного опьянения на момент совершения, у него зрение было минус 7, то есть мне нужно было на месте реально понимать, мог он или не мог видеть, скольких людей. Он говорит — 10 человек. Поставили 5 человек и спрашиваем: сколько ты видишь? Потому что следователь проведет следственный эксперимент так, что по картинкам будет все красиво, а потом в суде адвокат ему скажет: снимай очки и скажи, сколько тут пальцев...».

За словами адвокатів:

Адвокат

«... Наприклад, по статті 115 КК України, прокурори, приймають участь у допиті, хоча б в одному, не всі, але є тенденція до збільшення зараз, хоча б у одному допиті й у слідчому експерименті. Тобто, вони хочуть особисто переконатися, особливо, коли в злочині немає практично ніяких інших доказів, ні відео, ні свідків і так далі. Вони хочуть особисто переконатися, щоб потім підтримувати належним чином обвинувачення. Особливо, якщо адвокат не згоден з кваліфікацією, наприклад, наполягає, що не ст. 115, а ст. 121, ст. 119 КК України...».

Більшою мірою процесуальних керівників цікавлять допити неповнолітніх обвинувачених або потерпілих. За словами опитаних адвокатів, в окремих випадках прокурори навіть проводять допити цих осіб самостійно.

У випадках присутності під час проведення слідчих (розшукових) дій прокурор контролює законність проведення цих дій, але, як процесуально зацікавлена в кінцевому результаті провадження особа, переважно реагує лише на найбільш грубі порушення, насамперед у випадку, якщо на них звертає увагу захисник.

Адвокат

«...Якщо захисник робить зауваження, наприклад, коли слідчий під час слідчого експерименту фактично проводить допит, ніколи прокурор не говорить — ні, давайте ми потім допит проведемо, зараз нехай показують і так далі. Лише якщо захисник наполегливо говорить, — це зауваження, будь ласка, ми його внесимо до протоколу і т. д., і тоді можлива реакція прокурора...».

Наведена цитата яскраво ілюструє схему, яку правоохоронці активно використовують для того, щоби обійти передбачену ст. 95 КПК заборону обґрунтування судових рішень показаннями, наданими слідчому або прокурору під час досудового розслідування. У такий спосіб вони намагаються «підстрахуватись» на випадок зміни особою показань в суді.

Збирання доказів, які виправдовують обвинуваченого або пом'якшують його вину

На практиці виникають питання збирання доказів, які виправдовують обвинуваченого або пом'якшують його вину. ст. 220 КПК передбачає можливість ініціювання стороною захисту, потерпілим, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, проведення слідчих (розшукових) дій, що здійснюється шляхом подання слідчому, прокурору відповідних клопотань. Постанова слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій може бути оскаржена слідчому судді (ст. 93 КПК).

За словами адвокатів, у зазначених ситуаціях прокурори переважно виходять з інтересів саме сторони обвинувачення.

Адвокат

«...Вони фактично навіть перешкоджають в збиранні тих доказів. Я вважаю, що чим більше доказів, тим краще, бо так об'єктивніше розглядати справу. Можна більш об'єктивне рішення винести. Вони перешкоджають у зборі доказів по лінії захисту. Мало того, що вони самі не збирають цього, вони не беруть у цьому активної участі, так вони ще й стороні захисту перешкоджають збирати ці докази. Які оправдовують, хоча це їхній обов'язок, частини 2-ї статті 9-ї КПК — це їх обов'язок! А вони ще й перешкоджають цьому».

На практиці обсяг доказів, зібраних на стадії повідомлення про підозру, максимально наближений або навіть цілком дорівнює обсягу доказів на етапі складання обвинувального акта.

Прокурор

«После сообщения о подозрении осуществляются только те следственные действия, которые невозможно провести до оглашения лицу подозрения, то есть та же психиатрическая экспертиза, что он должен быть в качестве подозреваемого уже. А так, в принципе, до подозрения у нас собираются все доказательства, которые идут в основу обвинительного акта, заключения».

Цей факт, вочевидь, свідчить про те, що процедуру повідомлення про підозру прокурори та слідчі розглядають скоріше як аналог передбаченої КПК 1960 року процедури пред'явлення обвинувачення, ніж як мінімально обґрунтоване припущення про вчинення особою злочину. Така практика, на наш погляд, не відповідає змісту закладених в основу повідомлення про підозру ідей і може перешкоджати реалізації особою права на захист, що більш ґрунтовно описуватиметься в підрозділі 3.4. Крім того, її наявність обумовлює появу описаних в підрозділі 3.2 непоодиноких ситуацій, коли фактичне затримання особи не реєструється для того, щоби не запускати перебіг обмеженого 24 годинами терміну обов'язкового повідомлення про підозру.

3.3.3 | Забезпечення належності й допустимості доказів

Слідчий, прокурор оцінюють кожний доказ з погляду належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів — з погляду достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом.

Належними є докази, які прямо чи непрямо підтверджують існування чи відсутність обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні, та інших обставин, які мають значення для кримінального провадження, а також достовірність чи недостовірність, можливість чи неможливість використання інших доказів (ст. 85).

Допустимим визнається доказ, якщо він отриманий у порядку, встановленому КПК (ст. 86). Недопустимий доказ не може бути використаний при прийнятті процесуальних рішень, на нього не може посылатися суд при ухваленні судового рішення.

Докази, отримані внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, є недопустимими. Істотними порушеннями прав людини і основоположних свобод є, зокрема, такі діяння (ч. 1, 2 ст. 87 КПК):

- здійснення процесуальних дій, які потребують попереднього дозволу суду, без такого дозволу або з порушенням його суттєвих умов;
- отримання доказів внаслідок катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поводження або погрози застосування такого поводження;
- порушення права особи на захист;
- отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права;
- порушення права на перехресний допит.

Недопустимими є також докази, що були отримані (ч. 3 ст. 87 КПК):

- з показань свідка, який надалі був визнаний підозрюваним чи обвинуваченим у цьому кримінальному провадженні;
- після початку кримінального провадження шляхом реалізації органами досудового розслідування чи прокуратури своїх повноважень, не передбачених цим Кодексом, для забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень.

У цьому підрозділі ми звернемося до загальних питань, пов'язаних із забезпеченням допустимості доказів. Натомість, питання порушення прав людини для отримання доказів вчинення особою кримінального правопорушення розглядатимуться в розділі 4 цього звіту.

Обізнаність процесуального керівника про результати роботи слідчого щодо здобуття доказів й про наявні під час проведення слідчих дій проблеми, які можуть вплинути на допустимість доказів є дуже важливою, зважаючи на необхідність бути готовим до відстоювання допустимості кожного здобутого під час досудового

розслідування та поданого на розгляд суду доказу. При цьому така обізнаність має бути забезпечена в умовах необов'язкової участі процесуального керівника під час проведення кожної слідчої дії.

За таких умов, на практиці прокурори намагаються з'ясовувати наявність підстав для визнання доказів явно недопустимими, перевіряючи матеріали слідчих, розшукових дій та відсіювати такі докази.

Прокурор *«Если идет не поверхностный осмотр, который, в принципе, разрешен по закону о полиции, а идет обыск лица, понятно, что это уже недопустимый будет, такое я не пропущу».*

Варто зазначити, що ставлення до відсіву таких доказів не є принциповим та категоричним для всіх прокурорів. У випадку, якщо є шанс, що сторона захисту не зверне увагу на питання недопустимості, а суд їх не помітить, далеко не кожний прокурор відмовиться подавати такий доказ до суду. Серед відповідей на поставлене під час проведення фокус-групи із прокурорами питання про те, чи подаватиме процесуальний керівник до суду явно недопустимий доказ, була і така:

Прокурор *« Ні, але якщо може пройти, можна подати».*

Наводився приклад:

Прокурор *«Взяли слідчі багато тимчасових розшуків і інших ухвал, використовуючи одні документи. А ці документи не можна було використовувати без дозволу сторони. Це просто особливого характеру документи. І оті всі ухвали, а там сотні ухвал, вони були... Без цих документів раніше чи могли би ви отримати ці дозволи? Слідчі зробили, процесуальні керівники погодили клопотання».*

Адвокати більш категоричні в характеристиці ставлення процесуальних керівників до допустимості й належності доказів:

Адвокат *«У прокурора таких доказів немає, зразу скажу. У них всі докази допустимі, належні. Навіть, коли ти звертаєш їм увагу, що там без захисника»;*

Адвокат *«У них все допустиме, навіть елементарне. Вони там спочатку провели оперативну закупку, а за 3 години тільки порушили кримінальну справу, після того, як провели оперативну закупку. Їх не бентежить, що години не сходяться. «Не сходяться? Потім зійдуться у суді!»;*

Адвокат *«... Зокрема, коли при упізнанні серед статистів був слідчий міліції, поняті там були стажери міліції».*

Непоодинокі на практиці випадки необізнаності прокурора щодо проблем, які траплялися під час збирання конкретних доказів. Неприділення належної уваги контролю за здійсненням слідчих (розшукових) дій часто призводить до фізичної неготовності прокурора відстоювати законність отримання того чи іншого доказу та, відповідно його «допустимість».

Слідчий суддя

«... Нерідко висловлена адвокатом позиція щодо недопустимості конкретного доказу призводить до, так би мовити, «зависання комп'ютера» в голові у прокурора».

Цікаво, що коментуючи наведену ситуацію, прокурори зазначили:

Прокурор

«Ми встаємо і говоримо, що, шановний суд, зазначене клопання заявлене передчасно. Суд приймає рішення про належність неприпустимість доказів в нарадчій кімнаті. Все...».

Наведений коментар підтверджує поширеність таких ситуацій та ілюструє приклади намагання прокурорів лише мінімізувати враження щодо їх необізнаності в питаннях отримання конкретних доказів, лишаючи питання ретельного відсіву неналежних та недопустимих доказів відкритим.

3.3.4 | Особливості діяльності прокурора щодо забезпечення збирання доказів в окремих категоріях кримінальних проваджень

Збирання доказів у кримінальних провадженнях, щодо яких укладаються угоди

У розділі 2 ми звертались до проблеми навантаження прокурорів. Одним із механізмів розвантаження процесуальних керівників варто розглянути інститут угод у кримінальному провадженні.

Особливі кримінальні провадження, в основу яких покладено угоду, в різних формах успішно застосовуються в багатьох країнах англо-саксонської та романо-германської правових сімей. На необхідність запровадження таких процедур орієнтує Рекомендація N 6 R (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо спрощення кримінального правосуддя» 1987 року³⁹, а також Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року.

³⁹ Згідно з п. 6 розділу III Рекомендації N 6 R (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи «Щодо спрощення кримінального правосуддя» 1987 року державам-членам рекомендується введення процедури «заяви підсудного про визнання вини», відповідно до якої від обвинуваченого потрібна явка до суду на ранній стадії провадження із публічною заявою про те, чи приймає він або відкидає звинувачення проти себе.

Експерти, котрі досліджували цю проблематику, стверджують, що в цілому від 30 до 90% кримінальних проваджень у державах загальної та континентальної правових систем вирішуються саме таким чином⁴⁰. А в США вже протягом багатьох років близько 98 % кримінальних проваджень від їх загального числа в судах вирішується на підставі угод про визнання винуватості⁴¹.

Реалізація інституту угод дає змогу: суттєво заощаджувати кримінально-процесуальні ресурси, не витрачаючи зайвий час на доведення вини особи, яка й сама її визнає, та уникаючи питань подальшого оскарження судових рішень; використовувати угоди як інструмент для розкриття інших (тих, що не є предметом угоди) злочинів та доведення вини інших співучасників; скоротити час з моменту вчинення злочину до прийняття щодо нього остаточного рішення тощо.

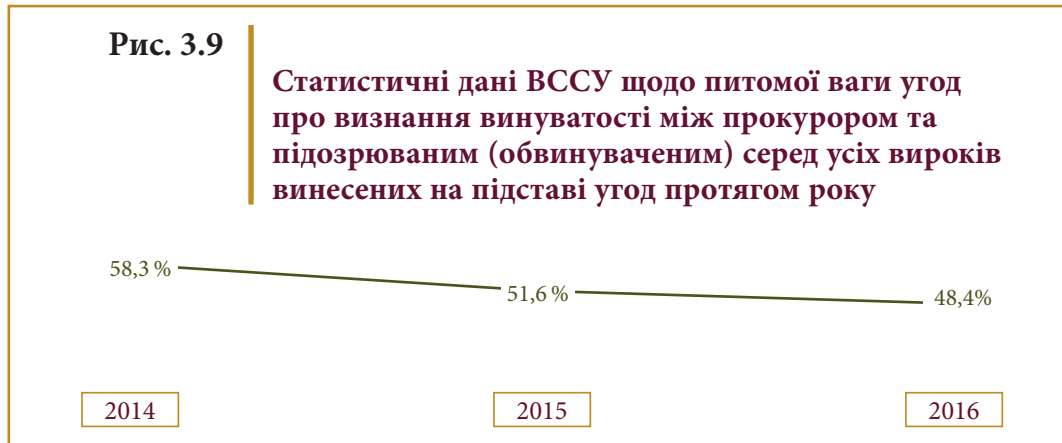
Ідея реалізації спрощених процедур, завдяки яким досягається процесуальна економія через розвантаження правоохоронних органів від зайвої роботи з доведення вини особи, була покладена й в основу запровадженого у КПК 2012 року вітчизняного інституту угод (угоди про примирення й угоди про визнання винуватості). Зважаючи на те, що фактично йдеться про домовленість між підозрюваним (обвинуваченим) та прокурором або потерпілим (залежно від виду угод), цей інститут покликаний сприяти досягненню консенсусу між його сторонами та врегулюванню соціального конфлікту.

Питома вага винесених в Україні на підставі угод вироків доволі невелика та має тенденцію до зниження. За даними судової статистики (рис. 3.8), за 2013 рік на підставі угод було винесено 23,4% вироків, 2014 — 23 %, 2015 — 19,6 %. За 2016 рік ця цифра була найменшою та становила 19%⁴².



40 Леяк О.О. Угода про визнання винуватості у кримінальному процесі України : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Олена Олександрівна Леяк. — Київ, 2015. — 20 с., С. 1.
41 Стратій О.В. Угода з правосуддям у законодавстві США // Європейські перспективи. — № 9. — 2014. — С. 166.
42 Судова статистика ВССУ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.

Близько половини (із тенденцією до поступового зменшення) загальної кількості угод (за 2014 рік — 58,3%; 2015— 51,6%; 2016 — 48,4%)⁴³ становили угоди про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним (обвинуваченим), котрі укладаються з ініціативи будь-кого з цих осіб (рис. 3.9).



Ці дані свідчать про те, що зниження питомої ваги вироків, винесених на підставі угод про визнання винуватості, навіть більш стрімке, ніж загальний відсоток угод.

Проте наявність невеликого відсотка угод про визнання винуватості не можна пов'язувати із невеликою кількістю осіб, котрі визнають свою вину та не налаштовані спростовувати позицію обвинувачення. Насправді таких осіб вистачає, проте реалізують вони свою згоду на співпрацю в дещо інший спосіб.

Звернувшись до статистичних даних ГПУ, можна побачити, що близько 50% (31 338 із 62 702) судових розглядів кримінальних проваджень, в яких брали участь прокурори за 2016 рік, здійснювалися за передбаченою ч. 3 ст. 349 КПК спрощеною процедурою (рис. 3.10).



43 Судова статистика ВССУ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.

Застосування цієї процедури, так само як і застосування процедури укладення угоди про визнання винуватості, пов'язане із визнанням особою вини та її готовністю не опонувати обвинуваченню. Проте, на відміну від інституту укладення угоди, основна ідея якого полягає у спрощенні та скороченні як досудового розслідування, так і судових процедур, ідея передбаченого ч. 3 ст. 349 КПК інституту полягає лише у спрощенні та скороченні саме судових процедур. За логікою, для оптимізації навантаження на органи досудового розслідування та процесуального керівника має, насамперед, розглядатись можливість застосування угоди. І лише потім, у разі неможливості чи недоцільності застосування угоди під час досудового розслідування, має порушуватись питання про застосування передбачених ч. 3 ст. 349 КПК спрощених судових процедур.

Дослідники, котрі аналізували матеріали конкретних кримінальних справ у різних областях України, підтверджують наявність великої кількості (від 40 до 60 %) винесених на підставі ч. 3 ст. 349 КПК вироків й констатують, що для переважної частини таких проваджень характерне незалучення захисника⁴⁴. Одразу треба обмовитися, що незалучення захисника в таких випадках може бути законним, оскільки не забороняється КПК. Проте надзвичайно велика розповсюдженість таких випадків є тривожним сигналом про те, що на процедуру спрощеного судового розгляду переважно погоджуються не ті особи, котрі спочатку не були налаштовані на визнання вини та співробітництво, але згодом, побачивши ґрунтовну доказову базу, змінили свою позицію вже в суді. Навпаки, учасниками цієї процедури стають особи, котрі не захищались із самого початку, тому можна припустити, що вони погодились на таку форму співпраці із правосуддям, оскільки навіть не знали про переваги процедури угоди, головною серед яких є обов'язкове забезпечення участі захисника з моменту ініціювання угоди про визнання винуватості (п. 9 ч. 2 ст. 52 КПК).

У результаті маємо ситуацію, коли замість укладення угоди про визнання винуватості, за якою є обов'язковою участь захисника й передбачається узгодження обсягу обвинувачення й розміру покарання, наявна ситуація, коли особа без належного захисту й без гарантованого угодою пом'якшення покарання йде на визнання вини та недослідження доказів (що обмежує можливість подальшого оскарження вироку), просто сподіваючись на можливу поблажку прокурора та суду в питанні призначення покарання. При цьому цілком відсутня економія часових та матеріальних державних ресурсів на збирання речових доказів.

Натомість, повертаючись до угод, варто визнати і те, що зважаючи на наявність випадків відмовити у затвердженні угоди в суді та повернення кримінального провадження прокурору для продовження досудового розслідування, прокурори побоюються можливих для таких ситуацій складнощів із доведенням вини особи через втрату доказової бази. Тому до суду переважно направляються угоди лише після проведення основного комплексу дій щодо збирання доказів, що також не сприяє використанню угод як інструменту економії державних процесуальних ресурсів.

44 Матеріали опитування польових дослідників.

«У нас в любом случае проводятся все следственные действия. Потому что часто в суде отказываются от этой угоды, чтобы не возвращали обвинительные».

З огляду на викладене варто зазначити, що на сьогодні суттєвого зменшення навантаження як на прокурора так і на слідчого завдяки застосуванню угод не відбувається. А практика застосування цієї процедури разом із передбаченою ч. 3 ст. 349 КПК спрощеною процедурою потребує подальшого дослідження.

3.4 | Роль прокурора на етапі повідомлення про підозру

Відповідно до ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною асамблеєю ООН, кожен, хто притягується до кримінальної відповідальності, має право бути терміново і докладно повідомленим мовою, яку він розуміє, про характер і підставу пред'явленого йому звинувачення.

Повідомлення про підозру — один із найважливіших процесуальних актів, спрямованих на практичну реалізацію функції досудового розслідування та забезпечення захисту прав особи, відносно якої відкрито кримінальне провадження. Він складається з прийняття рішення про повідомлення про підозру, складання самого повідомлення, вручення повідомлення про підозру особі, відносно якої відкрито кримінальне провадження, а також роз'яснення підозрюваному його прав.

У КПК 2012 року повідомлення про підозру займає особливе місце в структурі досудового розслідування і підбиває певний підсумок проведених попередніх робіт у межах кримінального провадження, зібраним даним на початковій стадії розслідування правопорушення і є першим кроком притягнення до кримінальної відповідальності.

Сутність акту повідомлення особі про підозру полягає в тому, що на підставі зібраних даних конкретна особа стає головним учасником кримінального процесу під час досудового слідства, щодо якого державою в особі органів правосуддя публічно формулюється та проголошується намір притягти її до кримінальної відповідальності. Однак сам підозрюваний при цьому в силу презумпції невинуватості ще не вважається винуватим, поки його провина не встановлена вироком суду. У зв'язку з чим підозрюваний наділяється для захисту своїх інтересів широкими процесуальними правами.

Повідомлення про підозру може бути здійснене лише щодо осудних осіб, які досягли віку, з якого за відповідні злочини може наставати кримінальна відповідальність та які не наділені не скасованим на період слідства імунітетом від кримінальної відповідальності (мають статус недоторканності).

Юридичне значення акту повідомлення особі про підозру полягає в тому, що в досудовому розслідуванні настає новий етап, пов'язаний із наявністю достатніх доказів для підозри у скоєнні злочину конкретної особи. Ця підозра має чітко формулюватись у письмовому документі — повідомленні особі про підозру. У ньому слідчий (за участю прокурора), прокурор дає першопочатковий висновок про наявність і суть кримінально-караного діяння, вчиненого конкретною особою

Відповідно до ч. 1 ст. 277 КПК «Письмове повідомлення про підозру складається прокурором або ж слідчим за погодженням з прокурором».

Повідомлення про підозру обов'язково здійснюється у таких випадках (ч. 1 ст. 276 КПК):

- 1) у разі затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення;
- 2) у разі обрання до особи одного з передбачених КПК запобіжних заходів, зазначених у ст. 176 КПК;
- 3) у разі наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення. При цьому повідомлення особі про підозру повинно ґрунтуватися не на сукупності доказів, а на їх системі.

У кожному випадку підготовки повідомлення про підозру прокурору доцільно перевіряти, чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на доказах, отриманих незаконним шляхом, у тому числі внаслідок істотного порушення прав та свобод людини.

Також прокурор мав би перевірити:

- чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на доказах, отриманих внаслідок здійснення процесуальних дій, які потребують попереднього дозволу суду (обшук, огляд житла та іншого володіння особи; аудіо-, відеоконтроль особи; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж тощо), без такого дозволу або з порушенням суттєвих умов дозволу;
- чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на доказах, отриманих внаслідок катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поводження або погрози застосування такого поводження;
- чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на доказах, отриманих внаслідок порушення права особи на захист;
- чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на доказах, отриманих внаслідок отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права;

- чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на доказах, отриманих внаслідок порушення права на перехресний допит;
- чи не стали підставою для підозри особи у вчиненні нею кримінального правопорушення пояснення, показання, отримані в результаті примусу в результаті порушення принципу свободи від самовикриття, передбаченого ст. 18 КПК;
- чи не ґрунтується підозра особи у вчиненні злочину на показаннях цієї особи, допитаної попередньо як свідка з порушенням вимог п. 1 ч. 3 ст. 87 КПК.

Прокурор має також пересвідчитись, що відповідно до ч. 2 ст. 29 КПК особа повідомлена про підозру у вчиненні кримінального правопорушення мовою, якою вона достатньо володіє для розуміння суті підозри у вчиненні кримінального правопорушення.

Прокурор має забезпечити, щоб письмове повідомлення про підозру затриманій особі було вручене не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту її фактичного затримання (з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою). У разі якщо особі не було вручене повідомлення про підозру у зазначений строк, негайно її звільнити, виконуючи вимоги відповідно до ч. 3 ст. 278 КПК.

Згідно з ч. 4 ст. 278 КПК прокурор має забезпечити, щоб дата та час повідомлення про підозру, права кваліфікація кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону про кримінальну відповідальність невідкладно були внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Відповідно до наказу ГПУ від 19 грудня 2012 року № 4гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» (зі змінами, внесеними наказом ГПУ від 26 липня 2013 року № 4гн-1)⁴⁵ прокурор зобов'язаний:

- за наявності підстав перевіряти обґрунтованість повідомлень про підозру, дотримання строків, прав і законних інтересів підозрюваних;
- при прийнятті рішення про закриття кримінального провадження, в якому особі повідомлено про підозру, упродовж п'яти днів направляти його керівнику органу прокуратури вищого рівня з умотивованим висновком;

⁴⁵ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : наказ ГПУ від 19 грудня 2012 року № 4гн (із змін., внесен. наказом Генпрокурора від 26 липня 2013 р. № 4гн-1). — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&t=rec&id=94102.

- прокурорам районів у містах такі провадження направляти через прокуратуру міста з районним поділом;
- вживати заходів реагування щодо службових осіб, винних у порушенні вимог КПК чи КК, наслідком якого стало незаконне притягнення громадян до кримінальної відповідальності.

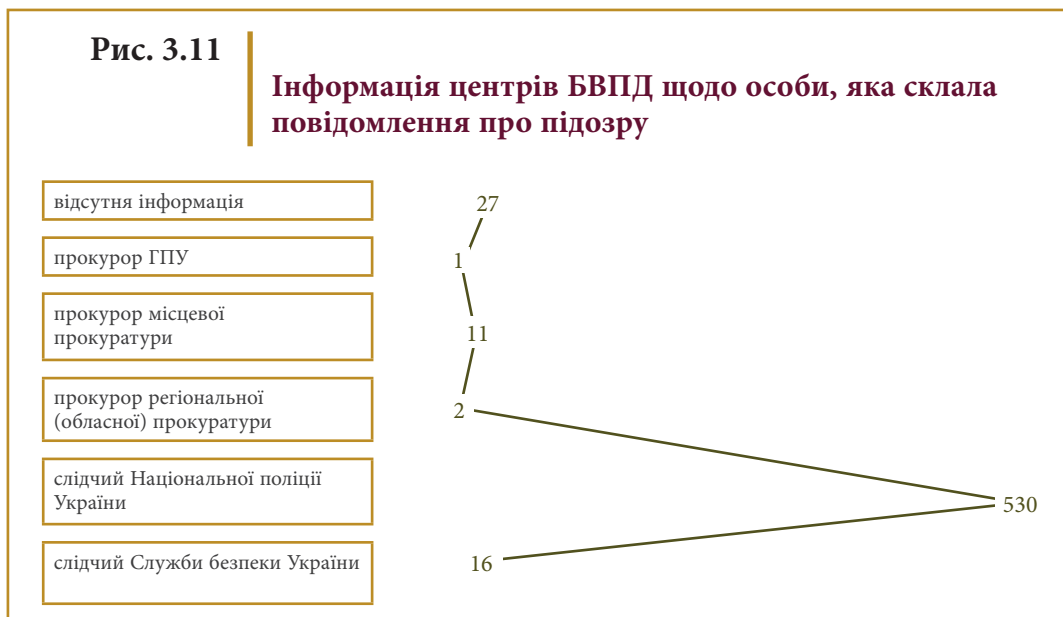
Складання повідомлення та погодження змісту підозри з процесуальним керівником

Відповідно до ст. 276 КПК письмове повідомлення про підозру складається прокурором або ж слідчим за погодженням з прокурором. Повідомлення особі про підозру також може здійснюватися слідчим, але виключно за погодженням із прокурором.

Відповідно до п. 8 ст. 277 КПК повідомлення про підозру має містити підпис слідчого, прокурора, якщо він особисто здійснює повідомлення про підозру. Однак КПК не передбачає обов'язкового підпису прокурора у випадку, коли він лише погоджує повідомлення про підозру.

Слідчі — учасники фокус-групи повідомляли, що переважно складають повідомлення про підозру саме вони. До процесуального керівника звертаються за її погодженням.

Позиція слідчих повністю підтверджується й даними центрів БВПД. Так, як можна побачити з даних, наведених на рис. 3.11, переважна більшість повідомлень про підозру складається саме слідчими поліції.



Під час фокус-груп слідчі поліції вказали на численні труднощі, з якими вони стикаються в процесі погодження підозри з прокурором. Серед основних проблем, на які вони звертали увагу, можна зазначити:

- складні бюрократичні процедури, які вимагають значних часових затрат:

Слідчий

«Повідомлення про підозру ми (поліція) заносимо в прокуратуру тільки с регистрацией. То есть я у себя собираю документы все, которые я у же считаю, что они достаточно для повідомлення про підозру, я зарегистрирую в канцелярии, что я направляю эти материалы в прокуратуру, потом я заносу в канцелярию, они регистрируют это производство, производство забирает себе прокурор и процессуальный сидит, ждет пока прокурор на него распишет, а это время, а это люди доставленные, а как там дальше быть? Читает час, два, полдня, уже вечер, читает. Отдает процессуальному: допитай. Люди разворачиваются и уезжают, говорят: чего мы у вас должны целый день сидеть. Это тоже проблема, потому что у нас вся регистрация этих материалов проходит через канцелярию»;

Слідчий

«Следователь приносит материалы: 6 видов підозр по одному делу. Там где расписано так, там где расписано так. Разные версии на флэшке. Очередь. У нас 60 следователей. Все к одному. Очередь к процессуальному. И вот так, целый день — підозру подписать»;

Слідчий

«Мы регистрируем «підозру», а вверху пишем — проект. Потому что не понравится, мы опять переделываем, ждем, пока оно пройдет по регистрации через канцелярию... Одна підозра у меня подписывается неделю. Это какие-то легкие телесные, которые подписывают на 5 минут»;

- відсутність процесуальної незалежності та самостійності процесуальних керівників:

Слідчий

«Проблема в тому, що підписати підозру дуже бояться процесуальні прокурори — брати на себе цю відповідальність. І тому в цьому є велика проблема саме з погодженням підозр, як правильно колеги кажуть. Тому що йдеш до процесуального прокурора, він іде до заступника керівника, який керує поліцією, і потім ще йдуть до керівника прокуратури. Тобто, слідчий може цілий день погоджувати підозру»;

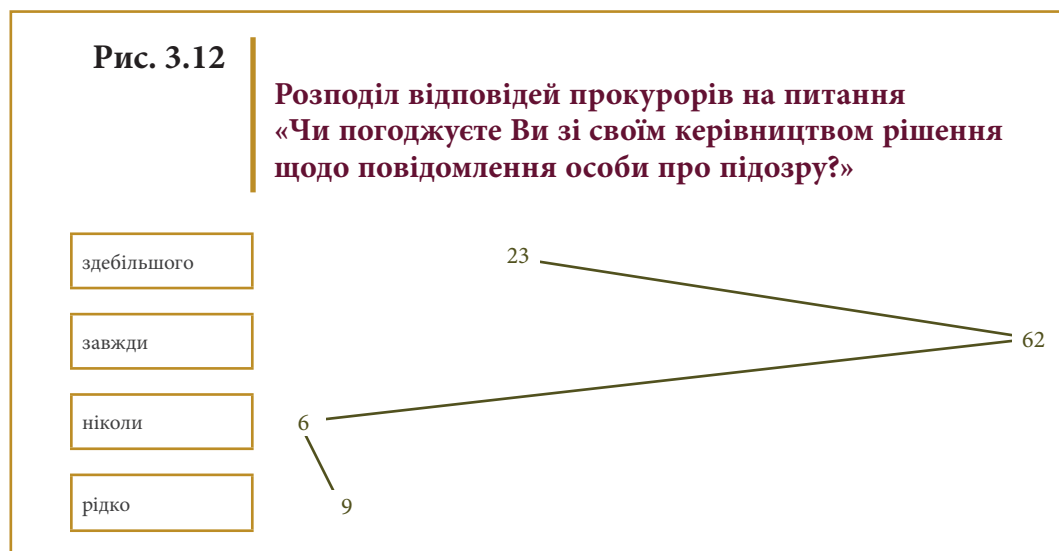
Слідчий

«Кожен документ треба погоджувати у прокурора, підписувати. Процесуальний підписує, заступник керівника погоджує, хоча це нічим не передбачено, прокурор також свій підпис ставить, погоджує і отак треба всіх пройти»;

Слідчий

«Процесуальний прокурор без погодження зі своїм керівником підозру не погодить».

Дані фокус-груп повністю підтверджуються й результатами анкетування процесуальних керівників (див. рис. 3.12).



Як можна побачити з наведених далі даних, процесуальні керівники погоджують рішення щодо повідомлення про підозру у 91 % випадків! При цьому у 62 % таке погодження здійснюється завжди, ще у 23 % випадків — здебільшого.

■ абсолютно різне бачення одних й тих самих обставин справи різними прокурорами:

Слідчий

«Вдруг ему эта не понравится, так вот еще есть. Попередня змова так расписана. Там перечень имущества так расписан: там — с экспертизами, там — без экспертиз. Еще бывает: зачем вы пишете экспертизу, это — лишнее. А другой: а почему вы экспертизу не написали?!»;

Слідчий

«У каждого процессуального руководителя свое видение даже не в плане классификации, а в плане текста, содержания подозри. Начальник следствия читает, ему нравится, подходит. Идешь к процессуальному, ему не нравится, он переделывает.»

Смысл тогда в этом? Потом он идет к зампрокурора, она читает и тоже — нет, неправильно, и так три круга ада»;

- низьку поінформованість прокурора із матеріалами провадження:

Слідчий *«У нас бывали даже такие случаи: прокурор сидит и говорит: я дела не знаю, что я буду проверять, я с людьми не беседовал. Опять, давайте мне людей. Мы опять привозим людей. У нас район протяженностью очень длительный. Мы опять едем за людьми, опять их привозим к этому уже другому прокурору. Она говорит: нет, надо по-другому».*

Варто зазначити, що самі прокурори вважають нормальною практику погодження змісту повідомлення про підозру з керівником прокуратури. Однак, при цьому повідомляють про випадки тиску керівництва в окремих кримінальних провадженнях, визначаючи свою залежність від прокурора:

Слідчий *«Можливо, можна доповісти або до, або після, аби керівник знав, що сьогодні ти повідомив особу про підозру за яким злочинном, яка фабула, які докази. Це займає 5-10 хвилин, але керівник повинен це знати»;*

Слідчий *«Тобто керівник має знати до того, бути в курсі. Він розуміє, що там є НСРД. З підозрою тут, за великим рахунком, немає проблем. Проблема є у випадку, коли прокурор не бачить підозру, а йому кажуть, що треба повідомити про підозру».*

Різниця в узгодженні тексту повідомлення про підозру у випадку затримання особи

У випадках затримання підозрюваної особи процедура погодження повідомлення про підозру дещо спрощується у зв'язку з тим, що під час затримання кримінальні провадження перебувають на особливому контролі, а крім того, встановлюються часові обмеження на оголошення повідомлення — 24 години з моменту затримання:

Слідчий *«По задержанным, конечно, процедура несколько ускоряется, потому что задержали, мы в течение 60 часов должны предоставить материалы в суд, то есть там немножко, конечно, уже и сам прокурор нас ускоряет: давайте, давайте, быстрее материалы»;*

Слідчий

«Коли приїхав заступник керівника прокуратури (до затриманих), ми з ним поспілкувались і я кажу: мені потрібно на сьогодні п'ять процесуальних прокурорів. — Зараз будуть. І процесуальні прокурори в неділю вийшли всі на роботу. Процесуальні прокурори поїхали зі слідчими на обшуки. Процесуальні прокурори о першій годині ночі погоджували підозру. Оце той приклад ефективною співпраці. Кримінальне провадження пішло до суду, скеровано».

Вручення письмового повідомлення про підозру

Відповідно до ст. 278 КПК письмове повідомлення про підозру вручається в день його складення слідчим або прокурором, а у випадку неможливості такого вручення — у спосіб, передбачений цим Кодексом для вручення повідомлень.

Дата та час повідомлення про підозру, правова кваліфікація кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону про кримінальну відповідальність невідкладно вносяться слідчим, прокурором до ЄРДР.

Однак, попри передбачену КПК можливість вручення підозрюваному повідомлення про підозру саме прокурором, на практиці таке відбувається рідко.

Слідчі — учасники фокус-групи:

Слідчий

«Дуже рідко прокурори самі складають і оголошують підозру, дуже рідко».

Такої ж думки дотримувались і адвокати — учасники фокус-груп, відповідаючи на питання про роль прокурора під час повідомлення про підозру:

Адвокат

«Прокурора в очі я фізично не бачу, я працюю зі слідчим весь час, прокурора немає»;

Адвокат

«Погодження, фактично підписання підозри, але рідко коли прокурор присутній при врученні підозри. Не царское это дело. У мене в жодному випадку прокурора не було. У мене приносили вже підозру, підписану прокурором»;

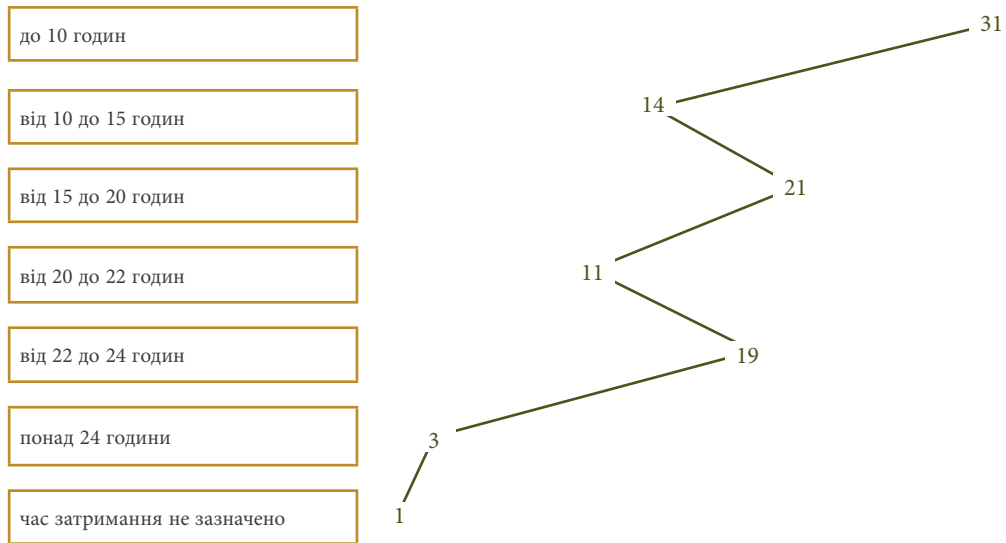
Адвокат

«В переважності, слідчий сам пише, сам набирає, сам робить. — Треба копія? Немає питання, піде підпише та принесе. Тому, що робить прокурор? Не знаю».

У межах дослідження нами проводився аналіз стану дотримання прокурорами та слідчими 24-годинного терміну повідомлення затриманої особи про підозру.

Рис. 3.13

Аналіз кримінальних проваджень щодо часу, який сплинув з моменту фактичного затримання, зазначеного у протоколі про затримання, до повідомлення про підозру



Як можна побачити з даних, наведених на рис. 3.13, зазначений термін ніби переважно дотримується (96 % випадків).

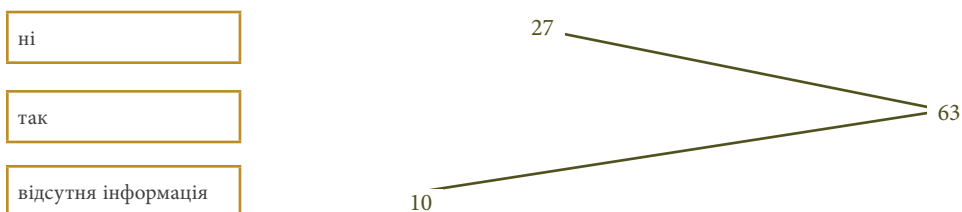
Водночас з урахуванням наведених на рис. 3.14 даних щодо зазначення у протоколах про затримання часу фактичного затримання, можна зробити цілком протилежний висновок! Адже за даними тих самих центрів БВПД, у 67% вивчених під час дослідження протоколів затримання осіб місцем затримання є кабінет слідчого. Тобто правоохоронці вказують час процесуального затримання, а не фактичного, як того вимагає КПК.

Таким чином, часові межі повідомлення особи про підозру, наведені на рис. 3.14, значно ширші, адже вони не враховують час фактичного затримання особи. Як наслідок, можна зробити висновок, що на практиці 24-годинний термін повідомлення затриманої особи про підозру далеко не завжди дотримується, що є грубим порушенням законодавства.

Дослідження також показало, що наявна практика нереєстрації затримання задля уникнення 24-годинного терміну на оголошення підозри, пов'язана в тому числі й з тим, що за негласною практикою на етапі оголошення підозри має фактично бути доведена вина особи у вчиненні злочину, й відповідно проведені майже усі слідчі

Рис. 3.14

Інформація центрів БВПД щодо визначення в протоколі місцем фактичного затримання приміщення правоохоронного органу



дії. Як повідомляли прокурори, внаслідок такої практики (негласних вимог) повідомлення про підозру майже, по суті, не відрізняється від обвинувального акта:

Прокурор

«В принципе, до подозрения у нас собираются все доказательства, которые идут в основу обвинительного акта, заключения».

Такої ж думки дотримуються і слідчі — учасники фокус-групи:

Слідчий

«Оголошення підозри — это уже как фактическое раскрытие злочину».

Оголошення нової чи заміна повідомлення про підозру

Якщо повідомлення особі про підозру здійснив слідчий, то повідомити цю особу про нову підозру або змінити раніше повідомлену їй підозру має або прокурор, або слідчий за погодженням з прокурором. Якщо ж повідомлення особі про підозру здійснив прокурор, то повідомити цій особі про нову підозру або змінити раніше повідомлену їй підозру має право виключно прокурор (ст. 279 КПК).

Повідомлення особи про нову підозру або зміна повідомлення про підозру відбувається у тому ж порядку, в якому вручається «первинне» письмове повідомлення про підозру (ст. 278 КПК).

З аналізу норм КПК витікає, що обставинами, які можуть стати підставою для повідомлення про нову підозру, може бути надходження заяви або будь-яких відомостей про вчинення злочину особою, якій вже повідомлено про підозру.

Так, відповідно до ст. 214 КПК слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення

або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР та розпочати розслідування.

Попри наявність законних підстав для зміни повідомлення про підозру чи повідомлення нової підозри, наявна практика свідчить про негативне ставлення в окремих регіонах до таких дій під час досудового розслідування з боку прокурорів.

Прокурори — учасники фокус-груп, зокрема, повідомляли, що зміна повідомлення про підозру майже автоматично тягне для них негативні наслідки:

Прокурор *«Якщо вже змінюєш підозру, то ти підпадаєш під зауваження моніторингу обласною прокуратурою, і покарають... за те, що я неправильно врахувала попередні судимості. Зміна підозри — це такий же негатив, як і відмова від зняття підозри».*

У деяких регіонах, навпаки, повідомлення про зміну підозри є сталою практикою. Особливо в кримінальних провадженнях, в яких особа затримується:

Прокурор *«По задержанным подозре выписывается в том понимании, в котором она есть в КПК, то есть это краткое изложение тех обстоятельств, которые на момент сообщения прокурор считал достаточным, чтобы предполагать, что этот человек совершил преступление. Так как пишет КПК. Последняя подозре выписывается объемно»;*

Прокурор *«В новой подозре может быть совершенно не та квалификация, которая была».*

Як одну з причин поширеності практики зміни повідомлення про підозру на етапі завершення досудового розслідування прокурори вказали на часті випадки повернення суддями обвинувальних актів прокурорам у зв'язку з невідповідністю підозри обвинувальному акту:

Прокурор *«Мы с такой проблемой по области столкнулись, что у нас суды возвращают обвинительные акты только потому, что содержание подозре не соответствует содержанию обвинительного акта. Как мы не объясняем, что подозре у нас краткая, что если мы подозревали человека в получении взятки по части 1 статьи 368 УК, то мы его и обвиняем, в обвинительном акте просто выписываем более объемно. Поэтому приходится сообщать о подозрении один раз и потом сообщать о подозрении второй раз, уточнять, выносим уточняющую подозре. Хотя квалификация не изменяется»;*

Прокурор *«В окончательном повідомленні меняється обоснование підозри».*

3.5 Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження

3.5.1 Засади застосування заходів забезпечення кримінального провадження

Заходи забезпечення кримінального провадження відповідно до положень чинного кримінального процесуального законодавства застосовуються з метою досягнення дієвості цього провадження.

Власне, відповідно до ст. 131 КПК заходами забезпечення кримінального провадження є: виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; арешт майна; затримання особи; запобіжні заходи.

Частина із зазначених заходів забезпечення кримінального провадження застосовуються без дозволу суду (виклик слідчим, прокурором, судовий виклик; затримання особи без ухвали слідчого судді, суду), а частина — на підставі ухвали слідчого судді або суду (привід, накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; арешт майна; затримання особи з метою приводу для застосування запобіжного заходу; запобіжні заходи).

Об'єднуючим елементом загальної характеристики цих процесуальних інструментів для мети цього дослідження слід назвати прокурора як спеціального суб'єкта їх ініціювання або ж суб'єкта здійснення процесуального керівництва щодо їх застосування. З огляду на це важливі принципи та законодавчі засади участі прокурора у застосуванні в межах кримінального провадження заходів забезпечення кримінального провадження. Тут варто наголосити на загальних принципах та міжнародних стандартах щодо ролі та значення прокурора у кримінальному провадженні в межах застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Кримінальне провадження в Україні повинно здійснюватися з додержанням принципу верховенства права. При цьому загальні засади кримінального провадження передбачають застосування цього принципу та його складових елементів не тільки та не стільки в межах чинного національного законодавства, КПК однозначно передбачає врахування міжнародних стандартів. Наприклад, ч. 2 ст. 8 та ч. 5 ст. 9 чітко зобов'язують у тому числі прокурорів застосовувати кримінальне процесуальне законодавство України з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Прецедентна практика ЄСПЛ доволі широка та, як правило, має конкретний

казуальний характер і базується на Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

З огляду на суть та значення заходів забезпечення кримінального провадження можна однозначно стверджувати, що вони передбачають обмеження прав та свобод людини. До того ж, у контексті поняття кримінального провадження та його завдань, закріплених ст. 2 КПК, заходи забезпечення кримінального провадження є формою процесуального примусу, а отже, відповідно до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод мають на меті втручання в права людини. Найпоширенішим є порушення права на повагу до приватного та сімейного життя. ст. 8 цієї Конвенції передбачає:

- «1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.
2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб»⁴⁶.

Застосовуючи цю норму Європейський суд з прав людини зазначав, що:

«...Будь-яке втручання згідно з пунктом 1 статті 8 Конвенції повинно бути виправданом у розумінні пункту 2 як таке, що здійснюється «згідно із законом» і є «необхідним у демократичному суспільстві» задля досягнення однієї або більше законних цілей, що в ньому наводяться... Формулювання «згідно із законом» вимагає від оскаржуваного заходу як підґрунтя в національному законодавстві, так і його відповідності принципів верховенства права. Головною метою статті 8 Конвенції є захист особи від свавільного втручання державних органів»⁴⁷.

«...Вираз «є необхідними в демократичному суспільстві» означає, що втручання відповідає «нагальній соціальній потребі» і, зокрема, є пропорційним до переслідуваної легітимної цілі... При оцінці того, чи втручання «є необхідними в демократичному суспільстві», держави — учасники Конвенції мають певну свободу розсуду, але вона йде пліч-о-пліч з наглядом європейських установ, який охоплює як законодавство, так і рішення щодо його застосування»⁴⁸.

⁴⁶ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

⁴⁷ Рішення ЄСПЛ у справі «Белоусов проти України» (Заява № 4494/07).

⁴⁸ Рішення ЄСПЛ у справі «Карпюк та інші проти України» (Заяви № 30582/04 і 32152/04).

«...Формулювання національного законодавства повинно бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдатися до заходів, що вплинуть на їхні конвенційні права... Крім того, законодавство повинно забезпечувати певний рівень юридичного захисту проти свавільного втручання з боку державних органів. Існування конкретних процесуальних гарантій є у цьому контексті необхідним. Те, які саме гарантії вимагатимуться, певною мірою залежатиме від характеру та масштабів зазначеного втручання...»⁴⁹.

Зазначені тут та інші міжнародні стандарти встановлюють низку вимог до національного законодавства та практики його імплементації судами, правоохоронними та іншими органами публічної влади. Чинна сьогодні редакція КПК, попри певні недоліки, все ж передбачає досить чіткі та ефективні механізми гарантування та захисту прав людини у кримінальному провадженні. Водночас практика правозастосування зазначених правових норм не завжди відповідає суті та змісту законодавчих положень і тим паче — міжнародним стандартам у сфері прав людини. З огляду на зазначене, чи не найактуальнішим під час дослідження ролі прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження є аналіз дотримання вимог процесуального законодавства щодо належного застосування заходів забезпечення кримінального провадження. У цьому розділі виокремлено три окремих блоки виявлених проблем щодо ролі прокурора під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження. У межах кожного з блоків крізь призму конкретних заходів забезпечення продемонстровано найсуттєвіші проблеми та недоліки у цій сфері.

3.5.2 Підготовка клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження

Проблема взаємодії прокурора та слідчого є чи не найважливішим критерієм під час аналізу ролі прокурора на цьому етапі кримінального провадження. Так, глава 10 КПК передбачає, що основними суб'єктами ініціювання та реалізації заходів забезпечення кримінального провадження є слідчий та прокурор. Більшість заходів вони можуть ініціювати на рівних, при цьому прокурор, як процесуальний керівник у кримінальному провадженні, має забезпечити дотримання процесуального законодавства слідчим також.

Наприклад, щодо виклику положеннями КПК передбачено, що якщо під час досудового розслідування є достатні підстави вважати, що особа може дати показання, що мають значення для кримінального провадження, або її участь у процесуальній дії обов'язкова, слідчий, прокурор має право викликати таку особу. Для допиту чи участі в іншій процесуальній дії під час досудового розслідування слідчий, проку-

⁴⁹ Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11).

прокурор має право викликати підозрюваного, свідка, потерпілого або іншого учасника кримінального провадження (ст. 133 КПК).

При цьому практика застосування цього заходу забезпечення кримінального провадження демонструє пасивну поведінку прокурорів. Так, під час проведення фокус-груп з адвокатами на питання про застосування викликів прокурорами було зауважено:

Адвокат *«А як викликає прокурор? Ніяк не викликає. Мене прокурор не викликає. Мені слідчий дзвонить і каже: прийдіть, будь ласка, до прокурора».*

Характеризуючи роль прокурора у кримінальному провадженні загалом, крізь призму застосування прокурорами викликів один із адвокатів — учасник фокус-групи зазначив:

Адвокат *«...Вони не викликають. Для чого їм викликати, якщо вони жодних процесуальних дій з особою не роблять?. Це все слідчий робить. Тому вони не викликають. Щодо заходів запобіжні — аналогічна ситуація, слідчий складає, прокурор йому щось підписує. Наприклад, я ні разу не бачила ні при розгляді питання щодо накладення арешту, ні під час того як знімають арешт. Ні, один раз у мене було таке, але просто прокурор не прийшов, бо йому соромно було приходити. Вони не приймають у цьому участі».*

Також адвокати звернули увагу, що загалом у робочому режимі прокурор не долучається до ходу провадження, хоч у разі виникнення будь-яких складнощів чи проблемних моментів може втрутитись:

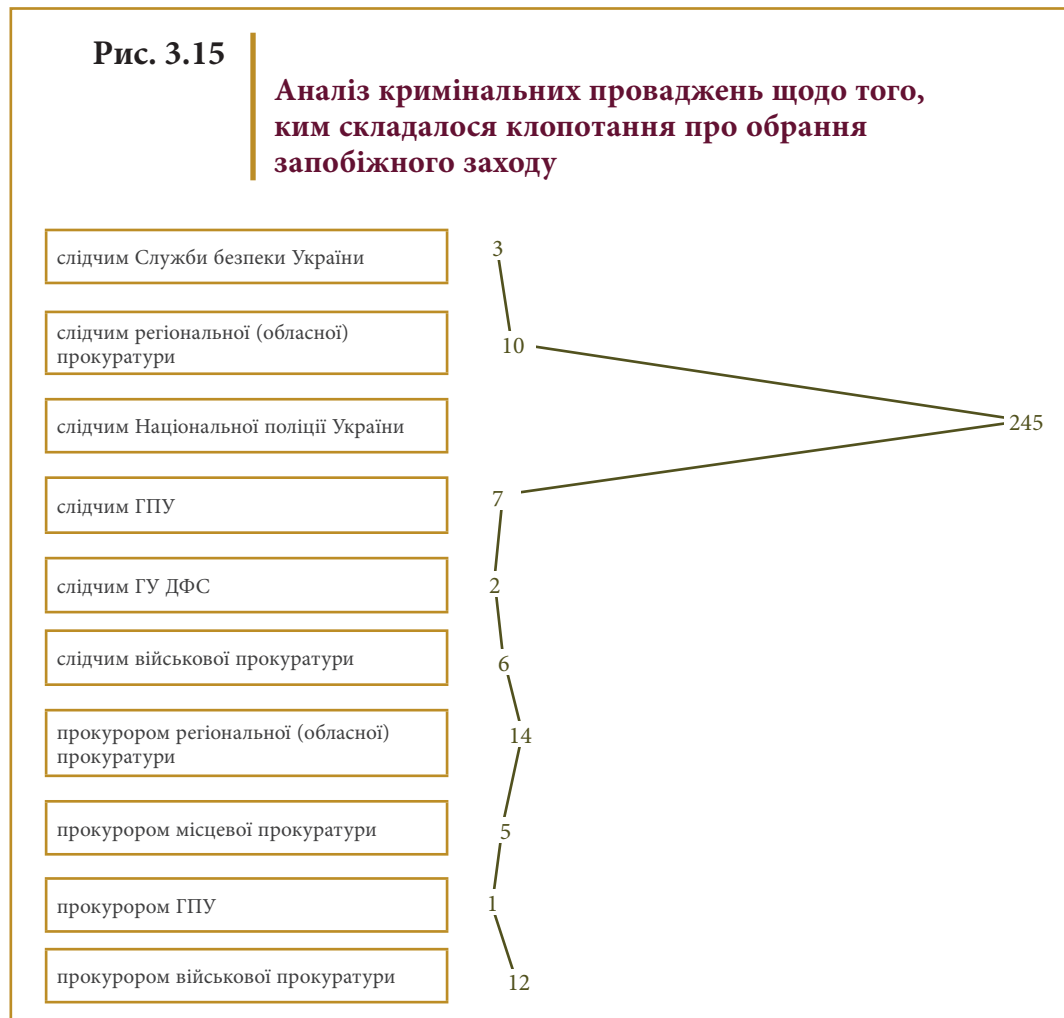
Адвокат *«Коли ти ініціюєш і скаржишся в правовому режимі, тоді — так».*

Адвокат *Тому що це робочі моменти. Питання на кону застосування всіх цих заходів — це питання робоче, і їх це не цікавить. Їм головне виконати, наприклад, якщо от є «ЦУ» — закрити людину, вони закриють людину. Все решта має робити слідчий. Максимум, якщо на контролі справа, може прокурор взяти участь в допиті».*

Таке зауваження відображає загальну тенденцію щодо досить незначної активності прокурорів як у частині ініціювання застосування заходів забезпечення кримінального провадження, так і щодо підготовки відповідних процесуальних документів.

Для демонстрації цієї тенденції наведемо дані аналізу кримінальних проваджень (рис. 3.15 та 3.18) та результати анкетування процесуальних керівників (рис. 3.16, 3.17 та 3.19).

На рис. 3.15 та 3.18 наведені дані, що відображають особливості взаємодії слідчих та прокурорів — процесуальних керівників під час складання, обґрунтування та розгляду клопотань про обрання запобіжних заходів. Рис. 3.16, 3.17 та 3.19 містять результати анкетування процесуальних керівників щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження загалом.



Власне, рис. 3.15 демонструє зрозумілу ситуацію, коли відповідно до підслідності саме слідчими Національної поліції готується (ініціюється) найбільша кількість клопотань щодо застосування запобіжних заходів як одного з видів заходів забезпечення кримінальних проваджень.

Водночас доволі цікава статистика відповідей процесуальних керівників (під час анкетування) на питання «Чи складаєте Ви особисто клопотання про обрання заходів забезпечення?» (рис. 3.16). Більшість загалом відповіли ствердно, проте 27 % опитаних (134 з 499) відповіли, що відповідні подання складає слідчий.

Рис. 3.16

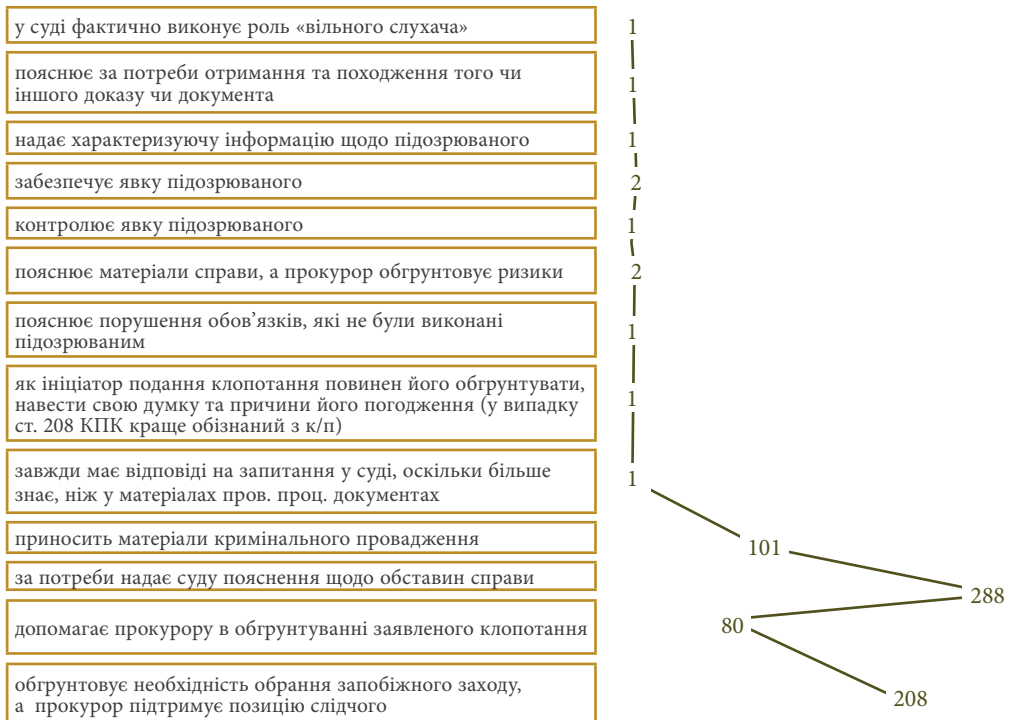
**Розподіл відповідей прокурорів на питання
«Чи складаєте Ви особисто клопотання про обрання
заходів забезпечення?»**



З іншого боку, не менш актуальним залишається питання участі слідчих під час судового розгляду клопотань про обрання, наприклад, запобіжних заходів. Варто зауважити, що переважно прокурори (під час анкетування) зазначили надзвичайну важливість присутності та активності слідчого під час судового розгляду клопотань про обрання запобіжних заходів (рис. 3.17).

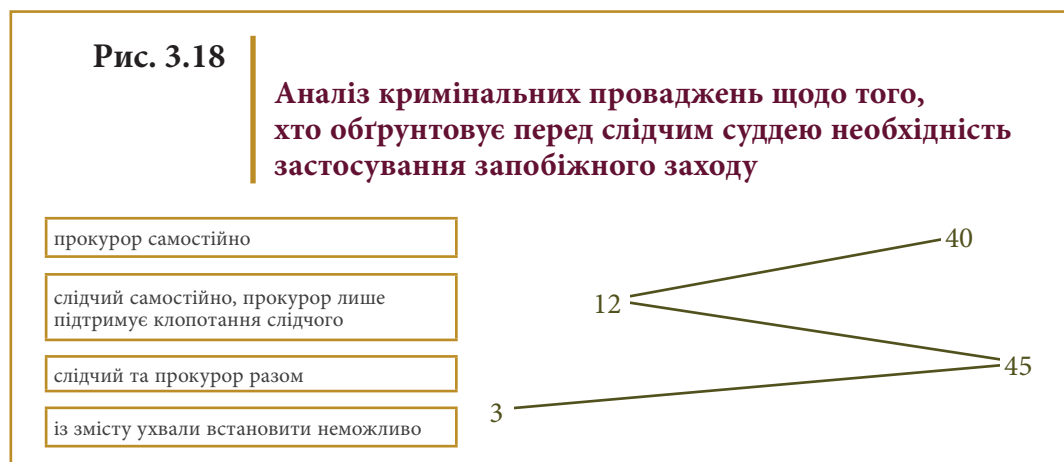
Рис. 3.17

**Розподіл відповідей прокурорів на питання
«У чому полягає роль слідчого під час розгляду в суді
клопотання про обрання запобіжного заходу?»**

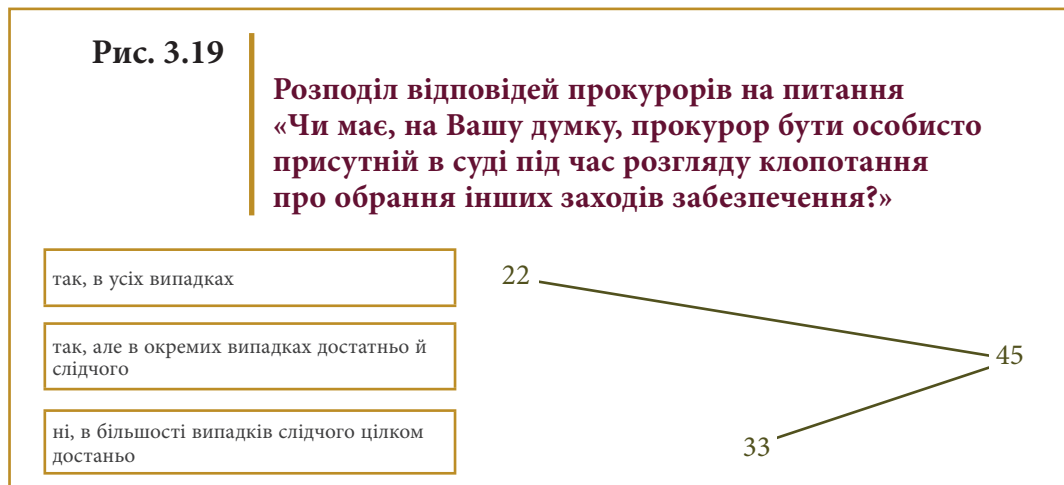


Власне, з 688 опитаних 80 — зазначили, що слідчий допомагає прокурору обґрунтувати відповідне клопотання, а 208 погодились із варіантом, відповідно до якого слідчий обґрунтовує необхідність обрання запобіжного заходу, а прокурор підтримує позицію слідчого. Тобто, загалом понад 40 % прокурорів поділяють думку щодо ключової ролі слідчого у судовому розгляді клопотання про обрання запобіжних заходів.

Аналогічна тенденція виявлена й під час аналізу кримінальних проваджень. Рис. 3.18 детальніше ілюструє зазначений цікавий аспект — обґрунтування підготовлених клопотань перед слідчим суддею. Переважно (45 % випадків спільно з прокурором та 12 % самостійно) участь у такому обґрунтуванні бере слідчий, процесуальний статус якого взагалі не передбачає таких повноважень.



Ще більш цікаві дані наведені на рис. 3.19. Так, практично третина опитаних (33%) прокурорів, зазначили, що присутність прокурора в суді під час розгляду клопотання про обрання заходів забезпечення кримінального провадження не завжди доцільна, здебільшого достатньо тільки слідчого.



Зазначені тут показники досить яскраво ілюструють активність та ефективність прокурорів на цьому етапі.

Питання якості клопотань, їх обґрунтування доволі практичне, адже безпосередньо впливає на перспективу його задоволення та рівень відповідальності під час його підготовки.

Застосування заходів забезпечення кримінального провадження, зважаючи на їхню природу — втручання (обмеження) в права людини, мають бути винятковим інструментом у кримінальному провадженні. Відповідну логіку відображено й у КПК. Так, ч. 3 ст. 132 КПК передбачає, що застосування заходів забезпечення кримінального провадження не допускається, якщо слідчий, прокурор не доведе, що:

- існує обґрунтована підозра щодо вчинення кримінального правопорушення такого ступеня тяжкості, що може бути підставою для застосування заходів забезпечення кримінального провадження;
- потреби досудового розслідування виправдовують такий ступінь втручання у права і свободи особи, про який ідеться в клопотанні слідчого, прокурора;
- може бути виконане завдання, для виконання якого слідчий, прокурор звертається із клопотанням.

Отже, роль прокурора (як ініціатора застосування заходу забезпечення кримінального провадження чи як процесуального керівника) чітко передбачає підготовку належного обґрунтування та аргументації застосування такого виняткового інструменту у кримінальному провадженні. Тобто, необхідність обмеження прав людини у кожному конкретному випадку має відповідати меті кримінального провадження. Проте на практиці відповідні клопотання далеко не завжди належно готуються та обґрунтовуються.

Для прикладу наведемо ситуацію щодо належного обґрунтування клопотання про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом. Відповідно ст. 148 КПК слідчий, прокурор, інша уповноважена службова особа мають право тимчасово вилучити документи, які посвідчують користування спеціальним правом (право керування транспортним засобом або судном; право полювання; право на здійснення підприємницької діяльності), в особи, затриманої ними законно без ухвали слідчого судді, суду у разі наявності достатніх підстав вважати, що підозрюваного необхідно тимчасово обмежити у користуванні спеціальним правом.

При цьому законодавство чітко встановлює мету застосування зазначеного заходу забезпечення кримінального провадження: припинення кримінального правопорушення чи запобігання вчиненню іншого правопорушення; припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного щодо перешкоджання кримінальному провадженню; забезпечення відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням (ст. 148 КПК).

Відповідно до вимог ч. 2 ст. 150 КПК у клопотанні про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом обов'язково мають бути зазначені причини, у зв'язку з якими потрібно здійснити тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом.

Водночас в Узагальненні судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження ВССУ однозначно як найсуттєвішу проблему виокремлює недоведення прокурором існування обставин, які б свідчили про те, що наявні ризики, що виправдовують застосування тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом.

Щодо змістовних проблем, зауважених з проаналізованих клопотань ВССУ, то основною проблемою є далеко не завжди обґрунтована необхідність застосування тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом. Наприклад, сам лише факт підозри у вчиненні певного злочину не може бути визнаний достатньою підставою для тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом. Слідчі судді повинні обґрунтовано відмовляти у задоволенні клопотань, якщо їх ініціатором не доведено існування обставин, які б свідчили про те, що наявні ризики, що виправдовують застосування цього заходу. Як приклад практичного застосування такого підходу в ВССУ подано таку ситуацію:

«...Ухвалою слідчого судді Суворовського районного суду м. Херсона від 29.05.2013 відмовлено в задоволенні клопотання слідчого про тимчасове обмеження Х. у користуванні спеціальним правом — правом керування транспортними засобами, який підозрюється у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 286 КК. В обґрунтування прийнятого рішення слідчий суддя зазначив, що Х. обґрунтовано підозрюється у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 286 КК, однак прокурором та слідчим не доведено існування обставин, які виправдовують необхідність застосування стосовно підозрюваного тимчасового обмеження у користуванні правом керування транспортними засобами»⁵⁰.

Таким чином, ст. 151 КПК передбачає обов'язок слідчого судді перевірити дотримання суб'єктом внесення такого клопотання зазначених вимог. Така перевірка має бути ефективним механізмом судового контролю за якістю підготовки і обґрунтування клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Адже у разі встановлення слідчим суддею порушення відповідних вимог, він зобов'язаний повернути прокурору подання, про що постановити ухвалу.

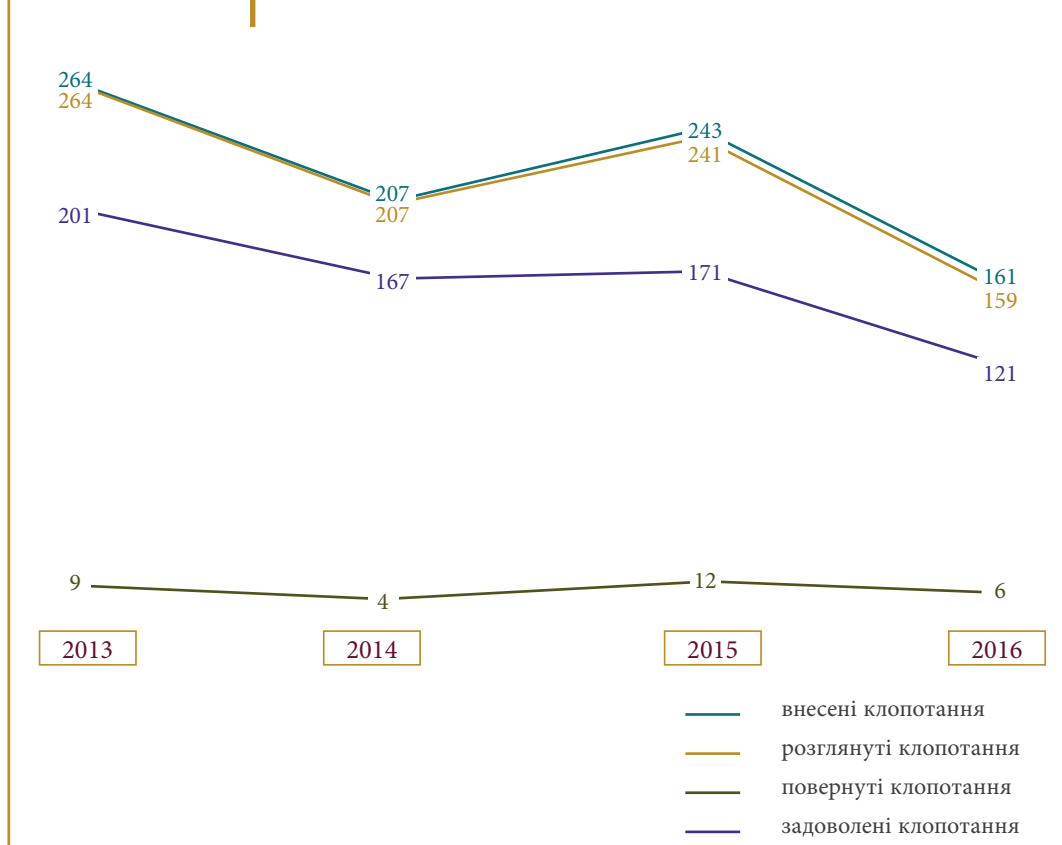
З огляду на зазначене актуальна також судова статистика, включена до розділу 5 «Розгляд слідчим суддею клопотань, скарг, заяв під час досудового розслідування» Звіту судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження⁵¹.

50 Узагальнення судової практики ВССУ

51 Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження. Розділ 5 «Розгляд слідчим суддею клопотань, скарг, заяв під час досудового розслідування»: затверджено наказом Державної судової адміністрації від 21 листопада 2012 року № 158.

Рис. 3.20

Статистичні дані судів першої інстанції щодо розгляду слідчим суддею клопотань про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом



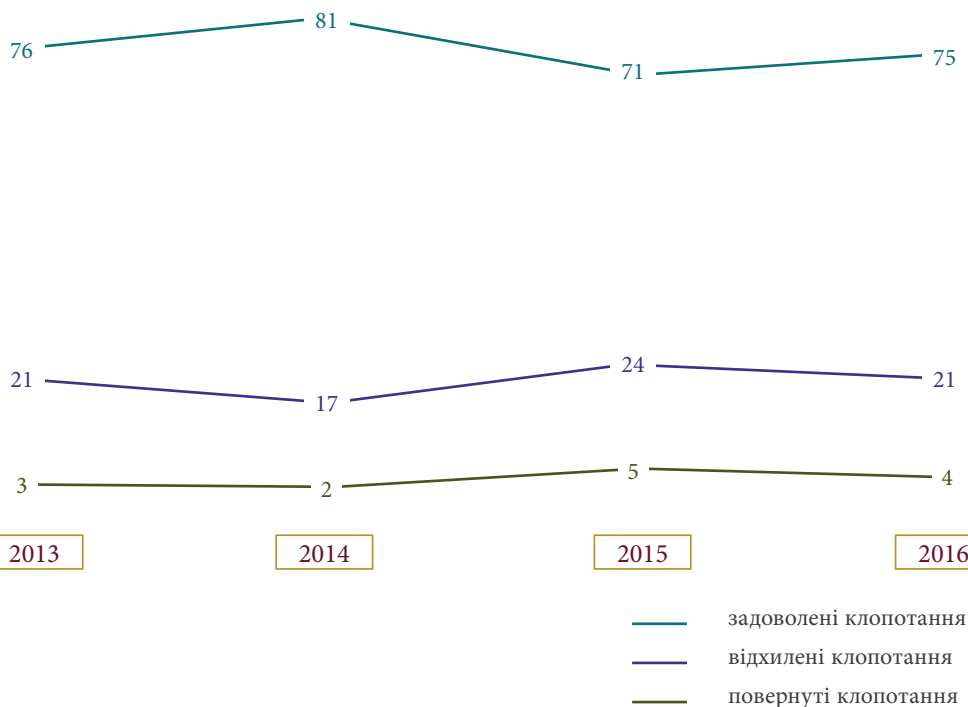
Загалом, за результатами аналізу показників за 2013 — 2016 роки (рис. 3.20) можна чітко виокремити сформовану тенденцію щодо порівняно вкрай незначної кількості повернутих клопотань.

Водночас якщо врахувати кількість клопотань, які не були задоволені слідчими суддями (рис. 3.21), загальна картина доволі цікава. Адже загалом суди не задовольнили близько чверті усіх розглянутих клопотань. Тобто, у чверті ситуацій звернення до слідчого судді з клопотанням про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом не містили належних аргументів, доводів та підстав для застосування відповідного заходу забезпечення кримінального провадження.

З цього погляду не менш важлива проблема належної доказової аргументації підготовлених клопотань, яка безпосередньо опирається на питання доведення необхідності застосування того чи іншого заходу забезпечення кримінально-

Рис. 3.21

Статистичні дані судів першої інстанції щодо результатів розгляду слідчим суддею клопотань про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом за 2013-2016 р.р.



го провадження. Насамперед це стосується підготовки та додання до клопотання належних доказів, документів, матеріалів тощо.

Під час розгляду питання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження прокурор, слідчий, як й інші сторони кримінального провадження, повинні подати слідчому судді або суду докази обставин, на які вони посилаються (ст. 132 КПК).

Найпоширенішим порушенням зазначається недодання копій матеріалів, якими прокурор, слідчий обґрунтовує доводи клопотання, а також документів, які підтверджують надання підозрюваному копій клопотання та матеріалів, що обґрунтовують клопотання.

Для прикладу характеристики цієї проблеми розглянемо відсторонення від посади як захід забезпечення кримінального провадження. Такий захід здійснюється на підставі рішення слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження щодо особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні

злочину середньої тяжкості, тяжкого чи особливо тяжкого злочину, а також незалежно від тяжкості злочину — щодо особи, яка є службовою особою правоохоронного органу.

Прокурор або слідчий за погодженням із прокурором має право звернутися до слідчого судді з клопотанням про відсторонення особи від посади під час досудового розслідування або до суду під час судового провадження.

Звертаючись до слідчого судді, суду з клопотанням про відсторонення від посади, слідчий, прокурор зобов'язаний довести наявність достатніх підстав вважати, що такий захід необхідний для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі і документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків та інших учасників кримінального провадження або протиправно перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином.

Відповідно до ч. 2 ст. 155 КПК до клопотання також додаються:

- 1) копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання;
- 2) документи, які підтверджують надання підозрюваному, обвинуваченому копій клопотання та матеріалів, що обґрунтовують клопотання (ст. 155 КПК).

Судова практика свідчить, що суттєвою проблемою при застосуванні цього заходу є невиконання суб'єктом звернення обов'язку довести наявність достатніх підстав вважати, що такий захід необхідний для досягнення мети його застосування щодо конкретної особи (а саме для припинення кримінального правопорушення, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного чи обвинуваченого, який, перебуваючи на посаді, може знищити чи підробити речі і документи, які мають значення для досудового розслідування, незаконними засобами впливати на свідків тощо). Також поширена практика ненадання істотно вагомих доказів вини підозрюваного у вчиненні інкримінованих злочинів, достатніх для відсторонення від посади. Як практичний приклад можна навести витяг з однієї ухвали слідчого судді:

«... Відповідно до вимог п.2 ч.2 ст.157 КПК України при вирішенні питання про відсторонення від посади слідчий суддя зобов'язаний врахувати достатність доказів, які вказують на вчинення особою кримінального правопорушення. Враховуючи в сукупності надані стороною обвинувачення матеріали, слідчий суддя дійшов до висновку, що слідчим не було надано істотно вагомих доказів вини підозрюваного у вчиненні інкримінованих злочинів, достатніх для відсторонення громадянина Л. від посади. Фактично клопотання обґрунтовується лише можливістю впливу на свідків по кримінальному провадженню та можливістю продовжити вчиняти злочини, проте з такими доводами сторони обвинувачення погодитись не можна. ...

Також в самому клопотанні не зазначено, на покази яких саме конкретно свідків може вплинути громадянин Л., не надано доказів про те, що підозрюваний намагався вплинути на свідків чи потерпілих або іншим чином незаконно вплинути на хід досудового розслідування»⁵².

Ч. 2 ст. 156 КПК також чітко передбачає обов'язок слідчого судді, встановивши, що клопотання подано без додержання вимог ст. 155 КПК, повернути його прокурору, про що постановити ухвалу. Тут судова статистика загалом підтверджує вже констатовану й щодо інших заходів забезпечення кримінального провадження тенденцію порівняно невеликої кількості повернутих клопотань⁵³. Так, за 2015 рік із 1281 розглянутих судами клопотань були повернуті тільки 75, а задоволені 974. Приблизно аналогічна тенденція прослідковується за попередні роки (2013 та 2014) та зберігається 2016 року (рис. 3.22)⁵⁴.



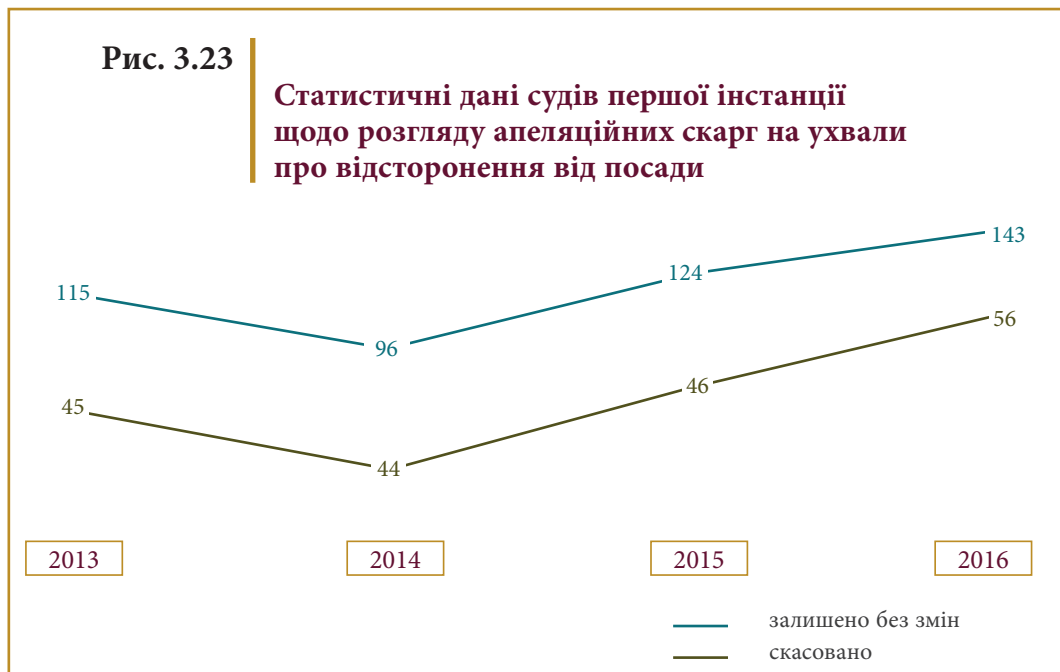
52 Ухвала Зарічного районного суду м. Суми від 13 листопада 2015 року. — Режим доступу: <http://zr.su.court.gov.ua/sud1805/novini/218960/>.

53 Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження Розділ 5 «Розгляд слідчим суддею клопотань, скарг, заяв під час досудового розслідування».

54 Там само.

Водночас слід зазначити тенденцію збільшення загальної кількості клопотань про відсторонення від посади протягом останніх трьох років. Також варто звернути увагу, що кількість повернутих клопотань пропорційно щороку зменшується, водночас частка незадоволених слідчим суддею клопотань залишається приблизно однаковою (близько 20 %). До певної міри рівень ефективності як прокурора, так і слідчого судді можна проаналізувати з інших показників судової статистики⁵⁵.

Зокрема, цікаві показники результатів апеляційного оскарження постановлених ухвал про відсторонення від посади. Так, за даними, наведеними на рис. 3.23, 2015 року із загальної кількості 974 задоволених клопотань про відсторонення від посад були оскаржені в апеляційному порядку 170, з яких 46 скасовані судами апеляційної інстанції. Загалом це понад 27 %, що, слід зазначити, доволі високий показник. 2016 року із 199 апеляційних скарг 56 були скасовані судами апеляційної інстанції, що становить приблизно таку ж частку порівняно з 2015 роком. Також слід звернути увагу на тенденцію збільшення відповідних апеляційних скарг протягом останніх трьох років.



За результатами узагальнення судової практики також слід виокремити як одну з актуальних проблем значне застосування судами як підстави відмови у задоволенні клопотання про відсторонення особи від посади власне недостатність підстав для відсторонення підозрюваної особи від займаної посади, а також недоведеність існування обґрунтованої підозри у вчиненні злочину такого ступеня тяжкості, за умови вчинення якого може бути здійснено відсторонення від посади.

⁵⁵ Там само. Розділ 4 «Результати перевірки ухвал слідчих суддів за апеляційними скаргами (за кількістю осіб)».

Оскільки застосування такого заходу забезпечення кримінального провадження передбачає втручання в права та свободи людини, відповідно, досить серйозною повинна бути й аргументація такого втручання. Проте в окремих випадках навіть судді допускають подібні порушення. ВССУ наводить такий приклад:

«Слідчим суддею Корольовського районного суду м. Житомира постановлено ухвалу від 15.07.2013, згідно з якою відсторонено від посади начальника управління житлово-комунального господарства виконавчого комітету Малинської міської ради. При цьому не враховано, що всі слідчі дії були виконані на час звернення з клопотанням до суду: вилучено всі документи, допитані всі свідки, тому прокурором не доведено, що підозрюваний, перебуваючи на посаді, може знищити, підробити документи, незаконними способами впливати на свідків»⁵⁶.

Власне, зазначена статистика щодо апеляційного оскарження ухвал, якими були задоволені клопотання про відсторонення від посад, доводить процитоване твердження, що й у судовому порядку аргументація та практика застосування цього заходу забезпечення кримінального провадження мають значний простір для вдосконалення.

3.5.3 | Неналежне застосування заходів забезпечення кримінального провадження

Порушення процедури застосування заходу забезпечення кримінального провадження

Неналежне застосування заходів забезпечення кримінального провадження для цілей цього дослідження передбачає порушення передбаченої законом процедури та загалом мети застосування самого заходу. Виокремлення цього блоку проблем передбачає різні за масштабом порушення: починаючи від незначного відхилення від процедури та закінчуючи серйозним зловживанням наданими процесуальними повноваженнями. Проте усі такі проблеми мають наслідком порушення прав людини, передбачити завчасно кінцеві наслідки якого, як правило, неможливо. Це означає, що кожна така проблема може спричинити суттєві негативні наслідки для учасників кримінального провадження.

Як приклад порівняно незначного порушення процедури застосування заходу забезпечення кримінального провадження, розглянемо законодавчі вимоги щодо здійснення виклику. ст. 135 КПК передбачає, що особа викликається до прокурора шляхом вручення повістки про виклик, надіслання її поштою, електронною поштою чи факсимільним зв'язком, здійснення виклику телефоном або телеграмою.

⁵⁶ Узагальнення судової практики ВССУ.

У разі тимчасової відсутності особи за місцем проживання повістка для передачі їй вручається під розписку дорослому члену сім'ї особи чи іншій особі, яка з нею проживає, житлово-експлуатаційній організації за місцем проживання особи або адміністрації за місцем її роботи.

Повістка про виклик неповнолітньої особи, як правило, вручається її батьку, матері, усиновлювачу або законному представнику, а обмежено дієздатної особи — її піклувальнику. ч. 6 ст. 135 КПК однозначно передбачає, що повістка про виклик до прокурора вручається особі працівником органу зв'язку, працівником правоохоронного органу, слідчим, прокурором.

Практичною проблемою тут є досить поширене недотримання вимоги про те, що у разі тимчасової відсутності особи за місцем проживання повістка для передачі їй вручається під розписку дорослому члену сім'ї цієї особи чи іншій особі, яка з нею проживає, житлово-експлуатаційній організації за місцем проживання особи або адміністрації за місцем її роботи. Тобто, всупереч процитованих ч. 6 ст. 135 (виняткові випадки вручення повістки іншій особі) і в інших випадках повістки можуть вручатись не особі, якій вони адресовані. Саме на ці недоліки застосування на практиці норм КПК наголошує ВССУ в Узагальненні судової практики. Для демонстрації практичних ситуацій наводяться такі приклади:

«Так, слідчий суддя відмовив в задоволенні клопотання про здійснення приводу, мотивувавши своє рішення тим, що в матеріалах відсутні дані, які б свідчили, що виклик Д. був здійснений відповідно до порядку, встановленого ст. 135 КПК, а долучений корінець повістки не є доказом належного повідомлення, оскільки з нього не вбачається, що повістку отримав чоловік підозрюваної, а також повістка вручена менш ніж за три дні до визначеного в ній часу (дійсно, повістка про виклик на 28.02 була вручена 27.02).

Ухвалою слідчого судді Ленінського району міста Севастополя від 12.12.2012 відмовлено у задоволенні клопотання слідчого СВ Ленінського РВ УМВС України в Ленінському районі м. Севастополя про здійснення приводу свідка З. з підстав недостатньої обґрунтованості, а саме: нез'явлення викликаної по телефону особи не може розглядатися як безспірна підстава для застосування до неї приводу»⁵⁷.

Інша, не менш актуальна та серйозна процедурна проблема — це порушення процесуальних строків здійснення виклику. Так, ч. 8 ст. 135 КПК передбачає, що особа має отримати повістку про виклик або бути повідомленою про нього іншим шляхом не пізніше ніж за три дні до дня, коли вона зобов'язана прибути до прокурора за викликом. У випадку встановлення КПК строків здійснення процесуальних дій, які не дають змоги здійснити виклик у зазначений строк, особа має отримати

57 Там само.

повідку про виклик або бути повідомленою про нього іншим шляхом якнайшвидше, але в будь-якому разі з наданням їй необхідного часу для підготовки та прибуття за виклик.

На практиці досить поширені ситуації, коли виклик здійснюється з порушенням триденного строку, передбаченого ч. 8 ст. 135 КПК. Такі приклади виявлені також і під час проведення фокус-груп та інтерв'ю:

Адвокат

«Слідчий викликає мене о пів на шосту вечора. Тобто, я дізналася від клієнта, що завтра утром нам треба бути у слідчого. Я кажу — счас. Телефоную слідчому, пояснюю: а взагалі ви ж знаєте мене, якщо він вам сказав, що я його захисник, ви ж повинні були мене поставити до відома. «Так! Я вам кажу — завтра к 10». Я кажу: вибачте, нічого, що у мене на завтра вже план розписаний цілий день? «Ну, нічого отложите». Я кажу: та ні шановний. «А якщо не можете, я викличу адвоката на ОПД». Я кажу: я вам цього не дам зробити, тому завтра зранку буде клопотання лежати в центрі безоплатної допомоги і у вас, і у прокурора про те, що ви мене не повідомили належним чином як мінімум за 3 дні, встановлених КПК, і зараз ви мене ставите в такі рамки, що ви мене викликаєте, причому викликаєте для вручення клопотання про обрання запобіжного заходу і для обрання запобіжного заходу. В итоге прийшлося телефонувати прокурору. Прокурор погодилася зі мною перенесли на іншу дату без питань».

Слід зауважити, що з іншого боку — за порушення процесуальних обов'язків учасників кримінального провадження з ініціативи прокурора або слідчого може бути притягнуто до відповідальності. Йдеться про те, що відповідно до ст. 144 КПК на учасників кримінального провадження може бути накладено грошове стягнення. Грошове стягнення накладається: під час досудового розслідування — ухвалою слідчого судді за клопотанням слідчого, прокурора чи за власною ініціативою, а під час судового провадження — ухвалою суду за клопотанням прокурора чи за власною ініціативою.

Прокурор або слідчий у клопотанні про накладення грошового стягнення на особу під час досудового розслідування має зазначити: найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; процесуальний статус особи, про накладення грошового стягнення на яку заявлено клопотання, її прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання; обов'язок, який покладено на особу КПК чи ухвалою слідчого судді; обставини, за яких особа не виконала обов'язок; відомості, які підтверджують невиконання особою обов'язку; прізвище, ім'я, по батькові та посада слідчого, прокурора; дата та місце складення клопотання (ст. 145 КПК).

До клопотання додаються копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує свої доводи. Під час досудового розслідування клопотання слідчого, прокурора про

накладення грошового стягнення на особу розглядається слідчим суддею не пізніше трьох днів із дня його надходження до суду. Про час та місце розгляду клопотання повідомляється службова особа, яка його внесла, та особа, на яку може бути накладене грошове стягнення, проте їх неприбуття не перешкоджає розгляду питання.

За офіційною статистикою цей захід забезпечення кримінального провадження застосовується не так часто (рис. 3.24). Адже, для порівняння, слідчими суддями було розглянуто за 2016 рік 1 302 клопотання про відсторонення від посади, 230 861 клопотання про тимчасовий доступ до речей та документів, 37 903 клопотання про арешт майна⁵⁸.



Цей захід забезпечення мав би розглядатись як «дисциплінуючий» щодо учасників кримінального провадження з метою їх відповідального ставлення до виконання процесуальних обов'язків. Проте практика його застосування також не дає підстав безумовно таким його назвати. Відповідно до Узагальнення судової практики суттєвою проблемою накладення грошового стягнення як заходу забезпечення кримінального провадження, на яку звертають увагу судді, є недотримання вимог ст. 145 КПК в частині необхідності підтвердження прокурором наявності обґрунтованого факту невиконання процесуального обов'язку, покладеного на учасника кримінального провадження. В Узагальненні ВССУ зазначає, що доволі часто до клопотання

⁵⁸ Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження..., розділ 5 «Розгляд слідчим суддею клопотань, скарг, заяв під час досудового розслідування».

не додаються копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує свої доводи. Долучення до клопотання слідчого копії матеріалів, які підтверджують покладення на особу певних обов'язків, свідчать про його обґрунтованість і реальну наявність фактів невиконання процесуальних обов'язків. До того ж, ВССУ наводяться такі приклади:

«Ухвалою слідчого судді Ленінського районного суду м. Севастополя від 23.05.2013 було відмовлено в задоволенні клопотання старшого слідчого відділу прокуратури Кримського регіону України з нагляду за додержанням законів у військовій сфері про накладення грошового стягнення на потерпілого А. за невиконання процесуального обов'язку, оскільки не встановлено достатніх підстав вважати, що А. не з'явився на виклик слідчого без поважних причин...

Ухвалою слідчого судді Сокальського районного суду Львівської області від 22.05.2013 у клопотанні слідчого СВ Сокальського РВ ГУ МВСУ у Львівській області С. про накладення грошового стягнення на ч. за невиконання процесуальних обов'язків в розмірі 0,5 мінімальної заробітної плати відмовлено, оскільки під час розгляду справи встановлено, що виклик особи двічі проведено з порушенням вимог, викладених у ч. 8 ст. 135 КПК підтвердження про виклик вручено менш ніж за три дні до дня виклику»⁵⁹.

Зловживання під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження

Окремо слід звернути увагу на можливі зловживання прокурором наданими йому повноваженнями під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження. У межах цього дослідження в попередніх розділах вже частково розглядалась зазначена проблематика в аспекті зловживання правом виклику, наприклад, для здійснення фактичного затримання особи. Ці заходи за своєю природою та процесуальною суттю різні і їх взаємозаміна не може бути визнана припустимою. Адже затримання передбачає низку процесуальних гарантій особі, таких як надання можливості негайно повідомити про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи та інші.

У цій частині дослідження для виявлення окремих проблем зловживання повноваженнями проаналізуємо тимчасовий доступ до речей і документів як захід забезпечення кримінального провадження.

59 Узагальнення судової практики ВССУ

Тимчасовий доступ до речей і документів здійснюється на підставі ухвали слідчого судді, суду і полягає у наданні стороні кримінального провадження особою, у володінні якої знаходяться такі речі і документи, можливості ознайомитися з ними, зробити їх копії та вилучити їх (здійснити їх виїмку).

Тимчасовий доступ до електронних інформаційних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку здійснюється шляхом зняття копії інформації, що міститься в таких електронних інформаційних системах або їх частинах, мобільних терміналах систем зв'язку, без їх вилучення (ст. 159 КПК). Доступ до листування або інших форм обміну інформацією між захисником та його клієнтом або будь-якою особою, яка представляє його клієнта, у зв'язку з наданням правової допомоги, а також до об'єктів, які додані до такого листування або інших форм обміну інформацією, заборонено (ст. 161 КПК).

КПК визначає також речі і документи, які містять охоронювану законом таємницю, наприклад, відомості, які можуть становити лікарську таємницю, персональні дані особи, державна таємниця тощо (ст. 162).

Слідчий за погодженням з прокурором, як й інші сторони провадження, має право звернутися з клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів, за винятком тих, доступ до яких заборонено, до слідчого судді під час досудового розслідування, а прокурор до суду під час судового провадження. У клопотанні серед іншого обов'язково зазначаються:

- речі і документи, тимчасовий доступ до яких планується отримати;
- підстави вважати, що речі і документи перебувають або можуть перебувати у володінні відповідної фізичної або юридичної особи;
- значення речей і документів для встановлення обставин у кримінальному провадженні;
- можливість використання як доказів відомостей, що містяться в речах і документах, та неможливість іншими способами довести обставини, які передбачається довести за допомогою цих речей і документів, у випадку подання клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, які містять охоронювану законом таємницю;
- обґрунтування необхідності вилучення речей і документів, якщо відповідне питання порушується стороною кримінального провадження (ст. 160 КПК).

У разі невиконання ухвали про тимчасовий доступ до речей і документів, постановленої за клопотанням прокурора або слідчого за погодженням з прокурором, прокурор або слідчий за погодженням з прокурором має право звернутися до слідчого судді, суду з клопотанням про дозвіл на проведення обшуку з метою відшукування та вилучення зазначених речей і документів.

У разі якщо дозвіл на проведення обшуку надано за клопотанням сторони захисту, слідчий суддя, суд доручає забезпечення його проведення слідчому, прокурору або органу Національної поліції за місцем проведення цих дій (ст. 166 КПК).

Для демонстрації загальних кількісних тенденцій та критичних моментів застосування цього заходу забезпечення кримінального провадження наведемо офіційну судову статистику з розділу 5 «Розгляд слідчим суддею клопотань, скарг, заяв під час досудового розслідування» Звіту судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження, яка саме щодо тимчасового доступу до речей і документів доволі цікава (рис. 3.25)⁶⁰.



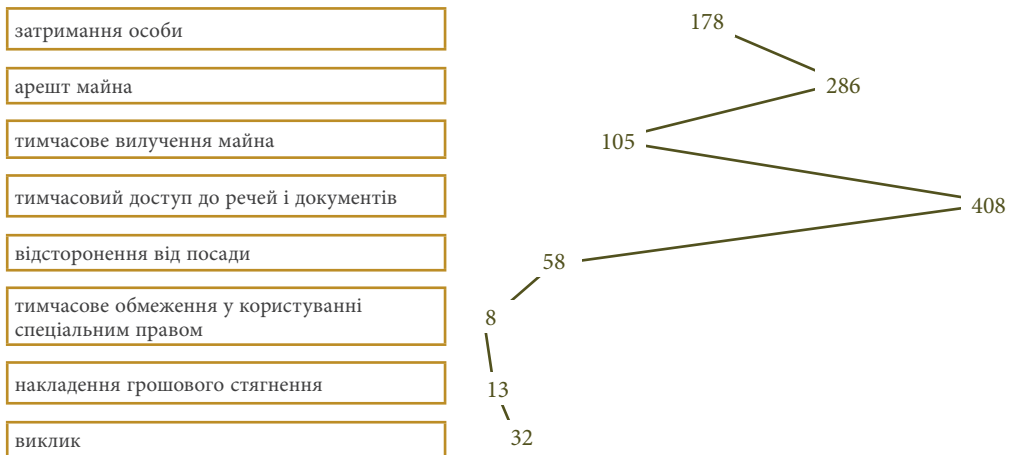
Особливу увагу привертає надзвичайно велика кількість внесених та розглянутих клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів порівняно з іншими заходами забезпечення кримінального провадження.

Результати анкетування процесуальних керівників (рис. 3.26) також демонструють суттєве кількісне переважання тимчасового доступу до речей і документів порівняно з іншими заходами забезпечення кримінального провадження (408 відповідей з 1088 обраних варіантів).

⁶⁰ Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження... Розділ 5.

Рис. 3.26

Розподіл відповідей прокурорів на питання «З клопотанням про які саме заходи забезпечення (окрім запобіжних заходів) Ви зазвичай звертаєтесь до суду?»



Аналізуючи такі кількісні показники, можна дійти висновку про намагання процесуальних керівників використовувати тимчасовий доступ до речей і документів як інструмент збирання доказів у кримінальному провадженні. Саме цей аспект і повинен розглядатись під кутом зору можливого зловживання повноваженнями.

Аналіз судової практики свідчить, що застосуванням заходу забезпечення кримінального провадження органи досудового розслідування намагаються досягти мети, яка саме таким заходам не властива. Зокрема, це стосується випадків, коли у клопотанні порушується питання про тимчасовий доступ до речей і документів з метою збирання доказів. Так, під час проведення фокус-груп та інтерв'ю були виявлені окремі цікаві тези. Зокрема, слідчі заявляють:

Слідчий

«А потом идет проблема в этих материалах. У нас тоже такие однотипные идентичные случаи. Потом идет, когда мы уже люди нам в этом даже в магазине или даже физическое лицо, у которого ведется видеонаблюдение, сам добровольно заявление пишет, что я добровольно выдаю видеозапись, мы осматриваем. Нет, надо тимчасовим доступом. Идем в суд, а они говорят: нет, а мы вам уже не дамо тимчасовий доступ, вы уже получили к нему доступ, вы его осмотрели, зачем вам тимчасовий доступ? Все, прокурор говорит: это ненадежный доказ, це незаконно, никаких підозр. Все, тупик, что делать. Дело с лицом лежит. Материалы доказанные есть,

только из-за одного доказательства, потому что у каждого уже свое видение».

З цього приводу ВССУ вважає, що клопотання слідчих в окремих випадках ґрунтуються на необхідності правомірного доступу та вилучення речей, які можуть бути речовими доказами. Проте поза увагою слідчого, прокурора, слідчого судді залишається та обставина, що збирання доказів, у тому числі і речових, відбувається через інститут слідчих дій (зокрема, вилучення під час огляду, проведення обшуку). У таких випадках неправильне розуміння органами досудового розслідування, слідчими суддями положень кримінального процесуального законодавства фактично зумовлює підміну слідчих дій заходом забезпечення кримінального провадження. Згідно з ч. 4 ст. 132 КПК для оцінювання потреб досудового розслідування слідчий суддя зобов'язаний врахувати можливість без застосуваного заходу забезпечення кримінального провадження отримати речі і документи, які можуть бути використані під час судового розгляду для встановлення обставин у кримінальному провадженні. У цьому контексті потрібно враховувати, що речі і документи могли би бути отримані шляхом проведення слідчих дій, тобто без застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 223 КПК саме слідчі (розшукові) дії є діями, спрямованими на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. ВССУ в Узагальненні судової практики однозначно наголошує, що результати аналізу судової практики свідчать про те, що слідчими ігнорується не лише наведена законодавча вимога, але й необґрунтовано зазначається у клопотаннях про їх розгляд без участі осіб, у володінні яких перебувають певні речі або документи. Клопотання містять формальні посилання на можливість знищення особами речей та документів, однак вони жодним чином не підтвержені будь-якими доказами⁶¹.

Наведений витяг із стенограми фокус-групи із слідчими дає підстави вважати, що така поведінка слідчих обумовлена в тому числі позицією відповідного прокурора як процесуального керівника.

Судді звертають увагу на численні недотримання вимог не тільки процесуального законодавства, але й суттєві порушення фундаментальних прав людини. Адже під час отримання виконання ухвали про доступ ознайомлюються, роблять копії, вилучають речі, які не зазначені в ухвалі з порушенням вимог КПК. Навіть не завжди виконується вимога закону щодо заборони доступу до листування або інших форм обміну інформацією між захисником та його клієнтом або будь-якою особою, яка представляє його клієнта, у зв'язку з наданням правової допомоги, а також до об'єктів, які додані до такого листування або інших форм обміну інформацією, та вимоги закону щодо доступу до речей і документів, які містять охоронювану законом таємницю.

Слідчий суддя

«Тимчасовий доступ — найпоширеніші такі клопотання. Але, знову ж таки, не завжди вони потрібні у кримінальному провадженні, а вони ідуть і використовують. Задаєш запитання:

61 Узагальнення судової практики ВССУ.

для чого, що це вам дасть, яку обставину це буде підтверджувати, інформацію, яку ви здобудете за результатами? Теж не розуміють».

За результатами узагальнення судової практики виокремлено, що непоодинокими є випадки недолучення слідчим (прокурором) до клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів належним чином засвідченої копії витягу з ЄРДР щодо кримінального провадження, у межах якого подається клопотання; незазначення в клопотанні правової кваліфікації кримінального правопорушення, а лише вказівка на статтю (частину статті) КК; відсутність повних та конкретних відомостей про речі і документи, тимчасовий доступ до яких планується отримати. Як приклад наводяться такі ситуації:

«Слідчий суддя Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області за участю слідчого СВ Павлоградського МВ ГУМВС України в Дніпропетровській області, розглянувши клопотання про надання тимчасового доступу до речей і документів, відмовив в його задоволенні. Своє рішення слідчий суддя мотивував тим, що в поданому клопотанні слідчий зазначив лише статтю закону України про кримінальну відповідальність, а не правову кваліфікацію кримінального правопорушення під час здійснення досудового розслідування якого порушується питання про тимчасовий доступ до речей і документів...»

Слідчий суддя Калінінського районного суду міста Горлівки Донецької області 11.02.2014 повернув для усунення недоліків клопотання слідчого СВ Горлівського МУ ГУМВС України в Донецькій області про тимчасовий доступ до речей і документів у кримінальному провадженні у зв'язку з тим, що у клопотанні некоректно зазначено найменування речей і документів, тимчасовий доступ до яких планується отримати, відсутнє обґрунтування необхідності отримання відомостей, що можуть містити банківську таємницю, а також неправильно зазначено посаду слідчого»⁶².

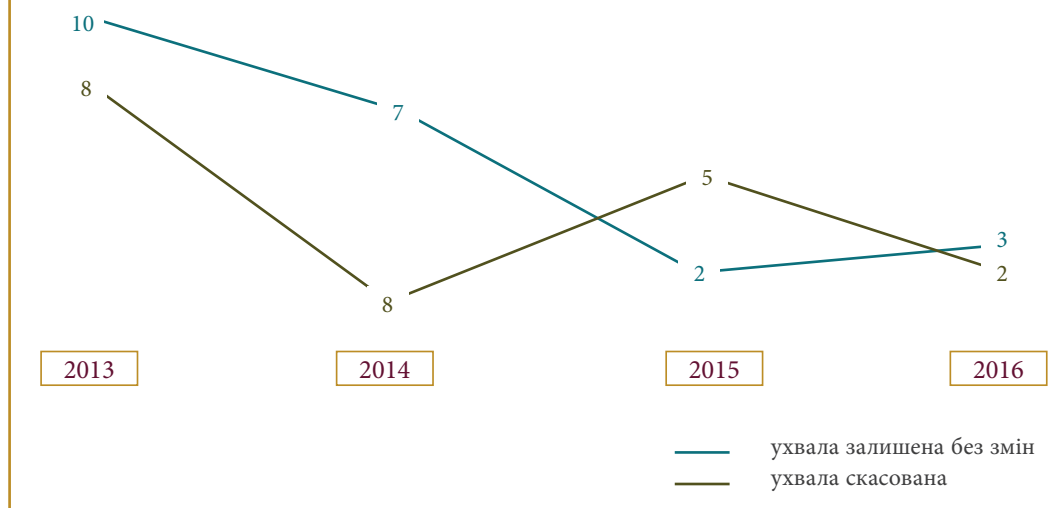
Зазначені недоліки внесених клопотань обумовлюють, як правило, відмову суду у задоволенні внесеного клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів. Логічною реакцією прокуратури мало б бути апеляційне оскарження такої ухвали суду. З огляду на це актуально тут буде судова статистика з розділу 4 «Результати перевірки ухвал слідчих суддів за апеляційними скаргами (за кількістю осіб)» Звіту судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження (рис. 3.27)⁶³.

⁶² Узагальнення судової практики ВССУ

⁶³ Звіт про розгляд апеляційною інстанцією матеріалів кримінального провадження... Розділ 4.

Рис. 3.27

Статистичні дані судів першої інстанції щодо результатів розгляду апеляційних скарг на ухвалу про відмову у тимчасовому доступі до речей і документів



Як видно з наведеного графіка, попри надзвичайно велику, порівняно з іншими заходами забезпечення кримінального провадження, кількість клопотань і приблизно пропорційну кількість відмов у задоволенні відповідних клопотань, апеляційних скарг на такі рішення було подано надзвичайно мало. До того ж, протягом останніх років чітко простежується тенденція до зменшення відповідних апеляційних скарг.

Слід наголосити, що йдеться про оскарження саме відмови у задоволенні клопотань, тобто незгоду насамперед прокурорів із постановленим слідчим суддею у першій інстанції рішенням. Власне, якщо розглянути ситуацію на прикладі 2016 року, то із близько 21 000 ухвал про відмову у задоволенні клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів, апеляційних скарг було подано тільки 5. Варто також зазначити, що показник зворотного оскарження (ухвал, якими задоволено клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів) відповідно до офіційної статистики також не надто великий — всього 83 апеляційних скарги, з яких було задоволено 50, тобто переважну більшість. Така статистика, попри висловлені зауваження, може свідчити про порівняно вищу якість підготовки клопотань за цим заходом забезпечення кримінального провадження. Водночас дана статистика не відображає зазначеної проблеми щодо співвідношення кількості подань про тимчасовий доступ до речей і документів як заходу забезпечення кримінального провадження порівняно із його можливою альтернативною прихованою метою збирання доказів.

3.5.4 | Негативні наслідки застосування заходів забезпечення кримінального провадження

Надмірне обмеження прав людини як проблема під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження та під час кримінального провадження є окремим предметом аналізу в межах цього дослідження. У розділі 4 «Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи» детально проаналізовано низку проблем та фактів порушення прав людини. Зокрема, розглянуто питання належного гарантування права на захист, недопущення катування, жорстокого чи нелюдського поводження та інші проблеми. Тут видається доцільним звернути увагу на інших аспектах порушення прав під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження, наприклад, щодо обмеження майнових прав людини під час тимчасового вилучення майна.

Відповідно до ст. 167 КПК тимчасовим вилученням майна є фактичне позбавлення підозрюваного або осіб, у володінні яких перебуває майно, можливості володіти, користуватися та розпоряджатися певним майном до вирішення питання про арешт майна або його повернення. Тимчасово вилученим може бути майно у вигляді речей, документів, грошей тощо, щодо яких є достатні підстави вважати, що вони:

- підшукані, виготовлені, пристосовані чи використані як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення та (або) зберегли на собі його сліди;
- призначалися (використовувалися) для схилення особи до вчинення кримінального правопорушення, фінансування та/або матеріального забезпечення кримінального правопорушення або винагороди за його вчинення;
- є предметом кримінального правопорушення, у тому числі пов'язаного з їх незаконним обігом;
- одержані внаслідок вчинення кримінального правопорушення та/або є доходами від них, а також майно, в яке їх було повністю або частково перетворено.

Майно може тимчасово вилучитися під час затримання особи без ухвали слідчого судді, суду, під час обшуку, огляду. Тимчасове вилучення електронних інформаційних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку для вивчення фізичних властивостей, які мають значення для кримінального провадження, здійснюється лише у разі, якщо вони безпосередньо зазначені в ухвалі суду.

Слідчий, прокурор, інша уповноважена службова особа під час затримання або обшуку і тимчасового вилучення майна або негайно після їх здійснення зобов'язана скласти відповідний протокол, копія якого надається особі, у якої вилучено майно, або її представнику (ст. 168 КПК).

Також слід наголосити на тому, що чинним законодавством чітко передбачено підстави припинення тимчасово вилученого майна. Зокрема, тимчасово вилуче-

не майно має бути повернуто особі, у якої воно було вилучено, у таких випадках (ст. 169 КПК): «за постановою прокурора, якщо він визнає таке вилучення майна безпідставним; за ухвалою слідчого судді чи суду у разі, якщо прокурор звернувся з клопотанням про арешт цього майна, а слідчий суддя чи суд відмовив у задоволенні клопотання; якщо слідчий, прокурор не звернувся до слідчого судді, суду з клопотанням про арешт тимчасово вилученого майна, або таке клопотання подане пізніше ніж наступного дня після його тимчасового вилучення, або слідчим суддею, судом протягом 72 годин з моменту надходження клопотання не постановлено ухвалу про арешт тимчасово вилученого майна; у разі скасування арешту тимчасово вилученого майна» (ч. 5 ст. 171; ч. 6 ст. 173 КПК).

Отже, відповідно до зазначених положень КПК прокурор має безпосередній обов'язок здійснювати контроль за застосуванням зазначеного заходу забезпечення кримінального провадження. Тому порушення прав особи на цьому етапі кримінального провадження означає в тому числі неналежну роботу прокурора, що має бути предметом оскарження. Відповідно до ч. 3 ст. 303 КПК на досудовому провадженні може бути оскаржено бездіяльність прокурора, яка полягає у неповерненні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 КПК, а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити у визначений КПК строк. Таке оскарження може бути здійснено заявником, потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, володільцем тимчасово вилученого майна.

Використання інструменту оскарження у цій ситуації має бути визнано чи не найефективнішим способом захисту порушеного права. За результатами узагальнення судової практики ВССУ зазначає, що *«...в багатьох випадках формальністю та неналежною обґрунтованістю характеризуються клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів, в яких порушується питання про їх вилучення. Органи досудового розслідування порушують питання про вилучення речей і документів при зверненні до слідчих суддів з відповідними клопотаннями, належним чином не обґрунтовуючи необхідність вилучення речей, здебільшого це стосується вилучення оригіналів документів, без зазначення підстав, з яких для досягнення цілей кримінального провадження неможливо обмежитись вилученням належним чином засвідчених копій таких документів»*⁶⁴.

Власне питання протиправних рішень, дій чи бездіяльності у ситуаціях протиправного тимчасового вилучення майна стало предметом окремого Узагальнення ВССУ про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування (лист від 01 січня 2017 року). Так, Суд зазначає, що *«саме невиконання процесуального обов'язку щодо негайного повернення майна особі й зумовлює існування процесуального механізму щодо оскарження бездіяльності прокурора, яка полягає у неповерненні тимчасово вилученого майна, визначеного в пункті 1 частини першої статті 303 КПК. Як зазначається, правильність розгляду скарг на бездіяльність стосовно неповернення*

64 Узагальнення судової практики ВССУ.

тимчасово вилученого майна значною мірою залежить від чіткості переліку, сформуваного в ухвалі слідчого судді про обшук». Отже, слідчому, прокурору слід ретельно формулювати клопотання та вказувати перелік речей, документів.

Результати аналізу судової практики та змісту ч. 5 ст. 171 КПК «свідчать про те, що вона встановлює обов'язок слідчого, прокурора подати клопотання про арешт тимчасово вилученого майна не пізніше наступного робочого дня після вилучення майна. Своєю чергою, за умови невиконання такого обов'язку у зазначених суб'єктів виникає інший обов'язок — негайно повернути особі вилучене майно, строк виконання якого не обмежується в часі, а отже, моментом завершення виконання такого обов'язку є винятково його виконання. ...Результат аналізу ухвал слідчих суддів свідчить про те, що аргументом сторони обвинувачення, яким ця сторона послуговується для підтвердження законності залишення майна у володінні органів досудового розслідування та відсутності підстав для його повернення, є визнання такого майна речовими доказами. Однак слід враховувати, що якщо ці докази були одержані під час обшуку і не були визначені в ухвалі про обшук як майно, для виявлення якого надано дозвіл на обшук, визнання такого майна речовими доказами без звернення з клопотанням про його арешт не може вважатись належним порядком забезпечення правомірності володіння відповідним майном органами досудового розслідування. З огляду на це обґрунтованими є ухвали слідчих суддів щодо зобов'язання повернення такого майна»⁶⁵.

Як практичний приклад невиконання слідчим відповідних процесуальних обов'язків щодо тимчасово вилученого майна можна навести цитату з ухвали слідчого судді Галицького районного суду м. Львова:

«... До Галицького районного суду м. Львова надійшов лист старшого слідчого СУ ГУНП у Львівській області Гнідець М., в якому останній просить суд роз'яснити порядок виконання вищевказаної ухвали з огляду на те, що вилучені предмети визнані речовими доказами у кримінальному провадженні, і не підлягають поверненню особі, у якої їх вилучили...»

У резолютивній часті ухвали слідчого судді Галицького районного суду м. Львова суду від 06.05.2016 р. зазначено: «Зобов'язати старшого слідчого СУ Головного управління Національної поліції України у Львівській області Гнідець М.Ф. негайно повернути Кредитній спілці «Львівська» все майно, яке тимчасово вилучене згідно з протоколом обшуку від 18.02.2016 р. і яке належить Кредитній спілці «Львівська». Саме це і є процесуальним рішенням по суті скарги.»

Воно є повністю зрозумілим, тому що будь-якій пересічній, дієздатній людині, яка розуміє українську мову, є зрозумілим

⁶⁵ Узагальнення ВССУ про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування (лист від 01 січня 2017 року).

значення слів «повернути Кредитній спілці «Львівська» все майно, яке тимчасово вилучене згідно з протоколом обшуку від 18.02.2016 р. і яке належить Кредитній спілці «Львівська». В цих словах немає жодного іншого прихованого чи подвійного змісту, труднощів в сприйнятті цих слів, ці слова не є специфічними юридичними чи іншими важкозрозумілими термінами і їх не можливо зрозуміти будь-яким іншим чином...»⁶⁶.

Відповідні приклади судового «реагування» на рішення, дії чи бездіяльність слідчого видаються як мінімум дивними з огляду на необхідність здійснення ефективного процесуального керівництва прокурором у кожному кримінальному провадженні. У світлі цього під час анкетування процесуальних керівників їм було запропоновано дати відповідь на питання «Як зазвичай процесуальні керівники реагують на практику неповернення майна слідчим власнику після скасування арешту тимчасового виученого майна?». Понад 90% опитаних (рис. 3.28) зазначили, що певні заходи все ж процесуальними керівниками вживаються. Водночас частина прокурорів відповіли, що «як правило, реакція відсутня».

Рис. 3.28

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Як зазвичай процесуальні керівники реагують на практику неповернення майна слідчим власнику після скасування арешту тимчасового вилученого майна?»

надають усні вказівки повернути майно

звертаються до керівника органу досудового розслідування з вимогою провести перевірку та притягнути слідчого до відповідальності

як правило, реакція відсутня



Таким чином, риторичним видається питання щодо ролі прокурора у таких ситуаціях, адже очевидні порушення прав людини, у цій ситуації майнових, не повинні залишатись поза його увагою. До того ж, він має низку правових та власне процесуальних інструментів захисту прав людини від свавільного їх обмеження чи протиправного непропорційного втручання. Таким чином, практика застосування тимчасового вилучення майна як заходу забезпечення кримінального провадження має низку моментів, що потребують суттєвого вдосконалення.

Нівелювання прав людини через зловживання процесуальними повноваженнями відрізняється від зазначеної проблеми надмірного обмеження прав більш жорсткі-

⁶⁶ Ухвала слідчого судді Галицького районного суду м. Львова у справі № 461/3095/16-к від 11 травня 2016 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57625227>.

ми заходами та наслідками їх застосування. Таке ігнорування в окремих випадках можна вважати рівноцінним позбавленню права. Розглянемо приклад таких порушень шляхом аналізу практики застосування арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження.

Відповідно до положень КПК арештом майна є тимчасове позбавлення за ухвалою слідчого судді або суду права на відчуження, розпорядження та/або користування майном задля запобігання можливості його приховування, пошкодження, псування, знищення, перетворення, відчуження, щодо якого наявні достатні підстави вважати, що воно:

- є предметом, засобом чи знаряддям вчинення злочину;
- доказом злочину;
- набуте злочинним шляхом;
- є доходом від вчиненого злочину;
- отримане за рахунок доходів від вчиненого злочину;
- може бути конфісковане у підозрюваного, обвинуваченого, засудженого чи юридичної особи, до якої може бути застосовано заходи кримінально-правового характеру;
- може підлягати спеціальній конфіскації щодо третіх осіб, юридичної особи або для забезпечення цивільного позову (ч. 1 ст. 170 КПК).

Майно не може бути арештоване, якщо воно перебуває у власності добросовісного набувача (ч. 6 ст. 170 КПК). Не допускається заборона використання житлового приміщення особам, які на законних підставах проживають у такому житловому приміщенні (ч. 8 ст. 170).

До слідчого судді, суду з клопотанням про арешт майна має право звернутися прокурор, слідчий за погодженням з прокурором, а з метою забезпечення цивільного позову — також цивільний позивач. Якщо до слідчого судді, суду з клопотанням про арешт майна звернувся прокурор або слідчий за погодженням з прокурором, у клопотанні повинно бути зазначено:

- підстави і мету та відповідне обґрунтування необхідності арешту майна;
- перелік і види майна, що належить арештувати;
- документи, які підтверджують право власності на майно, що належить арештувати, або конкретні факти і докази, що свідчать про володіння, користування чи розпорядження підозрюваним, обвинуваченим, засудженим, третіми особами таким майном;
- розмір шкоди, неправомірної вигоди, яка отримана юридичною особою, у разі подання клопотання про арешт майна юридичної особи (ч. 1 ст. 171).

До клопотання також мають бути додані оригінали або копії документів та інших матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання.

Клопотання слідчого, прокурора про арешт тимчасово вилученого майна повинно бути подано не пізніше наступного робочого дня після вилучення майна, інакше майно має бути негайно повернуто особі, у якої його було вилучено (ч. 5 ст. 171).

Відмова у задоволенні або часткове задоволення клопотання про арешт майна тягне за собою негайне повернення особі відповідно всього або частини тимчасово вилученого майна (ч. 3 ст. 173).

Якщо протягом сімдесяти двох годин із дня знаходження до суду клопотання слідчий суддя, суд не постановить ухвалу про арешт тимчасово вилученого майна, таке майно повертається особі, у якої його було вилучено (ч. 6 ст. 173).

Прокурором, слідчим ухвала про арешт майна виконується негайно (ч. 1 ст. 175).

З практичного погляду, застосування арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження також досить цікаве, оскільки належить до найпоширеніших сфер можливого порушення прав людини. З огляду на це, варто уже звично розглянути відповідну судову статистику з розділу 5 «Розгляд слідчим суддею клопотань, скарг, заяв під час досудового розслідування» Звіту судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження (рис. 3.29)⁶⁷.



Навіть досить загальний аналіз поданої діаграми демонструє доволі чітку та однозначну тенденцію до постійного збільшення відповідних клопотань протягом останніх років.

⁶⁷ Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження... Розділ 5.

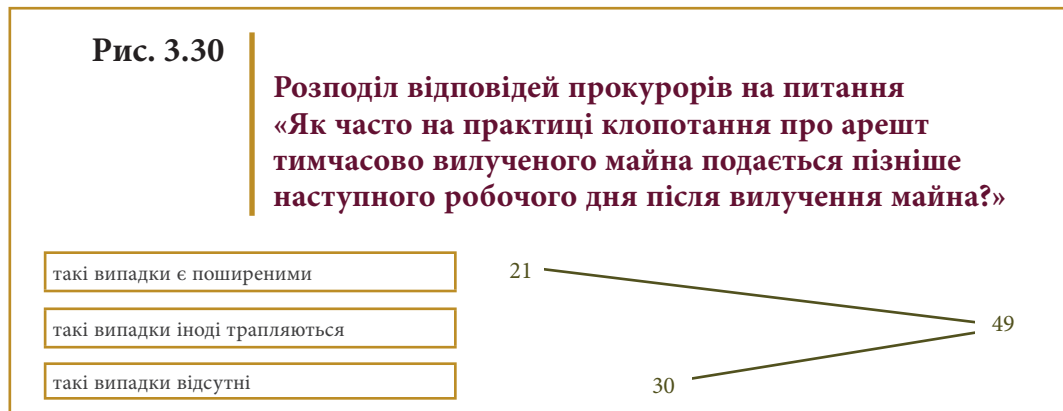
До того ж, порівняно з іншими аналогічними даними щодо заходів забезпечення кримінального провадження, варто зауважити суттєво пропорційно більшу кількість клопотань, які були повернуті.

Варто зазначити, що ч. 3 ст. 172 КПК передбачає, що слідчий суддя, суд, встановивши, що клопотання про арешт майна подано без додержання вимог ст. 171 КПК, повертає його прокурору, цивільному позивачу та встановлює строк в сімдесят дві години або з урахуванням думки слідчого, прокурора чи цивільного позивача менший строк для усунення недоліків, про що постановляє ухвалу. У такому разі тимчасово вилучене в особи майно підлягає негайному поверненню після спливу встановленого суддею строку, а у разі звернення в межах встановленого суддею строку з клопотанням після усунення недоліків — після розгляду клопотання та відмови в його задоволенні.

Звісно, зазначена статистика відображає діяльність не тільки прокурорів, водночас вона демонструє скоріш за все більш ретельні як підготовку відповідних клопотань, так і їх розгляд слідчим суддею. Цьому, як видається, сприяє й зазначена норма про встановлення спеціального строку для усунення недоліків внесеного клопотання.

Аналізуючи недоліки в оформленні клопотань про арешт майна, ВССУ зазначив, що *«основними недоліками при зверненні з клопотаннями, в результаті яких клопотання поверталися слідчими суддями, було не долучення документів, що підтверджують право власності на майно, яке належить арештувати; недостатність зазначених в клопотанні підстав, у зв'язку з якими ставилось питання про арешт майна; відсутність в клопотанні переліку та виду майна, що належить арештувати»*⁶⁸.

Окремо слід наголосити на неодноразово акцентованій проблемі дотримання процесуальних строків. Так, за результатами проведеного в межах цього дослідження анкетування процесуальних керівників виявлено, що загалом у значній кількості випадків клопотання про арешт тимчасово вилученого майна подається пізніше наступного робочого дня після вилучення майна. 21 % опитаних прокурорів зазначили, що такі випадки поширені, а 49 % вказали, що таке іноді трапляється в їх практичній роботі (рис. 3.32).



68 Узагальнення судової практики ВССУ.

Інше досить суттєве порушення, зауважене під час фокус-групи із слідчими суддями — це практика прокурорів клопотати про накладення арешту на майно з проханням розглядати без участі власника. Так, відповідно до ст. 172 КПК клопотання прокурора або слідчого за погодженням з прокурором про арешт майна розглядається слідчим суддею, судом не пізніше двох днів з дня його надходження до суду, за участю слідчого та/або прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, іншого власника майна, і за наявності — також захисника, законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження. Неприбуття цих осіб у судові засідання не перешкоджає розгляду клопотання (ч. 1 ст. 172 КПК).

Клопотання слідчого, прокурора про арешт майна, яке не було тимчасово вилучене, може розглядатися без повідомлення підозрюваного, обвинуваченого, іншого власника майна, їх захисника, представника чи законного представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, якщо це є необхідним з метою забезпечення арешту майна (ч. 2 ст. 172). Водночас розгляд зазначеного клопотання за відсутності власника має бути винятковим заходом і застосовуватись лише за умови неможливості досягнути мети застосування заходу забезпечення кримінального провадження в інший спосіб. Відповідно, така ініціатива щодо розгляду клопотання за відсутності власника має бути суттєво обґрунтована прокурором. Проте, як свідчать результати проведених фокус-груп, належна аргументація подається далеко не завжди:

Слідчий суддя

«Коли подають клопотання про накладення арешту на майно, то вони пишуть: просимо розглядати без участі власника, оскільки є загроза знищення цього майна або пошкодження.

- Особливо, коли воно вже вилучено.

Так. І тут знову ж таки, починаєш відмовляти, тому що вони нічим це не аргументують. Просто фраза з кодексу. Воно ж простіше без власника, ніж з власником...».

Водночас прокурори притримуються іншої позиції, яка була також зауважена під час проведення фокус-груп та інтерв'ю:

Прокурор

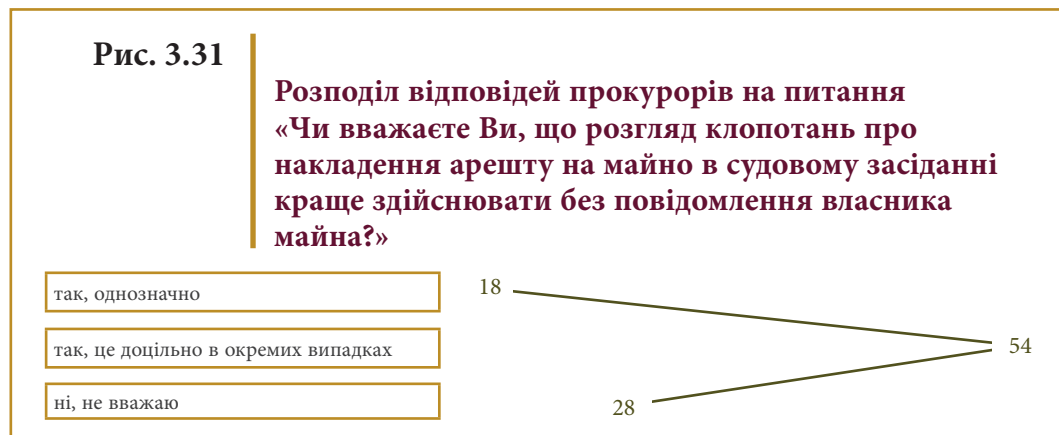
«...В основном возникают большие вопросы именно в Печерском суде по поводу ареста имущества. Они пошли по такой практике, что они вызывают всех. Даже если ты арестовываешь миллионные счета, они сразу их уведомляют, и через два часа деньги ушли со счета и всё. А суд скажет: извините, я их права должен соблюдать.

- Как часто у вас, если речь идет об аресте майна, без присутствия?

Так мы всегда пытаемся без их участия...».

Така ж позиція прокурорів, загалом, підтверджена й результатами анкетування процесуальних керівників. Так, більшість — 54 % опитаних вважають, що в окре-

мих випадках розгляд клопотань про накладення арешту на майно в судовому засіданні краще здійснювати без повідомлення власника майна (рис. 3.31).



Під час проведення фокус-групи з прокурорами також було зауважено на іншому аспекті можливого зловживання підозрюваним своїми правами у разі наявності у нього інформації про ініціативу застосування до його майна арешту як заходу забезпечення кримінального провадження:

Прокурор

«...У них державные акты на руках, но в реестре их нет. Они их могут спокойно продавать. Мы даже в газете нашли продажу нескольких земельных участков. Наложили арест на все его имущество. Пришла его жена с заявлением уже через год в Апелляционный суд обжалование ареста. Она говорит: половина — это моя, эти все земельные участки, часть дома, часть квартиры. Я как жена, имею право на одну вторую. Есть шлюбный договор, что они в 2013 году договорились делить между собой имущество. ... Мы дома изъяли все эти державные акты. Теперь она обращается: дайте мое имущество, дайте державный акт. Мы говорим, что державный акт — это цельный документ, мы вам отдать не можем...».

Найсуттєвішим порушенням прав особи на цьому етапі кримінального провадження, що за своєю суттю може розглядатись як ігнорування прав або фактичне їх позбавлення, є проблема неповернення арештованого майна їх власникам після завершення відповідного строку. Адвокати під час проведення фокус-груп та інтерв'ю у відповідь на питання про роль прокурора у цій проблемі зазначили:

Адвокат

«...Ніякої ролі. Він взагалі ніякої ролі в цьому не приймає.

Він навіть не знає, що там було вилучено.

Він (авт. — прокурор) нічого не вилучає, нічого не слідкує за тим, щоб на нього накладався арешт, не накладався арешт.

Якщо слідчий адекватний, якщо це область, то він це знають, вони це роблять. В районі за цим ніхто не слідкує...».

Щодо здійснення прокурором на цьому етапі кримінального провадження контролю за дотриманням процесуальних строків та іншими аспектами забезпечення прав особи, адвокати під час фокус-груп зазначили таке:

Адвокат

«...Тільки за наявності скарги можливо.

- Це достатньо, чи інколи листа на прокурора?

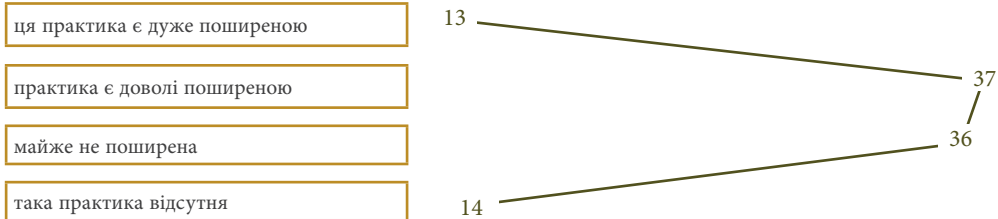
...Достатньо.

...І через місяць слідчий каже: ой, я забув подати тобі клопотання про накладення арешту, яке я мав подати на наступний робочий день. І слідчий суддя з ним погоджується. Два таких випадки у нас було, це я точно знаю. Але в мене таких проблем ніколи не бувало. Я до них приходжу, приношу клопотання. Вони читають і кажуть: нам завтра треба порадитись з головним. А я кажу: ви робіть, що хочете. Але на наступний день все віддають без питань».

Особливо складна ситуація з неправомірно вилученим майном, про яке, наприклад, не було зазначено у відповідній ухвалі. Наявність таких випадків досить чітко підтверджується результатами анкетування процесуальних керівників (рис. 3.32). Так, 37 % опитаних (187 загалом із 501) зазначили, що така практика доволі поширена, а 13 % (63) — що дуже поширена.

Рис. 3.32

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи вважаєте Ви, що розгляд клопотань про накладення арешту на майно в судовому засіданні краще здійснювати без повідомлення власника майна?»



Актуальність зазначеної проблеми неповернення майна під час проведення фокус-груп підтвердили і судді, дещо змінивши акценти і звернувши увагу також на проблему неповернення вилученого майна, яке не було зазначене в ухвалі:

Суддя

«Часто під час обшуку забирають те майно, на яке нема переліку, або немає значення для цього конкретного провадження, а по іншим фактам не внесено. Або ж тоді вносять, але ж майно вважається тимчасово вилученим і, звичайно, їм потрібно йти з відповідним клопотанням до суду. Або не відразу йдуть і порушують строки — не пізніше наступного робочого дня. Якщо має відношення до кримінального провадження, то тоді вимушений приймати рішення щодо відмови. Така є проблема. Є проблема, коли немає відношення, виносиш зобов'язати, повернути це майно, але люди тоді починають скаржитись, що не повертається майно і знайти, в кого воно. Следователь к прокурору посилає, прокурор — к следователю. І оце — замкнений круг. І тоді вже кінця краю не знайдеш і ходять по тому замкнутому колу».

З огляду на зазначені проблеми особливо цікава статистика апеляційного оскарження ухвал про задоволення клопотання арешт майна (рис. 3.33) та про відмову у задоволенні такого клопотання (рис. 3.34)⁶⁹.

Рис. 3.33

Статистичні дані судів першої інстанції щодо розгляду апеляційних скарг на ухвали про арешт майна

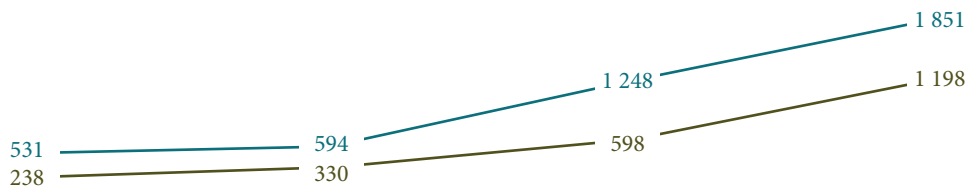
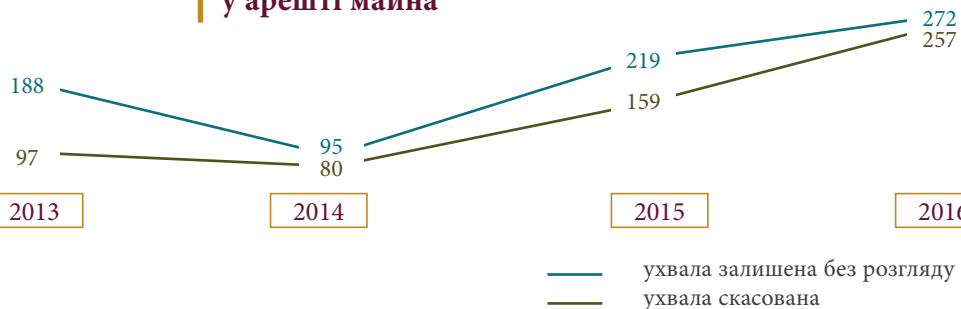


Рис. 3.34

Статистичні дані судів першої інстанції щодо розгляду апеляційних скарг на ухвали про відмову у арешті майна



⁶⁹ Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження... Розділ 4.

Подані тут відомості офіційної судової статистики досить яскраво демонструють відмінність арешту майна як заходу забезпечення кримінального провадження від інших таких заходів. Саме щодо арешту майна статистика щодо ефективного апеляційного оскарження надзвичайно висока. Власне, якщо звернути увагу на тенденцію, то починаючи уже з 2014 року кількість задоволених апеляційних скарг щодо ухвал про відмову у накладенні арешту практично варіюється на рівні половини. 2016 року кількість скасованих ухвал про відмову в арешті майна майже дорівнює кількості залишених без змін. Такі дані офіційної статистики демонструють високу актуальність питання належного обґрунтування прокурором відповідних клопотань та аргументації під час їх розгляду. Адже чітка та однозначна тенденція до збільшення кількості таких апеляційних скарг (як на ухвали про арешт майна, так і на ухвали про відмову в арешті) свідчить про особливу увагу учасників кримінального провадження до них.

З погляду ефективності роботи прокурорів на цьому етапі кримінального провадження цікава статистика апеляційного оскарження ухвал про арешт майна за 2016 рік. Із 3049 апеляційних скарг судами були задоволені 1198, що становить близько 39% і є надзвичайно ілюстративним показником, у тому числі якості підготовки клопотань про арешт майна та їх представлення у суді.

3.6 Роль прокурора при обранні/ продовженні/скасуванні запобіжних заходів

3.6.1 Засади застосування запобіжних заходів у кримінальному провадженні

Запобіжні заходи застосовуються у кримінальному провадженні для забезпечення кримінального провадження з метою досягнення дієвості цього провадження (п. 9 ч. 2 ст. 131 КПК).

До запобіжних заходів законом віднесено (п. 1 ст. 176 КПК):

- особисте зобов'язання;
- особиста порука;
- застава;
- домашній арешт;
- тримання під вартою.

Зазначені запобіжні заходи відрізняються за критерієм тяжкості і обумовлюють певну міру обмеження прав людини. Таке обмеження здійснюється з метою запобігти ризику або ризикам для кримінального провадження та має бути належно обґрунтованим. Адже обмеження прав людини повинно бути пропорційним меті такого обмеження, тому вид та міра обмеження потребують суттєвої аргументації.

Тимчасовим запобіжним заходом є затримання особи (ч. 2 ст. 176 КПК), яке може бути застосоване без ухвали слідчого судді, суду за підозрою у вчиненні злочину (ст. 207, 208 КПК), або на підставі ухвали суду про дозвіл на затримання підозрюваного, обвинуваченого з метою його приводу для участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (ст. 187—191 КПК). Детальний аналіз особливостей застосування зазначеного запобіжного заходу представлений у підозділі 3.2 «Роль прокурора на етапі затримання особи». Водночас у межах цього розділу буде виокремлено та акцентовано окремі проблеми, що є загальними і можуть стосуватись і затримання особи як запобіжного заходу.

Запобіжні заходи (крім тимчасового запобіжного заходу у вигляді затримання особи за підозрою у вчиненні злочину без ухвали слідчого судді, суду) застосовуються: під час досудового розслідування — слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, а під час судового провадження — судом за клопотанням прокурора (ч. 4 ст. 176 КПК).

За участю прокурора, підозрюваного, обвинуваченого, його захисника, здійснюється розгляд слідчим суддею, судом клопотання про застосування запобіжного заходу (ч. 1 ст. 193 КПК). Під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу прокурор, як і інші сторони провадження, може заявляти клопотання слідчому судді, суду заслухати будь-якого свідка чи дослідити будь-які матеріали, що мають значення для вирішення питання про застосування запобіжного заходу (ч. 4 ст. 193 КПК).

Зазначені положення КПК досить загально відображають принципи та засади застосування запобіжних заходів у кримінальному провадженні. Кожен з елементів процесу такого застосування має низку вразливих моментів, що можуть спричинити непропорційне або надмірне обмеження прав і свобод людини. З огляду на це особливо важливими та актуальними є належне розуміння та сприйняття міжнародних стандартів у цій сфері.

Міжнародні стандарти

Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод передбачає:

«Кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом:

а) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом;

б) законний арешт або затримання особи за невиконання законного припису суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, встановленого законом;

с) законний арешт або затримання особи, здійснене з метою допровадження її до компетентного судового органу за наявності обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо обґрунтовано вважається необхідним запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення...»⁷⁰.

На реалізацію зазначених положень Конвенції Європейським судом з прав людини напрацьовано низку правових позицій, що визначають загальні засади застосування запобіжних заходів. І хоч більшість рішень ЄСПЛ стосуються тримання під вартою чи арешту, вони повинні бути застосованими і в ситуаціях з іншими запобіжними заходами, які мали б бути застосованими або ж були неправильно застосованими у кожній конкретній ситуації. Обмежуючись предметом цього дослідження, видається доцільним процитувати лиш декілька правових позицій ЄСПЛ щодо тримання під вартою.

«... Для того, щоб позбавлення свободи можна було вважати несвавільним, недостатньо лише відповідності цього заходу вимогам національного законодавства; він також має бути необхідним за конкретних обставин. Тримання під вартою відповідно до підпункту «с» пункту 1 статті 5 Конвенції має відповідати вимозі щодо пропорційності, яка вимагає існування обґрунтованого рішення, у якому здійснюється оцінка відповідних аргументів «за» і «проти» звільнення... Аргументи «за» і «проти» звільнення, у тому числі ризик перешкодження обвинуваченим належному здійсненню провадження, не можуть оцінюватися абстрактно, а обґрунтованим рішенням є таке, що підтверджується фактичними доказами. Органи влади повинні оцінити, чи є взяття заявника під варту конче необхідним для забезпечення його присутності в суді, та чи можуть інші, менш суворі заходи бути достатніми для досягнення цієї цілі...»⁷¹.

«...Тримання під вартою вважатиметься «свавільним», коли, незважаючи на дотримання букви національного закону, матиме місце недобросовісність або введення в оману органами влади, або коли органи влади нехтують спробами правильного

70 Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Ст. 5.

71 Рішення ЄСПЛ у справі «Будан проти України» (Заява № 38800/12).

застосування відповідного законодавства... вимога щодо того, щоб тримання під вартою не було свавільним, означає необхідність дотримання пропорційності між вказаною підставою тримання під вартою та власне триманням під вартою...»⁷².

«...Існування обгрунтованої підозри у вчиненні затриманою особою злочину є обов'язковою і неодмінною умовою законності її продовжуваного тримання під вартою, але зі спливом часу такої підозри буде недостатньо для обгрунтування тривалого тримання під вартою. Суд ніколи не намагався перевести цю концепцію у чітко визначену кількість днів, тижнів, місяців або років, або у різні строки залежно від тяжкості злочину. Як тільки «розумної підозри» вже недостатньо, суд повинен встановити, чи інші наведені судами підстави продовжують виправдовувати позбавлення особи свободи...»⁷³.

Характеризуючи можливу шкоду від застосування запобіжних заходів, а саме тримання під вартою, Комітет Міністрів Ради Європи охарактеризував декілька вразливих напрямів. Йдеться про шкідливий вплив для підтримання сімейних стосунків; фінансові наслідки для держави, осіб, яких це стосується, та економіки у цілому; значну кількість осіб, що тримаються під вартою та проблеми, до яких призводить переповненість місць тримання під вартою; потребу забезпечити, щоб особи, які тримаються під вартою, не лише були здатні готувати свій захист та підтримувати сімейні стосунки, але й трималися в умовах, які відповідають їхньому правовому статусу, що ґрунтується на презумпції невинуватості та інші. З огляду на це Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації Rec (2006) 13 державам-учасницям щодо застосування тримання під вартою, умов, у яких воно відбувається, і запровадження гарантій від зловживань запропонував:

«... Встановити жорсткі рамки застосуванню тримання під вартою; b. сприяти застосуванню альтернативних заходів, коли це можливо; c. вимагати судових повноважень для застосування та продовження тримання під вартою та альтернативних заходів...

...Особа може триматися під вартою, лише коли наявні усі із наступних умов: a. є розумна підозра, що він чи вона вчинила правопорушення; та b. є вагомі підстави вважати, що у разі звільнення він чи вона (i) втече, або (ii) вчинить серйозне правопорушення, або (iii) втручатиметься у відправлення правосуддя, або (iv) становитиме серйозну загрозу громадському порядку; та c. немає жодної можливості застосувати альтернативний

72 Рішення ЄСПЛ у справі «Ярошовець та інші проти України» (Заява № 74820/10, 71/11, 76/11, 83/11 та 332/11).

73 Рішення ЄСПЛ у справі «Гудзь проти України» (Заява № 25032/11).

захід, щоб запобігти небезпекам, вказаним у пункті б.; та d. цей захід є складовою процесу кримінального судочинства...

...Тягар доведення, що існує суттєвий ризик та що він не може бути зменшеним, має лежати на обвинуваченні або слідчому судді. Рішення застосувати тримання під вартою, а не альтернативний захід має бути добре обгрунтованим...

...Було б неприпустимим вважати, що орган обвинувачення та слідчий орган виконали обов'язок щодо оцінки ризику посиленням лише на тяжкість правопорушення, і не можна вимагати, щоб підозрювана особа довела, що немає навіть гіпотетичної небезпеки від її залишення на свободі або з вільнення...

...На органі прокуратури або слідчому органі лежить обов'язок діяти із належною ретельністю під час проведення розслідування і забезпечити, щоб існування обставин, що свідчать на користь тримання під вартою, трималося під постійним контролем.

...Наявність підстав для тримання будь-кого під вартою, має періодично переглядатися судовим органом, який повинен постановити звільнення підозрюваної особи, якщо вирішить, що більше немає однієї або кількох умов, зазначених у правилах 6 та 7 а, б, с та d. Інтервал між переглядами зазвичай має бути не довшим, ніж один місяць, якщо тільки відповідна особа не має права порушити у будь-який час клопотання про звільнення. Відповідальність за забезпечення такого перегляду має лежати на органах прокуратури або слідчому органі, і якщо орган прокуратури або слідчий орган не заявив клопотання про продовження тримання під вартою, будь-яка особа має автоматично звільнитися з-під варти. Визнання того, що обставини справи можуть змінюватися, — дивись правило 11, — вимагає періодичного розгляду судовим органом питання, чи все ще виправдане застосування тримання під вартою або альтернативних заходів, і за порушення такого розгляду відповідає обвинувальний або слідчий орган, оскільки на цьому органі лежить тягар доведення, що продовжує існувати достатнє виправдання для будь-якого заходу. Хоча слід додержуватися місячного періоду між такими переглядами, визнано, що мета такого таких переглядів може бути досягнута за рахунок можливості для особи, що тримається під вартою, звернутися до суду з клопотанням про звільнення її у будь-який час тримання під вартою. Також визнано, що органи

влади можуть встановити обмеження для можливості подати клопотання про звільнення у залежності від періоду, що минув від попереднього клопотання, або відсутності будь-яких нових підстав для звільнення...»⁷⁴.

Мінімальні стандартні правила ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням (Токійські правила), передбачають, що досудове тримання під вартою використовується лише у випадках крайньої необхідності в кримінальному процесі, з належним урахуванням потреб слідства та захисту суспільства та жертв; альтернативи триманню під вартою застосовуються на якомога ранньому етапі; тримання під вартою не може тривати довше, ніж необхідно, і має застосовуватися в гуманний спосіб та на основі поваги до властивій людині гідності; злочинець має право апелювати то суду або іншого незалежного вповноваженого органу у випадку застосування тримання під вартою⁷⁵.

Національне законодавство та практика застосування запобіжних заходів

Слідчий, прокурор повинен ініціювати застосування запобіжного заходу за наявності для цього підстав, якими є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може:

- переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду;
- знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення;
- незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні;
- перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином;
- вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується (ст. 177 КПК).

Слідчий, прокурор, звертаючись до суду з клопотанням про застосування того чи іншого запобіжного заходу, під час розгляду у суді такого клопотання мають

74 Рекомендація Res (2006) 13 Комітету Міністрів державам-учасницям щодо застосування тримання під вартою, умов, у яких воно відбувається, і запровадження гарантій від зловживань.

75 Мінімальні стандартні правила ООН стосовно заходів, не пов'язаних із тюремним ув'язненням (Токійські правила). — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_907.

довести, що встановлені обставини є достатніми для переконання, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів, передбачених законом (ч. 1 ст. 176 КПК), не може запобігти доведеним під час розгляду ризику або ризикам. При цьому найбільш м'яким запобіжним заходом є особисте зобов'язання, а найбільш суворим — тримання під вартою (ч. 3 ст. 176 КПК).

Клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжного заходу подається до місцевого суду і серед іншого повинно містити:

- правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність;
- посилання на один або кілька ризиків, зазначених у ст. 177 КПК;
- виклад обставин, на підставі яких слідчий, прокурор дійшов висновку про наявність одного або кількох ризиків, зазначених у його клопотанні, і посилання на матеріали, що підтверджують ці обставини;
- обґрунтування неможливості запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, шляхом застосування більш м'яких запобіжних заходів (ч. 1 ст. 184 КПК).

Надзвичайно важливим із зазначеного переліку є зазначення та обґрунтування ризиків зазначених у ст. 177 КПК що *«підозрюваний, обвинувачений, засуджений може: переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується»*. Саме на підставі аналізу відповідних аргументів клопотання та доданих матеріалів слідчий суддя й прийматиме остаточне рішення щодо застосування запобіжного заходу чи відмови у задоволенні відповідного клопотання (ч. 1 ст. 178 КПК).

3.6.2 | Особливості підготовки, погодження клопотання та його обґрунтування в суді

Роль прокурора під час підготовки клопотання

Питання практичного застосування зазначених принципів, міжнародних стандартів та національного законодавства в межах предмету цього дослідження безпосередньо опираються на роль та значення прокурора у процесі обрання запобіжного заходу.

З огляду на загальні обов'язки прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, під час звернення до суду з клопотанням про застосування запобіжного заходу він мав би, зокрема, забезпечити:

1. Щоб копії клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу, були надані підозрюваному, обвинуваченому не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання (ч. 2 ст. 184 КПК).
2. Щоб до клопотання були додані:
 - копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання;
 - перелік свідків, яких слідчий, прокурор вважає за необхідне допитати під час судового розгляду щодо запобіжного заходу;
 - підтвердження того, що підозрюваному, обвинуваченому надані копії клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу (ч. 3 ст. 184 КПК).

Власне, проведені фокус-групи, інтерв'ю та дослідження доводять далеко неоднорідний досвід застосування прокурорами відповідних правових норм та процедур. Досить часто, на жаль, виявляються факти надзвичайно формальної та неактивної ролі прокурора у процесі обрання запобіжного заходу. Так, під час фокус-групи з адвокатами, у відповідаючи на питання щодо ролі і рівня активності прокурора на етапі підготовки клопотання про застосування запобіжного заходу, було зазначено таке:

Адвокат

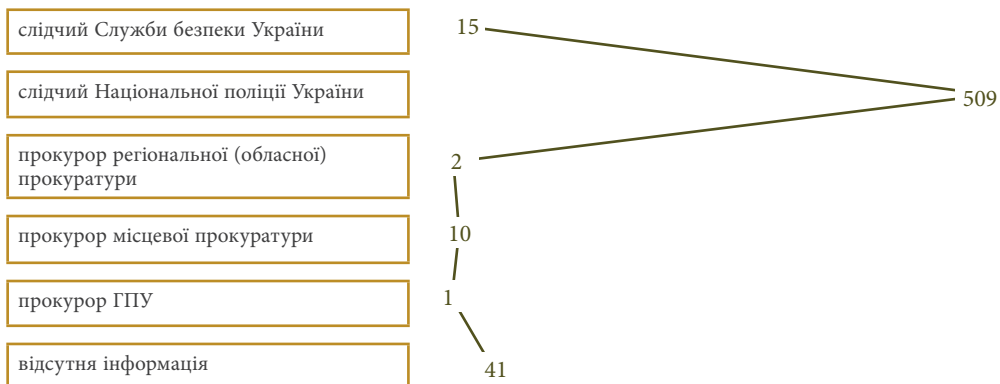
«Суто формально. Знову ж таки, обрання запобіжного заходу неповнолітній особі. Слідчий вийшов з клопотанням про обрання особистого зобов'язання. Я між тим, як отримала підозру, наполягла на тому, що дайте мені ознайомитись з матеріалом, подивилась матеріали. Ні доручення про призначення групи слідчих. Ні доручення про групу прокурорів, ані наказів про те, що вони є представниками ювенальної юстиції, взагалі цього немає. ...

Ні від прокурора, ні від слідчого жодних реагувань. Я про це говорю слідчому в судді, реакції по сьогодні немає ніякої...».

Цікаво демонструє факт участі прокурорів у підготовці клопотань про обрання запобіжного заходу результат дослідження даних центрів БВПД (рис. 3.35). Власне, із 578 досліджених випадків здебільшого — 509 клопотань про обрання запобіжного заходу склалися слідчим Національної поліції. Загалом така ситуація може бути пояснена нерівномірним розподілом навантаження між різними правоохоронними органами в розрізі кількості конкретних кримінальних проваджень, проте настільки суттєва перевага, скоріш за все, обумовлена й іншими чинниками та обставинами, що будуть предметом аналізу.

Рис. 3.35

Інформація центрів БВПД щодо особи, яка склала клопотання про обрання запобіжного заходу



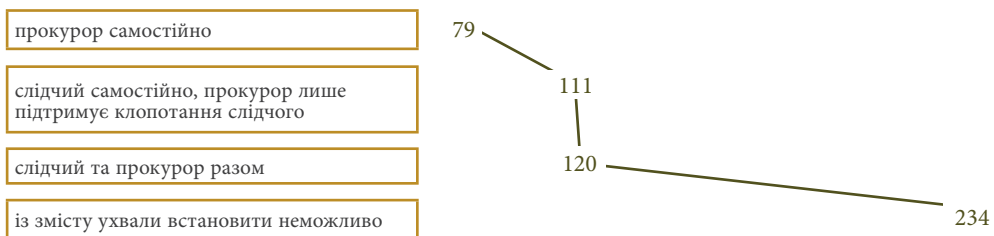
Представлення та обґрунтування клопотання перед слідчим суддею

На продовження зазначеного аспекту щодо суб'єкта підготовки (складення) клопотання про обрання запобіжного заходу можна додатково проілюструвати інші результати дослідження, що стосуються наступного етапу — власне розгляду клопотання слідчим суддею.

Так, рис. 3.36 демонструє ситуацію, коли з 544 проаналізованих проваджень клопотання щодо обрання запобіжного заходу у судовому засіданні прокурор самостійно обґрунтовує лише в 111 випадках, що становить тільки близько 20 % від загальної кількості внесених клопотань.

Рис. 3.36

Аналіз кримінальних проваджень щодо того, хто обґрунтовує перед слідчим суддею необхідність застосування запобіжного заходу



Здебільшого відповідне клопотання обґрунтовується слідчим або самостійно, коли прокурор лише погоджується із позицією слідчого (120 випадків), або ж спільно з прокурором (234 випадки).

При цьому варто зазначити, що КПК взагалі не передбачає належних правових підстав для участі слідчого у представленні та обґрунтуванні відповідного клопотання у судовому засіданні.

Зазначена тенденція, звісно ж, не є однозначним фактом бездіяльності прокурорів, проте демонструє суттєві проблеми щодо їх активності під час судового розгляду клопотань про обрання запобіжного заходу.

Підстави для застереження також надає сучасна практика підготовки та розгляду відповідних клопотань й бачення прокурорами власної ролі у цьому процесі. Так, під час проведення анкетування процесуальних керівників переважна більшість опитаних прокурорів (461 з 502) на питання «Чи має, на Вашу думку, під час розгляду в суді клопотання про обрання запобіжного заходу бути присутній слідчий?» відповіли «Так» (рис. 3.37). Загалом це становить 92 %. Тобто, попри конституційно-правовий статус прокуратури та зауважені положення КПК, на практиці прокурори активно залучають слідчих до участі у судовому розгляді клопотань про обрання запобіжних заходів.

Рис. 3.37

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи має, на Вашу думку, під час розгляду в суді клопотання про обрання запобіжного заходу бути присутній слідчий?»



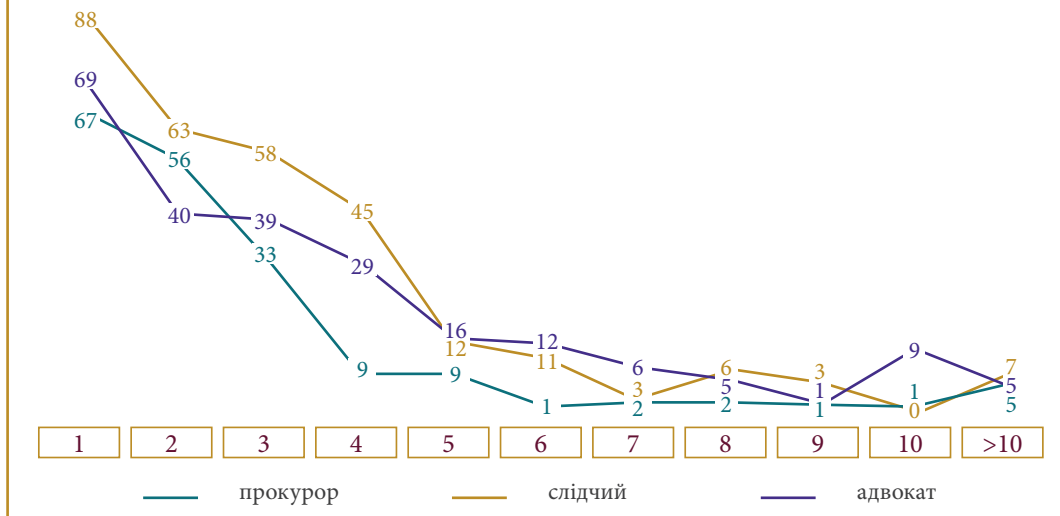
Додатково варто навести результати аналізу кримінальних проваджень (для аналізу зазначеного аспекту — 301 провадження) у межах цього дослідження, які загалом також підтверджують висловлені зауваження та проблеми. Так, на рис. 3.38 відображена кількість виступів учасників судового засідання щодо обрання запобіжного заходу.

Слід наголосити, що кількість виступів слідчого, а також їх частота майже дорівнює аналогічним показникам адвокатів та незначно менша від показників прокурорів.

На рис. 3.39 відображені інші цікаві показники — тривалість виступів учасників на судових засіданнях щодо обрання запобіжного заходу. Цей графік також чітко ілюструє, що слідчі виступають протягом досить тривалої частини судового

Рис. 3.38

Аналіз кримінальних проваджень щодо кількості виступів учасників судового засідання щодо обрання запобіжного заходу



розгляду клопотання. До того ж, тривалість таких виступів слідчих лише незначно поступається тривалості виступів прокурорів. Такі показники свідчать про фактичне залучення слідчого до судового розгляду клопотань як самостійного суб'єкта. Водночас фактично суттєво знижено роль прокурора на цьому етапі кримінального провадження.

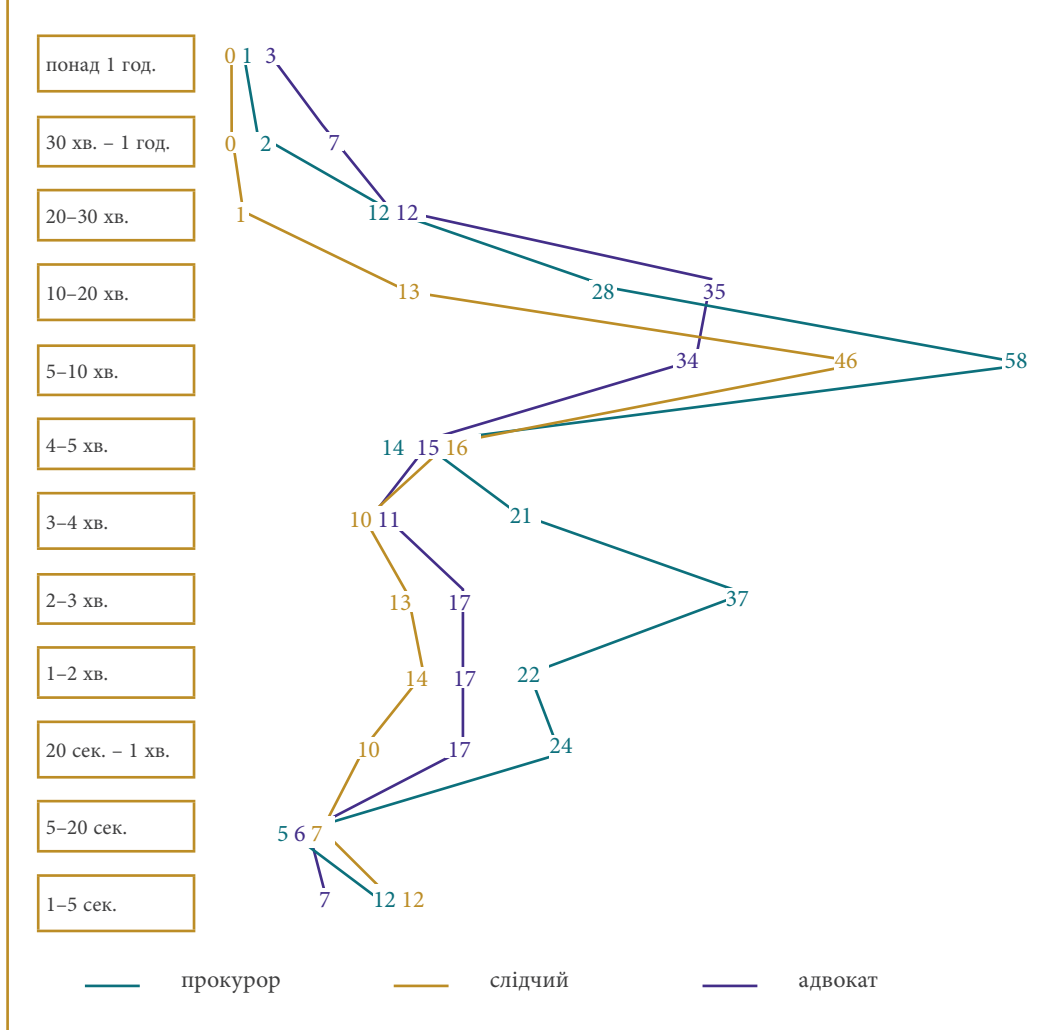
Власне, на підтвердження зазначеної тенденції під час фокус-груп з адвокатами була озвучена така думка:

Адвокат *«... Прокурор з тим явно не працює, він приходить і він не може, я не знаю, з мовою, напевно щось, я не знаю, він не може навіть обґрунтувати те, що написано в цьому клопотанні. Він просто стоїть і його з аркушу зачитав, і коли суддя задає якісь додаткові питання, що буває рідно, а буває, що суддя задає, бо адвокат сказав: «Поясніть мені. Я там не зрозумів». Прокурор не може, він починає листати справу, передає її, в переважності, слідчому, і слідчий її різко знаходить, показує пальцем: «Звідси читай», і він зачитує з того місця, де йому показав слідчий, бо він в матеріалах не орієнтується, в матеріалах орієнтується слідчий. Тобто, знову ж таки, на цьому етапі обрання запобіжного заходу, я вважаю, що прокурор, він фактично відсутній...».*

Звісно, що наведена цитата з фокус-групи з адвокатами не може однозначно та вичерпно характеризувати усі випадки та загальну практику щодо розгляду

Рис. 3.39

Аналіз кримінальних проваджень щодо тривалості виступів на судовому засіданні щодо обрання запобіжного заходу



слідчими суддями клопотань про обрання запобіжних заходів. Водночас у світлі показників, відображених на рис. 3.39, вона, напевно, може розглядатися як одне з пояснень таких числових значень. Тобто, однією з причин надзвичайно високого рівня активності слідчих під час судового розгляду клопотань про застосування запобіжних заходів є те, що саме слідчі, а не прокурори їх (клопотання) безпосередньо готують, знають усі обставини та матеріали справи, в той час як прокурор далеко не завжди може на такому ж рівні представити слідчому судді необхідні доводи та аргументи.

Додатковим аргументом на підтвердження такого висновку у цій ситуації можуть бути думки слідчих, висловлені під час проведення відповідної фокус-групи та інтерв'ювання:

Слідчий

«...У слідчого готова справа, скажемо так, з підписання підозри, він може її наступного дня закінчити, а йому кажуть: обері запобіжний захід. Йому треба знайти процесуального прокурора, гербову печатку поставити, зробити ксерокопії, суд призначить, потім всіх до суду забезпечити і на 2-3 дня слідчого вибиває цей розгляд одного клопотання про запобіжний захід. Процесуальні керівники, те що прокурор має доводити, як правило, це виступає слідчий, слідчий обґрунтовує, чому він подав це клопотання...».

Якість аргументації та обґрунтування клопотань про застосування запобіжних заходів

Учасники проведених фокус-груп та інтерв'ю порушили іншу надзвичайно актуальну проблему — обґрунтування клопотань про обрання запобіжних заходів та їх змістовної якості. Чи не найгострішим є застосування слідчими та прокурорами вкрай формалізованого підходу до складення таких процесуальних документів. Йдеться про випадки, коли клопотання готуються за одним і тим же зразком із незначними змінами, що стосуються виключно персональних даних особи, щодо якої пропонується обрати запобіжний захід. Так, із фокус-групи з адвокатами доречно видається така теза:

Адвокат

«...Ситуація в тому, що у мене враження складається, при обранні запобіжного заходу, що прокурор не працює зі слідчим, вони взагалі не працюють над таким документом як клопотання про обрання запобіжного заходу, вони просто мають якусь, напевно, фабулу, якусь просто статтю. Мабуть, 2 рази з 2012 року, 2 рази я бачив клопотання, які реально відрізнялись від інших клопотань. В переважності, це є одна заготовка.

- Кліше?

Кліше, в якому інакше вписується інакше прізвище і стаття, кваліфікація все, все, все. В переважності просто копіюється повідомлення про підозру, вставляється в це клопотання, зазначаються ризики, передбаченні в ст. 173, без обґрунтування, в чому вони полягають. Просто є такі ризики, в чому вони полягають — не важливо. Мабуть, 2 рази я бачив. Один раз просто прокурор мав принципову позицію по справі, про що він одразу повідомив, що у нього є принципова позиція по справі і клопотання готував конкретно він, це дійсно було клопотан-

ня, яке дійсно відрізнялось, бо воно складалось не з одного аркушу, а десь з трьох...

- А решту складав слідчий?.

А решту, у мене таке враження, що складав слідчий, це кліше. Це кліше у якому змінені тільки прізвище та ім'я. Якщо всіх до купи скласти, різні райвідділи Львова і вони будуть 90% буде збігатися. Те, як вони складені, послідовність внесення відомостей, спочатку повідомлення про підозру, потім ніхто над цим не працює...».

Додавання матеріалів до клопотання про застосування запобіжних заходів

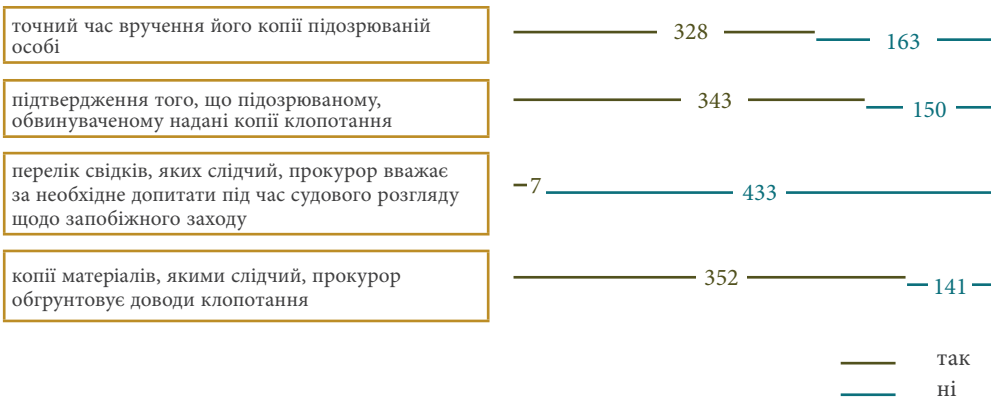
Суттєвою проблемою є відсутність необхідних матеріалів, що підтверджували б факти та обставини, викладені у клопотанні про обрання запобіжного заходу.

Так, відповідно до результатів проведеного дослідження відомостей центрів БВПД (рис. 3.40) здебільшого клопотання про застосування запобіжного заходу містить інформацію про точний час вручення його копії підозрюваній особі (66 %); підтвердження того, що підозрюваному (обвинуваченому) надані копії клопотання та копії матеріалів, якими слідчий, прокурор обґрунтовує доводи клопотання (70 %).

Проте надзвичайно високий і зворотний показник — коли клопотання не містило зазначених відомостей. Таких ситуацій загалом близько третини. Ще гострішою є

Рис. 3.40

Статистичні дані центрів БВПД щодо інформації, яку містить клопотання про обрання запобіжного заходу



ситуація з відповіддю на питання щодо викладення у клопотанні переліку свідків, яких слідчий, прокурор вважає за необхідне допитати під час судового розгляду щодо запобіжного заходу. За цим показником результати дослідження вкрай негативні, оскільки майже в усіх випадках опитані особи (96,6 %) відповіли, що клопотання не містило відповідної інформації (рис. 3.40). Виявлені тут випадки незазначення у клопотанні зазначених відомостей можуть бути розцінені як порушення вимог ч. 3 ст. 184 КПУ.



У межах цього дослідження також проведений аналіз 306 кримінальних проваджень у різних регіонах України. Результати аналізу в цьому аспекті відображені на рис. 3.41. Попри відмінність окремих числових показників, тенденція щодо додавання переліку свідків, яких слідчий, прокурор вважає за необхідне допитати під час судового розгляду щодо запобіжного заходу, така ж критична.

Подані діаграми (рис. 3.40 та 3.41) ілюструють загальні тенденції, що підтверджуються в тому числі результатами узагальнення судової практики ВССУ: «... існують випадки, коли в клопотанні слідчі (прокурори) неправильно зазначають прізвище підозрюваного, відсутня правова кваліфікація, не завжди долучаються копії матеріалів, якими обґрунтовується доводи клопотань...»⁷⁶.

Дуже важливо зазначити, що наведені статистичні відомості не враховують об'єктивну ситуацію з якістю доданих матеріалів, передбачених ч. 3 ст. 184 КПК. Тобто, під час формування статистики брався до уваги сам факт наявності чи відсутності доданих матеріалів, але не їх якість. Саме тому також слід звернути увагу на випадки неналежного оформлення таких додатків чи матеріалів, на

76 Узагальнення судової практики ВССУ.

яких ґрунтується клопотання. Адаже долучення матеріалів, які не мають належного змістовного чи правового навантаження, по суті, нівелює сам факт такого долучення. Наприклад, під час фокус-групи з адвокатами була описана відповідна ситуація:

Адвокат

«У мене було, коли обирали меру пресечення клієнту. Прокурор зачитує клопотання, як ви кажете, збивається, він його мабуть до цього і не читав. Посилається на докази, в клопотанні прописано. Клопотання підписне, к приміру, сьогоднішнім числом, але докази в справі, вони вже прописані завтрашнім числом. Висновок експерту вже від слідуєчого числа. Питання: а як ви його получили? А ми експерту подзвонили і він нам сказав, що воно буде тоді-то і тоді-то. А прокурору я запитання задаю, а в нього такі глаза, він не знає, що сказати. Мало того, що дела не знає, так ще не читаючи клопотання, получається, приходить в суд. Вообщє якось формально відносять-ся. Плюс я хочу сказати, що людина стоїть і ізбірають меру пресечення людині, в нього все лице розбите, а прокурор ніколи на це уваги не звертає. То єсть, він просто зачитує. Цій особі просто запитання прокурор не задасть: де ти?...».

Обґрунтування ризиків, що обумовлюють застосування запобіжних заходів

На окрему увагу заслуговує питання критеріїв, що мають бути враховані прокурором при зверненні до суду з клопотанням про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, а головне — питання обґрунтування пропозиції щодо обрання того чи іншого запобіжного заходу.

З огляду на судову практику, узагальнену ВССУ, чи не найпоширенішою підставою для відмов слідчих суддів у задоволенні клопотань про застосування запобіжних заходів є те, що слідчі, прокурори не у всіх випадках дотримуються вимог ст. 184 КПК щодо вимог до суті та змісту відповідного клопотання. Досить поширена практика відмови слідчим суддею на підставі недоведення слідчим, прокурором під час розгляду клопотання наявності достатніх підстав вважати, що наявний хоча б один із ризиків, передбачених ст. 177 КПК. Як приклад, ВССУ наведена така ситуація:

«Так, слідчим суддею Приморського районного суду Запорізької області було відмовлено у задоволенні клопотання слідчого про застосування запобіжного заходу у вигляді особистого зобов'язання стосовно підозрюваних Особа 1 та Особа 2, оскільки слідчим не доведено існування хоча б одного із ризиків, передбачених ст. 177 КПК»⁷⁷.

⁷⁷ Узагальнення судової практики ВССУ.

На зазначеній проблемі щодо обґрунтування існування та актуальності відповідних ризиків також звернули увагу і адвокати під час проведення фокус-груп та інтерв'ю:

Адвокат

«По ризикам. Переписують статтю. І основне те, що був раніше судимий, тому може скоїти нові злочини.

... Нічого не доказують. Справка о наличии или отсутствии судимости, требование, і все, раніше судимий — тому в подальшому може скоювати злочини. Це основне...».

Адвокат

«...Так, цитує обґрунтування те, просто цитує, що написано в статті. Суддя вчора йому задає питання, це був просто парадокс, каже: «Добре, самі ризики Ви назвали, я їх почув, вони є в статті 177, чим Ви їх обґрунтовуєте?» Знаєте, що сказав прокурор? Він каже: «Та нічим я їх не обґрунтую, немає у мене поки що доказів, щоб обґрунтувати ці ризики, але ці ризики, я вважаю, є і особі потрібно обрати запобіжний захід — взяття під варту». Суддя каже: « Ви не зрозуміли, мабуть, мого питання, що ризики є — я не побачив. Я почув, що ці ризики Ви кажете, що вони є, а в чому вони полягають конкретно? Може втекти? З чого Ви взяли, що він може втекти кудись?». «Я не можу конкретно назвати доказів, але я вважаю, що особу треба взяти під варту».

- Тобто, зачитуються ті ризики, які в КПК загальні, і вони просто їх перечитують?

Він просто читає норму, «Може втекти та може переховуватись під суду або слідства», суддя питає, — З чого Ви взяли, що він може так зробити?, — Я вважаю, що він може переховуватись від слідства. То, що робить прокуратура, ще мене вбиває, коли дуже часто прокурори, у Львові принаймні, 90 випадків, коли стоїть і каже, — Особа перешкоджає слідству і згідно 63 відмовилась від дачі показів...».

За результатами узагальнення судової практики ВССУ сформулював ще одну досить цікаву проблему, що стосується обґрунтування клопотань про застосування запобіжних заходів:

«Слід враховувати, коли сторона кримінального провадження не доводить, що існує обґрунтована підозра у вчиненні особою кримінального правопорушення, передбаченого конкретною статтею або частиною статті КК (випадки завищення кваліфікації), слідчий суддя розглядає відповідне клопотання та відмовляє у його задоволенні. Це правило поширюється і на вирішення питання про наявність та відсутність кваліфікуючих ознак відповідного злочину, обґрунтовану підозру,

в наявності яких сторона кримінального провадження повинна довести перед судом. Таким чином, випадки неправильної кваліфікації кримінального правопорушення є фактично не доведенням вчинення особою кримінального правопорушення, при якому у задоволенні клопотання повинно бути відмовлено...»⁷⁸.

Інша досить практична проблема щодо якості клопотань про обрання запобіжного заходу — використання однакового підходу без врахування особливостей кожної особи у межах одного кримінального провадження:

Адвокат

«...Да, и опять же, одно из нарушений, которое очень часто допускается, особенно в делах, где много подозреваемых лиц, рассматривается ходатайство оптом, по всем. Хотя, это не предусмотрено, и это запрещено, и есть разъяснение ВССУ, которое говорит о том, что индивидуально, в отношении каждого должны быть сказаны аргументы и риски наведены и характеризующие моменты.

- Конечно, отдельно по каждому.

Нет, они все скопом, 7 человек, вот всем надо продлить, потому что, обвинения тяжкое, риски не ушли, всё. А что, извините, это люди — совершенно разные, у одного, может быть, нет родственников, а другого жена беременна и 7 детей? Вообще ничего не учитывается, понимаете? Он сказал: вот это, все в кучу...».

Загалом описані тут проблеми щодо належного обґрунтування клопотань досить яскраво демонструється результатами проведеного дослідження інформації центрів БВПД (рис. 3.42). Зазначена тенденція щодо відсутності у клопотаннях про обрання запобіжного заходу належного обґрунтування щодо відповідних ризиків виявляється у 372 досліджених випадках із 491, що становить близько 76 % від загальної кількості.

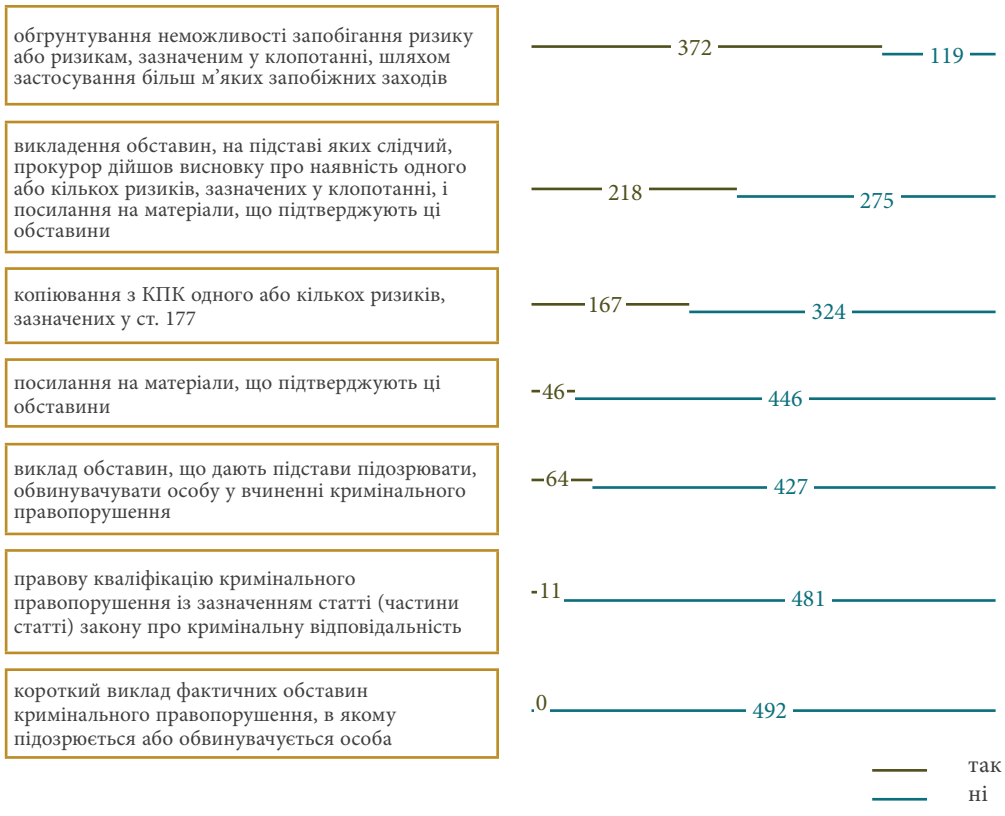
Аналогічні тенденції досить чітко проілюстровані й на графіку, підготовленому за результатами аналізу 305 окремих кримінальних проваджень (рис. 3.43). Представлена інформація досить яскраво ілюструє проблему включення до клопотання належного обґрунтування ризиків, передбачених КПК, уникнення (запобігання) настання яких, власне, і є головною метою застосування запобіжного заходу.

Досить чітко видно, що переважна більшість проаналізованих кримінальних проваджень містять клопотання про застосування запобіжного заходу виключно і фактологічним викладенням. Тобто, більшість клопотань містять фактичні обставини, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення, посилення на матеріали, що це підтверджують тощо.

⁷⁸ Узагальнення судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження ВССУ від 07 лютого 2014 року.

Рис. 3.42

Статистичні дані центрів БВПД щодо інформації, яку містить клопотання про обрання запобіжного заходу



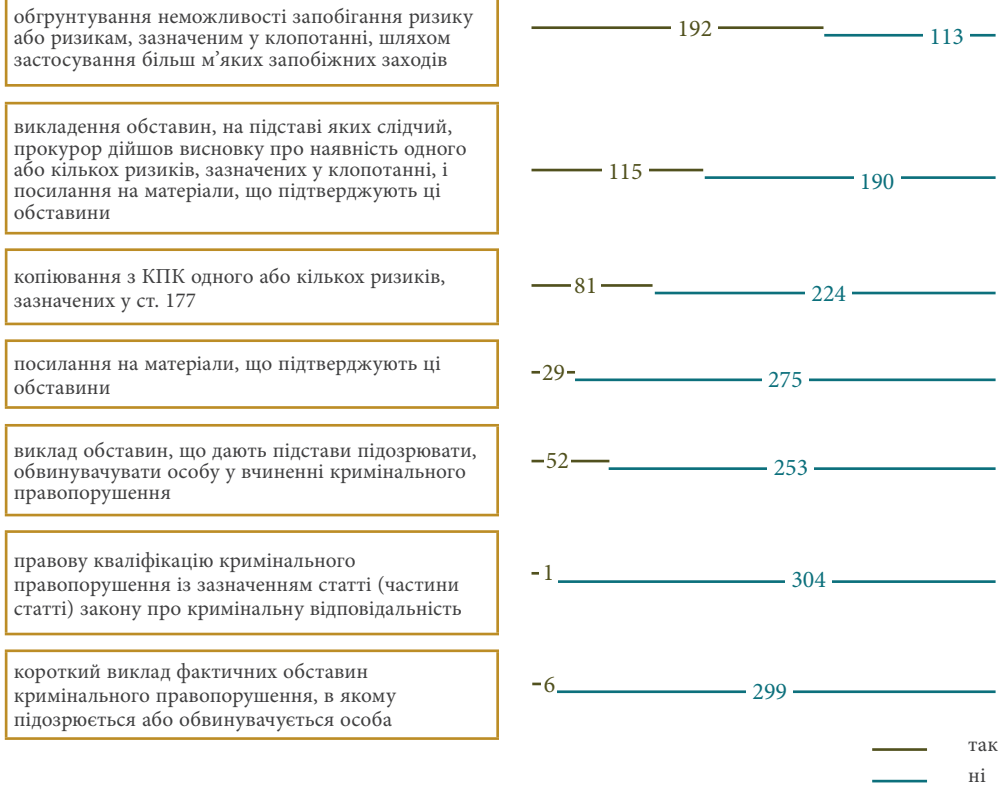
Водночас у 26 % кримінальних проваджень клопотання про застосування запобіжного заходу містило формально скопійовані з процесуального законодавства ризики, передбачені ст. 177 КПК.

Ще критичніша ситуація з викладенням обставин, на підставі яких слідчий, прокурор дійшов висновку про наявність одного або кількох ризиків, зазначених у його клопотанні і з посиланням на аргументи, що підтверджують ці обставини. Щодо цих відомостей, то у 37 % проаналізованих кримінальних проваджень був відсутній виклад та обґрунтування відповідних ризиків.

Проте найкритичніша ситуація з аргументацією щодо обрання того чи іншого виду запобіжного заходу. Здебільшого (62 % клопотань) було відсутнє обґрунтування неможливості запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, шляхом застосування більш м'яких запобіжних заходів. Слід наголосити, що відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 184 КПК зазначене обґрунтування є обов'язковим елементом клопотання.

Рис. 3.43

Аналіз кримінальних проваджень щодо інформації, яку містить клопотання про обрання запобіжного заходу



Доречно зауважити, що під час проведення інтерв'ю та фокус-груп із прокурорами виявлені дещо інші причини та додаткова мотивація для застосування саме таких прийомів для обґрунтування клопотань про обрання запобіжних заходів та відповідної аргументації. Зокрема, під час проведення фокус-груп було зауважено такі висловлювання:

Прокурор

«По ризикам отдельный вопрос. При обранні запобіжного у виді тримання під вартою, на що звертається увага? Що це самий тяжкий запобіжний і чому треба обрати саме тримання під вартою. Разграничить домашній арешт і тримання важко и ризики разграничить между ними, потому что похоже условия тримання и остальное. Ризики. Требуется суду обґрунтованість ризиків, що особа буде тікати, перешкоджати, давити на свідків і так дальше. Судді задають питання при обранні

запобіжного: чи відомі Вам факти тиску на свідків, на потерпілих на даний час? Людину тільки затримали, ще ніхто не допитаний. З чого Ви взяли, що він буде переховуватися, де ризику? Ми так і обґрунтовуємо, що ризик є, тяжкий злочин, насильницький чи якщо він судимий раніше.

- А якщо не судимий?

По вбивствам у мене більшість не судимі, не привлекались, а убил двоих или разбой совершил заказной, например. Получается коллизия правовая, что на энтузиазме судьи принимается решение или не принимается. Говорит: обґрунтуйте, чому домашній арешт не може бути обраний або інший запобіжний. По убийству избирают тримання. А если какой-нибудь грабеж, часть 2 з насильством, не убил, вроде опасен, но не настолько опасен. Как обґрунтувати, что он, сидя дома, буде тиснути? Это невозможно. Я прихожу к тому, что единственный момент, что фізично з домашнього арешту можна утекти, маючи засіб контролю. В этом разница. Браслетов нет. Физически он может исчезнуть. Мы в суд пишем, пожалуйста, с электронным. Нам отвечают: у нас их нет...».

Прокурор

«...По ризикам на данный момент нам в большей степени удастся убедить судью, что ризик — это есть припущення. Мы не должны в суде доказывать, что он возьмет и убежит. Мы припускаем, что он может переховуватися. Якщо, наприклад, він правоохоронець, він працює в органах, володіє тактикою у проведенні досудового розслідування, и знает все наши ходы, которые мы будем делать. Не каждый следственный судья понимает, что ризик — это припущення. Все равно от прокуроров требуют конкретных доказательств. Если есть давление на свидетелей, то и есть свидетели, которые будут говорить о том, что на нас давили...».

Досить схожу аргументацію висловлювали також і слідчі під час проведення інтерв'ю та фокус-груп. Їхня аргументація щодо саме такої практики застосування національного законодавства у питаннях обрання запобіжного заходу будувалась на складнощах реалізації вимог КПК та інколи досить складних випадках застосування в умовах надто обмежених часових меж, а головне — необхідної доказової основи. Так, слідчі зазначали:

Слідчий

«Слідчий процес для того, щоб людині можна дізнатися по справі. Прокурор має довести ризики. Якщо почитати 99% ризиків, то він взагалі не збирається втікати. Доведіть те, що він не збирається втікати. В ідеалі це — білет на літак. Ті ризики, які прописані, дуже важко прокурору доводити. Адвока-

ти, в принципі, правильно на це б'ють, тому що цей ризик вони повідбивали, той — повідбивали, а їх дійсно важко довести. Але всі нюанси та деталі в справі знає слідчий. Тому процесуально-прокурора не питають, а питають більше слідчого...».

Питання аналізу та співвіднення різних за своєю суттю і формою позицій доволі непросте завдання. Проблема належної підготовки та внесення клопотань про обрання запобіжних заходів загалом мала б бути предметом більш глибокого дослідження. Водночас тут видається доцільним звернути увагу на не тільки формально-правові та практичні нюанси застосування відповідного кримінального процесуального законодавства, але й на аспекти правової культури та ментальних особливостей. Важливий та дуже цікавий з цього погляду висновок однієї із суддів під час проведення фокус-груп та інтерв'ю:

Слідчий суддя

«...Фактично, приходячи в суд і підтримуючи такі клопотання, прокурор не може пояснити. Задаєш питання: у нас же запобіжний захід обирається з метою забезпечення належної процесуальної поведінки, в чому неналежна процесуальна поведінка, що вас спонукало все-таки приходити з таким клопотанням? Тут все, снова ступор, снова мы не понимаем. «Так надо». А кому надо, зачем надо, мы можем только догадываться. Прокуратура повинна чітко розуміти, що якщо особа не порушує, навіть її підозрюють у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, але особа не порушує процесуальної поведінки, то немає підстав навіть порушувати питання про обрання запобіжного заходу. Особа з'являється до слідчого.

Стереотип задержать человека и продержать хоть какую-то малость в условиях изоляции, чтобы выбить какие-то признания, от этого ни прокуратура ни следователи не ушли. Суды с трудом, но мы уже от этого уходим, мы отказываем в удовлетворении клопотань на тримання під вартою, змінюємо на домашній арешт і так далі...».

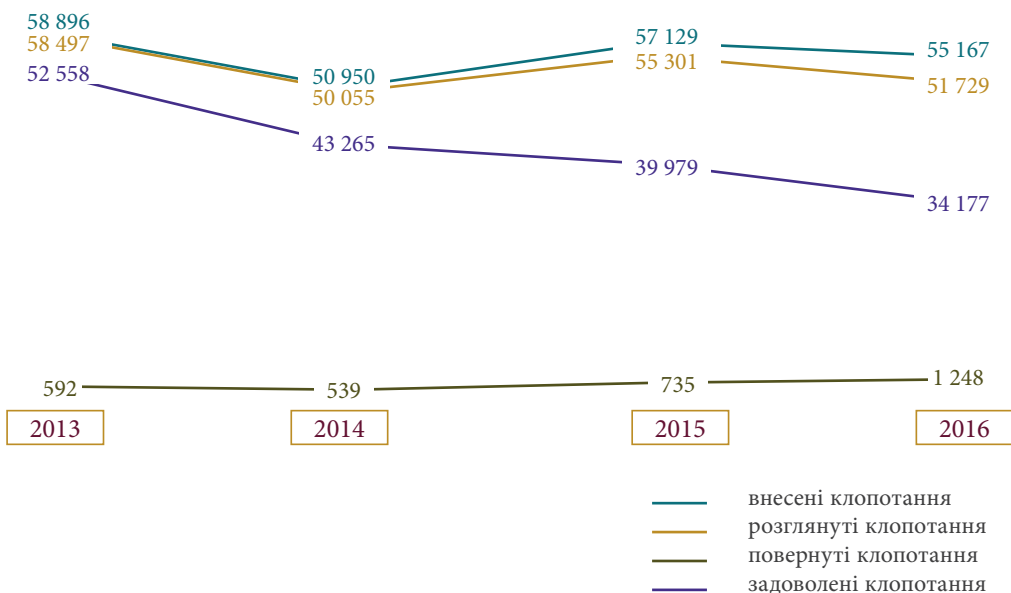
З огляду на зазначене твердження, досить логічними та навіть передбачуваними будуть співвідношення кількості ініційованих, розглянутих та задоволених клопотань. Тут варто подати офіційну судову статистику щодо розгляду клопотань слідчими суддями⁷⁹ (рис. 3.44).

Статистика демонструє порівняно невелику кількість клопотань, які були повернуті суб'єкту внесення у зв'язку з їх невідповідністю вимогам КПК та за наявності підстав. Водночас варто брати до уваги й досить високий показник задоволених слідчими суддями клопотань про обрання запобіжних заходів. Цей факт також потребує уваги та, можливо, окремого дослідження ефективності оцінювання слідчими суддями якості внесених клопотань про обрання запобіжних заходів. Адже й результати спеціального дослідження інформації центрів БВПД також відображають приблиз-

⁷⁹ Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження... Розділ 5.

Рис. 3.44

Статистичні дані судів першої інстанції щодо розгляду слідчими суддями клопотань про обрання запобіжних заходів

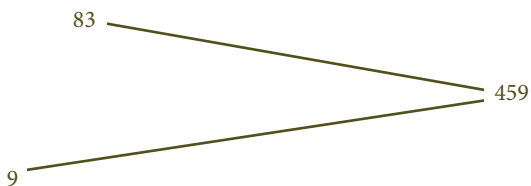


но таку ж тенденцію (рис. 3.45). Власне, із 551 проаналізованих проваджень у приблизно 83 % клопотання про застосування запобіжного заходу були підтримано у повному обсязі. При цьому, якщо врахувати 15 % задоволення клопотання частково, ситуація видається ще більш складною та проблематичною з погляду ефективності захисту прав людини на цьому етапі кримінального провадження.

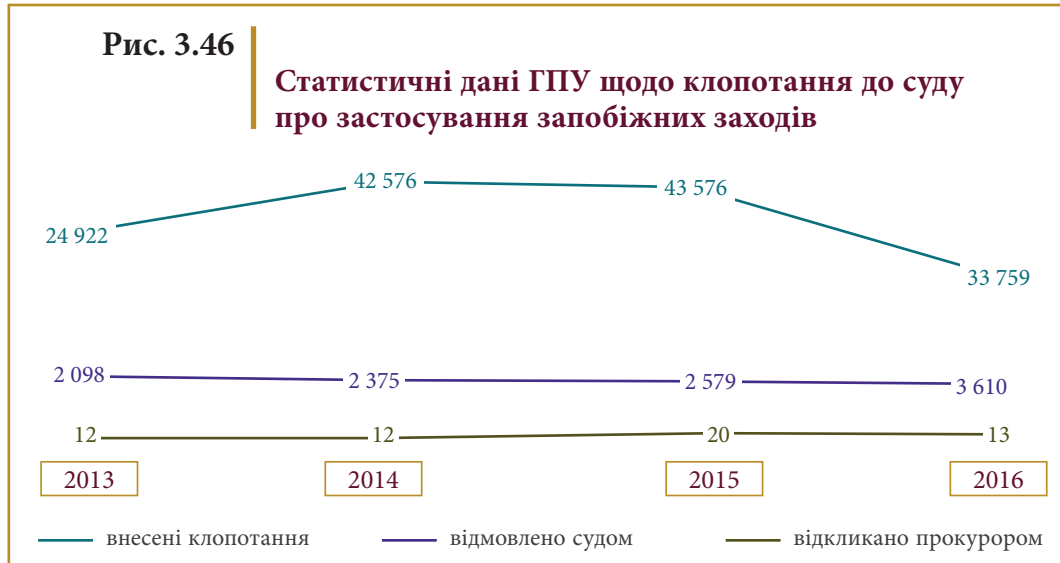
Рис. 3.45

Інформація центрів БВПД щодо рішення слідчого судді (суду) за результатами розгляду клопотання слідчого (прокурора) про обрання запобіжного заходу

- клопотання задоволено частково — обрано більш м'який запобіжний захід
- клопотання підтримано у повному обсязі
- у задоволенні клопотання відмовлено повністю



Тут варто лиш звернути увагу на загальну кількісну тенденцію щодо відмов у задоволенні клопотань про обрання запобіжних заходів. Так, на рис. 3.46 наведені дані офіційної статистики ГПУ щодо обрання запобіжних заходів⁸⁰.



Подана тут офіційна статистика органів прокуратури та судів, звісно ж, не дає змоги зробити однозначних висновків щодо ефективності прокурорів у конкретних ситуаціях (конкретних справах) щодо застосування запобіжного заходу.

Водночас даними діаграмами (як мінімум у частині співвіднесення внесених та задоволених клопотань) зауважена тенденція однією із суддів — учасниць фокус-груп щодо певного упередженого ставлення до ролі та значення обрання запобіжного заходу у кримінальному провадженні тільки підтверджується. Застосування запобіжного заходу, на жаль, досі сприймається як обов'язковий елемент ілюстрації рівня ефективності роботи слідчого чи прокурора, а не як елемент системи заходів для досягнення мети кримінального провадження.

Обґрунтування застосування конкретного виду запобіжного заходу

Окремо слід розглянути також співвідношення значимості та ролі окремих запобіжних заходів. Відповідно до положень чинної редакції КПК тримання під вартою є винятковим запобіжним заходом, який застосовується виключно у разі, якщо прокурор доведе, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам того, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може:

⁸⁰ Звітність. Звіт про роботу прокурора. Форма № II : Затверджено наказами Генерального прокурора від 28 листопада 2012 року № 121 та від 18 листопада 2015 року № 350.

- переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду;
- знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення;
- незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні;
- перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином;
- вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується (ч. 1 ст. 183 КПК).

Водночас прокурор звільняється від обов'язку доведення того, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти зазначеним ризикам, під час звернення до суду з клопотанням про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою щодо осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів проти основ національної безпеки України (ст. 109—114¹ КК), злочинів, пов'язаних з тероризмом (ст. 258—258⁵ КК), а також у створенні не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260 КК) та у нападі на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261 КК). У перелічених випадках запобіжний захід має бути застосований виключно у вигляді тримання під вартою (ч. 1 ст. 183; ч. 5 ст. 176 КПК).

Запобіжний захід у вигляді тримання під вартою не може бути застосований, окрім як (ч. 2 ст. 183 КПК):

- до особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено основне покарання у виді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що станом на сьогодні становить 51000 грн. — виключно у разі, якщо прокурором, крім наявності підстав, буде доведено, що підозрюваний, обвинувачений не виконав обов'язки, покладені на нього при застосуванні іншого, раніше обраного запобіжного заходу, або не виконав у встановленому порядку вимог щодо внесення коштів як застави та надання документа, що це підтверджує;
- до раніше судимої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк до трьох років, виключно у разі, якщо прокурором, крім наявності підстав буде доведено, що, перебуваючи на волі, ця особа переховувалася від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину;
- до раніше не судимої особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено

покарання у виді позбавлення волі на строк до п'яти років, — виключно у разі, якщо прокурором, крім наявності підстав буде доведено, що перебуваючи на волі, ця особа переховувалася від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину;

- до раніше не судимої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк понад п'ять років;
- до раніше судимої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк понад три роки;
- до особи, яку розшукують компетентні органи іноземної держави за кримінальне правопорушення, у зв'язку з яким може бути вирішено питання про видачу особи (екстрадицію) такій державі для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку, в порядку і на підставах, передбачених розділом IX (Міжнародне співробітництво під час кримінального провадження) КПК або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана ВРУ.

До підозрюваного, обвинуваченого у вчиненні злочину, за який передбачено основне покарання у виді штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, може бути застосовано запобіжний захід лише у вигляді застави або тримання під вартою у випадках та в порядку, передбачених КПК (ч. 7 ст. 197 КПК).

Законодавством передбачені такі запобіжні заходи, не пов'язані з триманням під вартою (ч. 1 ст. 176 КПК):

- особисте зобов'язання;
- особиста порука;
- застава;
- домашній арешт.

Особисте зобов'язання (ст. 179 КПК) полягає у покладенні на підозрюваного, обвинуваченого зобов'язання виконувати покладені на нього слідчим суддею, судом обов'язки, передбачені ч. 5 ст. 194 КПК (прибувати до визначеної службової особи із встановленою періодичністю; не відлучатися із населеного пункту, в якому він зареєстрований, проживає чи перебуває, без дозволу слідчого, прокурора або суду; повідомляти слідчого, прокурора чи суд про зміну свого місця проживання та/або місця роботи; утримуватися від спілкування з будь-якою особою, визначеною слідчим суддею, судом, або спілкуватися з нею із дотриманням умов, визначених слідчим суддею, судом; не відвідувати місця, визначені слідчим суддею або судом; пройти курс лікування від наркотичної або алкогольної залежності; докласти зусиль до пошуку роботи або до навчання; здати на зберігання до відповідних органів державної влади свій паспорт (паспорти) для виїзду за кордон, інші документи, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну; носити електронний засіб контролю)

На прокурора покладено обов'язок здійснювати контроль за виконанням особистого зобов'язання, якщо справа перебуває у провадженні суду. На стадії досудового розслідування контроль за виконанням особистого зобов'язання здійснює слідчий.

Особиста порука (ст. 180 КПК) полягає у наданні особами, яких слідчий суддя, суд вважає такими, що заслуговують на довіру, письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього обов'язків відповідно до ч. 5 ст. 194 КПК (прибувати до визначеної службової особи із встановленою періодичністю; не відлучатися із населеного пункту, в якому він зареєстрований, проживає чи перебуває, без дозволу слідчого, прокурора або суду; повідомляти слідчого, прокурора чи суд про зміну свого місця проживання та/або місця роботи; утримуватися від спілкування з будь-якою особою, визначеною слідчим суддею, судом, або спілкуватися з нею із дотриманням умов, визначених слідчим суддею, судом; не відвідувати місця, визначені слідчим суддею або судом; пройти курс лікування від наркотичної або алкогольної залежності; докласти зусиль до пошуку роботи або до навчання; здати на зберігання до відповідних органів державної влади свій паспорт (паспорти) для виїзду за кордон, інші документи, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну; носити електронний засіб контролю) і зобов'язуються за необхідності доставити його до органу досудового розслідування чи в суд на першу про те вимогу. Поручитель може бути один або декілька. У разі відмови поручителя від взятих на себе зобов'язань, він забезпечує явку підозрюваного, обвинуваченого до органу досудового розслідування чи суду для вирішення питання про заміну йому запобіжного заходу на інший.

Домашній арешт полягає в забороні підозрюваному, обвинуваченому залишати житло цілодобово або у певний період доби (ст. 181 КПК) і може бути застосований до особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за вчинення якого законом передбачено покарання у виді позбавлення волі. Виконання ухвали про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту здійснює орган Національної поліції за місцем проживання підозрюваного, обвинуваченого. Строк дії ухвали слідчого судді про тримання особи під домашнім арештом не може перевищувати двох місяців.

Застава полягає у внесенні коштів на спеціальний рахунок з метою забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього обов'язків, під умовою звернення внесених коштів у доход держави в разі невиконання цих обов'язків.

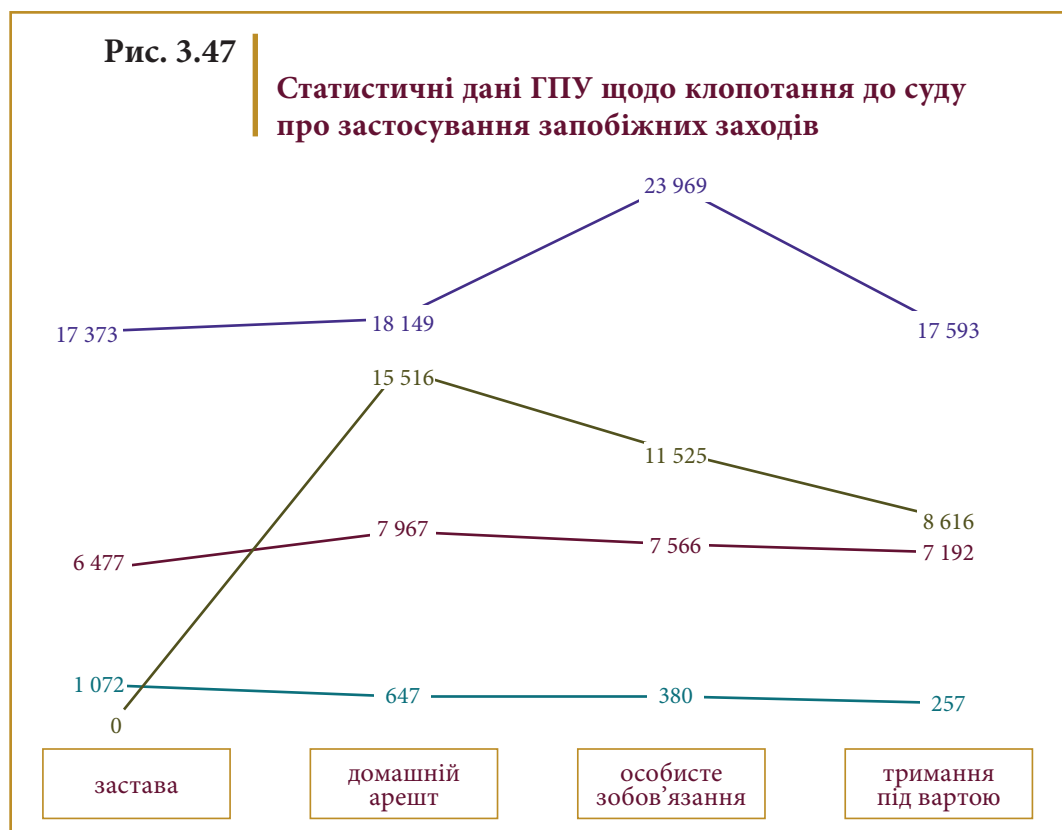
Застосування застави можливе також щодо особи, стосовно якої застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою. У такому випадку слідчий суддя, суд під час постановлення ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою зобов'язаний визначити розмір застави, достатньої для забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим обов'язків, передбачених КПК (ч. 3 ст. 182 КПК). Особа, стосовно якої застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, має право протягом строку дії ухвали про тримання під вартою внести заставу у розмірі, визначеному суддею. У такому разі ця особа звільняється з-під варти і вважається такою, до якої застосовано запобіжний захід у вигляді застави.

Щодо особи, стосовно якої застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою, розмір застави може не визначатися у випадках:

- якщо особа підозрюється у вчиненні злочину із застосуванням насильства або погрозою його застосування;
- якщо особа підозрюється у вчиненні злочину, який спричинив загибель людини;
- якщо стосовно особи у цьому провадженні вже обирався запобіжний захід у вигляді застави, проте був порушений нею.

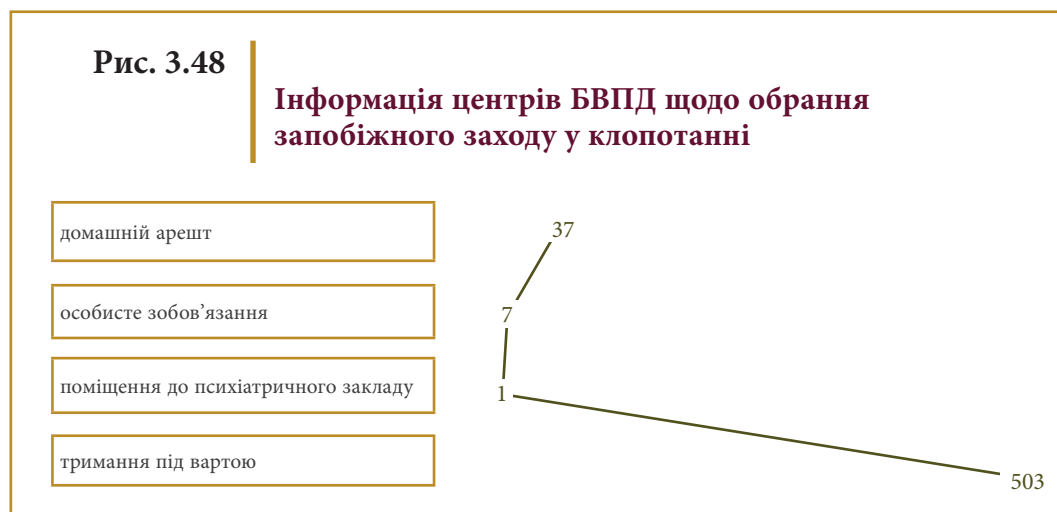
При застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою застава не застосовується щодо осіб (ч. 1 ст. 183; ч. 5 ст. 176 КПК), які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів проти основ національної безпеки України (ст. 109 — 1141 КК), злочинів, пов'язаних з тероризмом (ст. 258 — 2585 КК), а також у створенні не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260 КК) та у нападі на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261 КК).

З практичного погляду варто звернути увагу на пропорцію відповідних клопотань на основі офіційної статистики ГПУ (рис. 3.47)⁸¹.



81 Звітність. Звіт про роботу прокурора. Форма № П...

Цілком передбачувано, і це не виявиться новиною, що кількісно суттєво переважає усі інші запобіжні заходи тримання під вартою. Особливо критично вирізняється тримання під вартою з-поміж інших запобіжних заходів протягом останніх двох років (2015—2016 роки). Аналогічні приблизно ж тенденції відображені й за результатами дослідження інформації центрів БВПД (рис. 3.48).



Як на діаграмі з офіційною статистикою ГПУ, так і на діаграмі з відомостями центрів БВПД тримання під вартою кількісно переважає. Варто зазначити, що ці відомості зібрані у кримінальних провадженнях, де правова допомога надавалась уже затриманим особам, що також певною мірою вплинуло на співвідношення статистичних даних. Водночас це яскраво ілюструє тенденцію, зауважену в інших розділах цього дослідження, про пряму кореляцію затримання особи та обрання згодом їй запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Хоч додатково слід наголосити й на загальній тенденції до зменшення кількості усіх запобіжних заходів, щодо яких були внесені клопотання за 2016 рік. Такі показники загалом підтверджуються висловлюваннями і висновками під час проведених фокус-груп та інтерв'ю. Застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою інколи обґрунтовується доволі незначною аргументацією, навіть у випадках, коли такий запобіжний захід може бути заміненим більш м'яким. Такі ситуації демонструють системну проблему намагання правоохоронних органів обрати найтяжчий запобіжний захід, попри усі обставини справи та відсутність належного обґрунтування. Один із таких випадків був озвучений під час проведення фокус-групи з адвокатами:

Адвокат

«... Під час моєї конфіденційної зустрічі, ти не встигаєш з клієнтом обговорити все, і в переважності, в багатьох випадках надаються поради бз застосувати статтю для подальшого обговорення і визначення позиції зі своїм клієнтами. Бо ще і клієнт каже: «Я не знаю навіть, що говорити». І, відповід-

но, в тих ситуаціях, дуже часто так буває, приходять і самі б'ють на те, що основним мотивом обрання запобіжного заходу «взяття під варту» є те, що особа відмовилась давати будь-які покази. Це є основним аргументом, чомусь, у Львові...».

Цікаві з цього погляду твердження, висловлені під час проведення фокус-груп прокурорами. Так, відповідаючи на питання щодо кількості клопотань про застосування тримання під вартою, було зауважено:

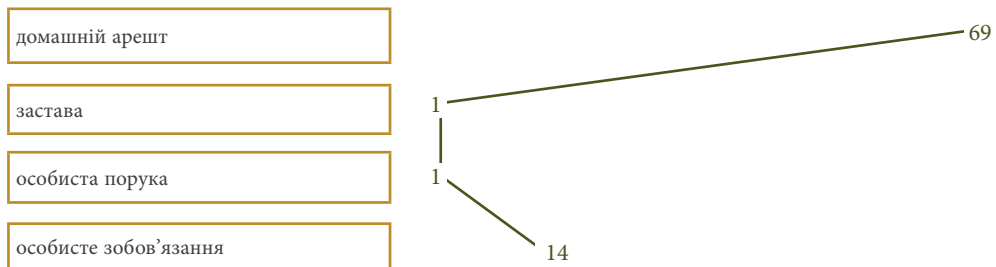
Прокурор

«...Зменшується...Завжди. Було по старому КПК — тяжкий злочин, крадіжка ч. 3 завжди затримували. У нас вказівка: тяжкі злочини — затримувати. Все. ...Зараз менше кількість обрання, а більше трошки виважена позиція зі сторони прокуратури, та й слідства...».

Тут також варто зазначити, що така тенденція загалом обумовлена скоріш за все не стільки зміною концептуальних підходів щодо обрання запобіжних заходів, скільки певною зміною акцентів. Відповідно до результатів дослідження інформації центрів БВПД (рис. 3.49) здебільшого, коли не обирається тримання під вартою, суд все ж віддає перевагу обмеженню права на пересування та застосовує домашній арешт.

Рис. 3.49

Інформація центрів БВПД щодо вибору слідчим суддею (судом) при обранні більш м'якого запобіжного заходу

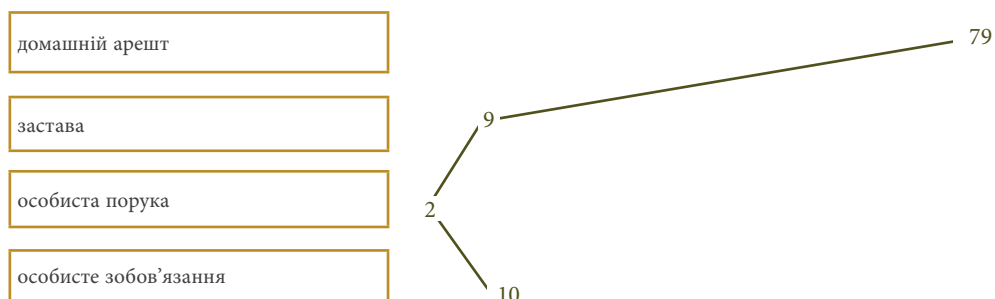


Аналогічна тенденція виявлена й під час аналізу кримінальних проваджень у межах цього дослідження (рис. 3.50). Крім того, показники мають дуже суттєву кореляцію між собою та чітко ілюструють переважання домашнього арешту як найчастішої альтернативи триманню під вартою.

Водночас навіть такий формат «гуманізації» не надто поширений в українських реаліях, що підтверджується й думками слідчих суддів. Так, під час проведення фокус-груп, відповідаючи на питання чи змінював прокурор позицію і просив про зміну заявленого запобіжного заходу на домашній арешт, слідчі судді зазначили:

Рис. 3.50

Аналіз кримінальних проваджень щодо вибору слідчим суддею (судом) при обранні більш м'якого запобіжного заходу



Слідчий суддя

« ... Жодного разу не було. За 4 роки, що я працюю слідчим суддею, один раз вони зайшли з клопотанням про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту. Для мене так дивно було. Прокурор сам наполягав, що це має бути домашній арешт. А так, взагалі, завжди — це запобіжний захід у вигляді тримання під вартою...»;

Слідчий суддя

«...Когда меняешь на более мягкий, у меня было на 3-4 случая по Львову, это такая истерия начиналась по всему городу...».

Відповідаючи на питання, чи траплялися випадки, коли щодо затриманої на підставі ст. 208 КПК особи прокурор клопотав про інший запобіжний захід, а не про тримання під вартою, слідчі судді під час проведення фокус-груп зазначили:

Слідчий суддя

«Обов'язково в судовому засіданні обговорюється питання чи може більш м'який запобіжний захід забезпечити належну поведінку. Знову ж таки, не готові до цього питання прокурори у судовому засіданні. Вони прийшли з цим клопотанням і нет, ни шага вправо, ни шага влево. Говорим: подождите, давайте домашній арешт зможе забезпечити. «Ні, не зможе». Чому не зможе? Все. Хоча це важливе питання, і вони повинні розуміти, що фактично інші альтернативні запобіжні заходи».

Щодо інших запобіжних заходів, то слідчі судді, наприклад, звертають увагу на небажання прокурорів клопотати про особисте зобов'язання та домашній арешт через неможливість проконтролювати осіб під час цих заходів. Так, під час фокус-групи висловлювалися такі твердження:

Слідчий суддя

«...Вони взагалі вважають, що особисте зобов'язання, домашній арешт, взагалі навіщо його обирати, бо він не забезпечує ніяким чином поведінку особи, тому що особисте зобов'язання, ми знаємо його сутність, він все одно може кудись побігти і ніяк це його не зупинить, домашній арешт також не має засобів контролю. Наскільки я пам'ятаю, нам казали, що застосування цих браслетів передбачено, взагалі в КПК вони передбачені, однак їх немає і напевно не буде. Однак в ухвалі ви пишете — з застосуванням цих приладів. А їх немає. Як вони будуть контролювати? Вони вважають, що особисте зобов'язання та домашній арешт, можливо і тримати їх для свого розпорядження, щоб якось полегшити собі проведення слідчих дій, їм не потрібно. Тому у них спрямованість на тримання під вартою...».

На окрему увагу заслуговує питання застосування застави як запобіжного заходу. Власне, прокурори під час проведення фокус-груп та інтерв'ю, наприклад, звернули увагу на окремі недоліки цього інструменту забезпечення кримінального провадження, що загалом обумовлює необхідність використання більш тяжких запобіжних заходів.

Прокурор

«...Большие суммы взяток и все остальное. Но все понимают о том, что эти люди способны заплатить заставу. Вот тут возникает вопрос. Законодатель определил о том, что необходимо судье при избрании тримання під вартою обязаны найти альтернативу размеру заставы. Понятно, что определены не большие того-то, в случае исключительности, он может повысить размер заставы. ... Но соизмеримость соотношения взятки и условий залога? Получается, что люди, которые берут большие суммы взяток, они имеют большие средства для внесения залога. В этом случае обосновывать, что залог не избирайте, общественные интересы, судьи на это просто не идут. Потому что они боятся нарушения прав, все они боятся ЕСПЧ. ... В этом случае мы отдельным моментом в клопотанні прописываем, что иногда общественный интерес превышает интересов того же задержанного или подозреваемого, который совершил особо тяжкое преступление...».

Крім того, судді зауважують порівняно неякісну підготовку клопотань про застосування застави як запобіжного заходу. Чи не найпоширеніша проблема — прокурор не вказує суму застави в клопотанні і переважно залишає це на розсуд суду:

Слідчий суддя

«...А не попросять — не відобразить. В клопотанні про це нічого не сказано. Відповідно до закону ми маємо або визначити заставу, або мотивувати, чого її не визначати, якщо це так передбачено. Я схильна до того, що це також має бути

відображено в клопотанні. Це питання — важливе, бо це права особи зачіпаються. І розмір застави, тоді виникає питання, з чого виходив прокурор. Визначається розмір застави, бо у нас є певна виделка, законом передбачена, максимум-мінімум. Чого — максимум? Чого — мінімум? Тоді потрібно досліджувати його матеріальне становище.

Це питання потрібно обговорювати, як його правильно оформити. Характеризуючі певні документи, ми також оглядаємо особу. То тоді його матеріальний стан також одним з характеризуючих документів, який має значення для визначення застави. А підготувати ці документи має слідчий, прокурор, бо це не функція суду. Слідчий суддя має право оглядати докази, однак, частіше за все, підозрюваний з адвокатом, вони часто відмовляються. Дуже рідко якісь докази подає протилежна сторона. Це, частіше за все, функція прокуратури. Тому, я вважаю, що це має бути їх зона відповідальності, а не зона відповідальності суду. Це у нас така хвороба...»;

Слідчий суддя

«... Коли потрібно, передбачено КПК, обрати заставу, взагалі в жодному питанні чомусь не було жодного слова про заставу. Щодо ризиків, ми всі це питання обговорили. Щодо застави? Прокурор: заставу. — Який розмір? — Максимальний. — А він безробітний, безхатченко чи ще щось, хворий? Чому максимальний?!

Скажіть, будь ласка, чи суд має визначити розмір застави, чи прокурор в клопотанні має визначити розмір застави?

Вони можуть зазначити взагалі-то. Я вважаю, що суд має працювати з тим, що йому надали, а не перебирати на себе непритаманні собі функції. Тобто, фактично виходити за межі клопотання, але заставу ми маємо визначити. А вони в цьому питанні зовсім пасивні...».

3.6.3 Обґрунтування клопотань про продовження та зміну запобіжного заходу

Прокурор, слідчий за погодженням з прокурором має право звернутися в порядку, передбаченому КПК (ст. 184), до слідчого судді, суду із клопотанням про зміну запобіжного заходу, в тому числі про скасування, зміну або покладення додаткових обов'язків, передбачених КПК (ч. 5 ст. 194), чи про зміну способу їх виконання.

У клопотанні про зміну запобіжного заходу обов'язково зазначаються обставини, які виникли після прийняття попереднього рішення про застосування запобіжного

заходу та/або існували під час прийняття попереднього рішення про застосування запобіжного заходу, але про які слідчий, прокурор на той час не знав і не міг знати.

Копія клопотання та матеріалів, якими обґрунтовується необхідність зміни запобіжного заходу, надається підозрюваному, обвинуваченому не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання (ст. 200 КПК).

Прокурор, слідчий за погодженням з прокурором має право подати клопотання про продовження строку тримання під вартою не пізніше ніж за п'ять днів до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою (ч. 1 ст. 199 КПК). При цьому треба мати на увазі, що строк дії ухвали слідчого судді, суду про тримання під вартою або продовження строку тримання під вартою не може перевищувати шістдесяті днів. Строк тримання під вартою обчислюється з моменту взяття під варту, а якщо взяттю під варту передувало затримання підозрюваного, обвинуваченого, — з моменту затримання. У строк тримання під вартою включається час перебування особи в медичному закладі під час проведення стаціонарної психіатричної експертизи. У разі повторного взяття під варту особи в тому ж самому кримінальному провадженні строк тримання під вартою обчислюється з урахуванням часу тримання під вартою раніше. Сукупний строк тримання під вартою підозрюваного, обвинуваченого під час досудового розслідування не повинен перевищувати:

- шести місяців — у кримінальному провадженні щодо злочинів невеликої або середньої тяжкості;
- дванадцяти місяців — у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів (ст. 197 КПК).

Клопотання про продовження строку тримання під вартою, крім зазначених відомостей, передбачених у ст. 184 КПК, має містити (ч. 3 ст. 199 КПК):

- виклад обставин, які свідчать про те, що заявлений ризик не зменшився або з'явилися нові ризики, які виправдовують тримання особи під вартою;
- виклад обставин, які перешкоджають завершенню досудового розслідування до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою.

Якщо прокурор, слідчий не доведе, що зазначені обставини виправдовують подальше тримання підозрюваного, обвинуваченого під вартою, слідчий суддя зобов'язаний відмовити у продовженні строку тримання під вартою (ч. 5 ст. 199 КПК).

Отже, питання періодичного перегляду застосованого до особи запобіжного заходу є не тільки вимогою міжнародних стандартів у сфері прав людини, але й досить чітко передбачене положеннями чинного кримінального процесуального законодавства України.

Водночас практика його застосування далеко не завжди відповідає «букві» закону. Для перегляду чи ініціювання продовження застосування запобіжного заходу

актуальні загалом все ті ж уже зазначені проблеми. Щоправда, тут вони набувають дещо іншого змісту та стають більш суттєвими, різкими та однозначними щодо їх оцінки з погляду порушення прав людини. Вивчення статистики в межах проаналізованих кримінальних проваджень (рис. 3.51) та інформації центрів БВПД (рис. 3.52) щодо суб'єкта складання клопотання про продовження запобіжного заходу демонструє приблизно таку ж ситуацію, коли переважну більшість клопотань складають слідчі Національної поліції.

Рис. 3.51

Аналіз кримінальних проваджень щодо того, ким складене клопотання про продовження запобіжного заходу

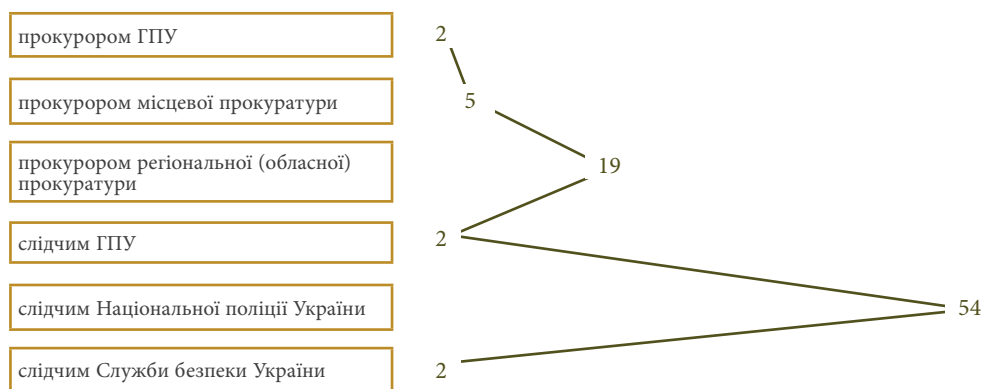
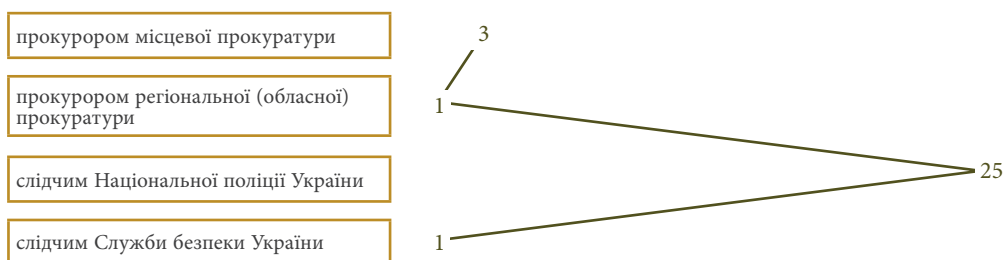


Рис. 3.52

Інформація центрів БВПД щодо того, ким складене клопотання про продовження запобіжного заходу



Щодо змістовного наповнення клопотань, то зауважені проблеми на етапі підготовки первинного клопотання залишаються актуальними, а в окремих моментах стають навіть гострішими. Відповідні тенденції загалом відображені у результатах дослідження інформації центрів БВПД, а також за результатами аналізу матеріалів

окремих кримінальних проваджень щодо клопотань про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (рис. 3.53 та 3.54).

Рис. 3.53

Інформація центрів БВПД щодо подання клопотання про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою

містить виклад обставин, які перешкоджають завершенню досудового розслідування до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою

— 3 ————— 12 —————

містить виклад обставин, які свідчать про те, що з'явилися нові ризики, які виправдовують тримання особи під вартою

————— 11 ————— — 2 —

містить виклад обставин, які свідчать про те, що заявлений ризик не зменшився

— 3 ————— 11 —————

дотримано 5-ти денний термін подання клопотання до закінчення дії попередньої ухвали про застосування запобіжного заходу

————— 6 ————— 10 —————

Рис. 3.54

Аналіз кримінальних проваджень щодо подання клопотання про продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою

містить виклад обставин, які перешкоджають завершенню досудового розслідування до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою

- 2 ————— 76 —————

містить виклад обставин, які свідчать про те, що з'явилися нові ризики, які виправдовують тримання особи під вартою

————— 69 ————— — 9 —

містить виклад обставин, які свідчать про те, що заявлений ризик не зменшився

————— 47 ————— 31 —————

дотримано 5-ти денний термін подання клопотання до закінчення дії попередньої ухвали про застосування запобіжного заходу

— 13 ————— 65 —————

— ні
— так

Під час фокус-групи із слідчими суддями щодо продовження запобіжного заходу було акцентовано на тому, що клопотання про продовження запобіжного заходу бувають ще більш необґрунтовані, ніж про обрання. І прокурори самі майже ніколи не просять про заміну на більш м'який запобіжний захід. Відповідаючи на питання щодо якості обґрунтування відповідних клопотань, слідчі судді зазначили:

Слідчий суддя

«...Якщо на стадії обрання не обґрунтовують, то на продовження просто керуючись оцими формальними фразами.

- Знову ж таки, фрази з КПК просто переписуються?

Да.»;

Слідчий суддя

«...Взагалі не обґрунтовується...Залишаються ризики і перераховано те саме з попереднього клопотання.

«Може виїхати за кордон». Задається питання: так у нього ж і закордонного паспорта немає, яким чином? «Взагалі може виїхати за кордон». Такі клопотання: немає постійного місця проживання. Надаєш докази, що...»;

Слідчий суддя

«... Можу зазначити, що останнім часом, все ж таки, приємніше стало слухати прокурорів.

- Чому?

Тому що раніше було хоч під копірку, лише голоса мінялися, обґрунтування ризиків, тобто 177 зачитувалася прямо з кодексу і не обґрунтовуючи жодного питання. Коли почали адвокати працювати над тим, що щойно сказала, що закордонного паспорта немає і сім'я нібито — все, у нас робилися перерви у судовому засіданні.

- На наступний день вже, мабуть, розмова якась?

Судді це часто роблять. Але я ще недоговорила за це. Питання просто в тому, що вони починають тільки зараз більш відповідально ставитись про подовження під час судового розгляду, тримання під вартою вони хоча би подають письмові клопотання. Тому бувало у мене таке: прокурор, у вас немає жодних клопотань? Немає. І вже суддя каже: знаєте, відповідно я маю до КПК перевірити до спливу місячного терміну законність, то, можливо, ви хотіли висловитись на цю тему? І людина встає і починає висловлюватись...»;

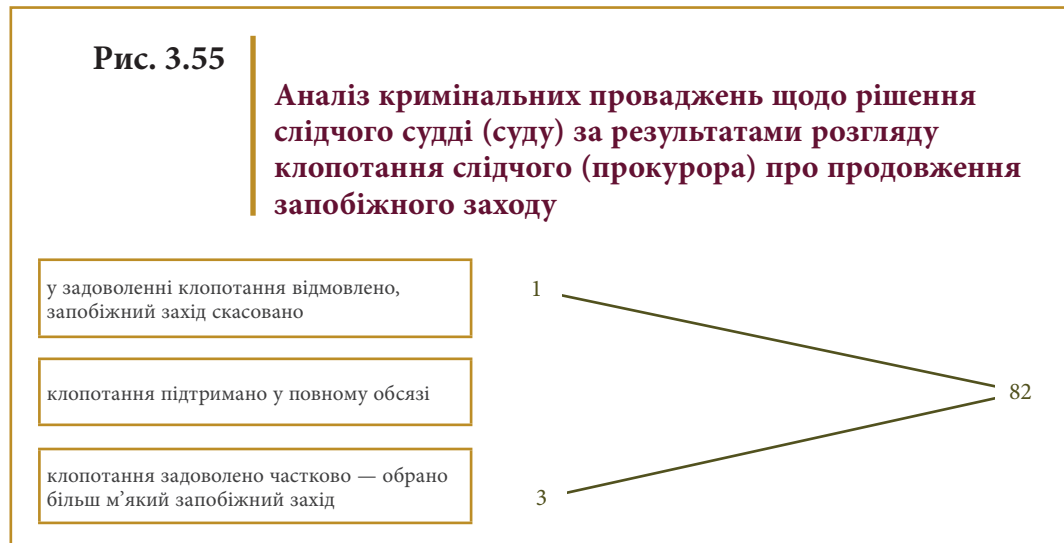
Слідчий суддя

«...У прокурорів — у нас є 7 підзахисних. Вона пише клопотання, що ризики не зникли. На сторінку написала клопотання. В ітозі підсумок: прошу продовжити запобіжний захід на 60 днів

тому-то і тому-то. Я ж кажу, у нас же не оптовий ринок, у нас немає оптової продажі. У одного мого клієнта — 45 епізодів. У другого клієнта — 2 епізоди, у того — 7, у того — 9. Ну, ти ж якось розгранич...».

Власне, судді під час проведення фокус-груп та інтерв'ю зазначають, що важливо виокремити обставини, що можуть вплинути на вирішення судом питання про застосування запобіжного заходу, вони мають бути доведені до відома слідчого судді шляхом зміни або доповнення клопотання про застосування запобіжного заходу прокурором. Продовження строку тримання під вартою можливе лише у випадку, якщо прокурор наведе обставини, які перешкоджають завершенню досудового розслідування до закінчення дії попередньої ухвали про тримання під вартою та доведе, що обставини, які свідчать про те, що ризики, які виправдовують тримання особи під вартою, виправдовують подальше тримання підозрюваного, обвинуваченого під вартою.

Однак на практиці поширені випадки, коли прокурори не виконують зазначені вимоги, а лише зазначають, що наразі відсутні підстави для скасування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, що неприпустимо. Результати проведеного аналізу кримінальних проваджень (рис. 3.55) у межах цього дослідження демонструють досить непросту ситуацію, коли попри низку зауважень та проблем, слідчі судді все ж здебільшого задовольняють відповідні клопотання про продовження запобіжного заходу.



З огляду на зазначене, на окрему увагу заслуговує питання дотримання процесуальних строків під час застосування запобіжних заходів. Особливо складна ситуація щодо застосування тримання під вартою як запобіжного заходу. Відповідно до позиції ВССУ: «... Правильною є практика слідчих суддів, які відмовляють у

задоволенні клопотання про здійснення приводу особи, якщо її виклик було здійснено з порушенням триденного строку, передбаченого ч. 8 ст. 135 КПК»⁸².

Під час фокус-групи із слідчими суддями було зазначено:

Слідчий суддя

«... Стосовно ролі. При продовженні строків запобіжного заходу, вони повинні виходити за 5 днів до суду з цим клопотанням. У моїй практиці був випадок, якщо б це була не 152, то я б відмовила, але я, як жінка, як мати двох дітей, не змогла цього зробити. Є строки, які вони повинні не порушувати. Я подзвонила прокурору і кажу: ви просто підставляєте. Добре, що не було скарги. Була б скарга на мене — вони ж це розуміють. Але якщо б інша була стаття, я б не продовжила цей строк, бо порушені строки, в які вони повинні звернутися з цим клопотанням...».

Дещо інший аспект дотримання процесуальних строків було зауважено під час проведення фокус-групи з адвокатами. Зокрема, відповідаючи на питання чи контролюють прокурори строки вручення письмового повідомлення і чи були такі випадки, що адвокат дізнався, що фактичне затримання було в один час, а в протоколі вказали інший час, де фактично пройшло уже понад 24 години, повідомлення не вручено, адвокати зазначили:

Адвокат

«Намагається згладити ситуацію. У мене один раз таке було і, в принципі, це буває досить часто, просто на різних етапах. Коли затримують групу, в результаті 24 години пропускають. Я чемно приходжу і кажу своєму, якщо більше, як на 24 годин їх затримали, немає ніякої підозри і т.д. і т.п. Він чемно пише, ми без скандалів виходимо. В результаті. Я виходжу, а він лишається, але в результаті це все закінчується тим, що прокурор погоджує моє клопотання про менш суворий запобіжний захід, а все решта в СІЗО відправляються і люди там сидять... Їхні оці порушення, вони просто дають інколи певні бонуси для нашої стратегії захисту»;

Адвокат

«... При обранні — нормально, а от при продовженні, якщо усні клопотання, то який же документ? Ні обґрунтувань, ні клопотань, ніде нічого не дається, ні за п'ять суток не дається. У нас питаються під час досудового розслідування закінчити у ці 60 днів, а уже під час попереднього судового засідання при продовженні, і в подальших судових засіданнях при продовженні оці усні клопотання в будь-яких районах, не в усій області, вручаються нормально, за три години. Тут питань не було, 99%. І матеріали також...».

82 Узагальнення судової практики ВССУ.

Щодо питання зміни застосованого запобіжного заходу, то адвокати, зокрема зазначають:

Адвокат

«...Погоджуюсь, щодо зміни, щоб прокурор він був ініціатором змінити запобіжних захід на менш обтяжливий — це фантастика. Я такого прокурора не знаю, написав би до Генпрокурора, запропонував. Немає такого. ... Немає логіки відсіювання, наприклад, це дійсно тяжкий злочин, тому ми хочемо його взяти під варту, там злочин не тяжкий, хай іде додому під домашній арешт. У них немає, у них в переважності якщо йде затримання, 90% у Львові, якщо йде затримання, 90% — це обрання запобіжного заходу взяття під варту, і тільки 10% — це домашній арешт.

- Чому так? Хто вирішує? Чи це просто так простіше?

Зрозуміти діяльність прокурора на цьому етапі неможливо, але в них ніколи, підкреслюю, ніколи вони не просять змінити на менш тяжкий запобіжних захід, і коли просиш змінити — навіть появились нові докази — прокурор завжди проти, завжди проти...».

Тут доречно зауважити, що проведений у межах цього дослідження аналіз кримінальних проваджень виявив інший цікавий момент. Загалом із проаналізованих понад 300 кримінальних проваджень лише у 7 випадках було ініційовано зміну запобіжного заходу. При цьому така зміна у трьох випадках ініціювалась адвокатом, і лише в двох — прокурорами. Зважаючи на зазначене, зрозумілою видається тенденція щодо питання ініціювання прокурором зміни запобіжного заходу на більш м'який, візуалізована результатами дослідження інформації центрів БВПД (рис. 3.56).

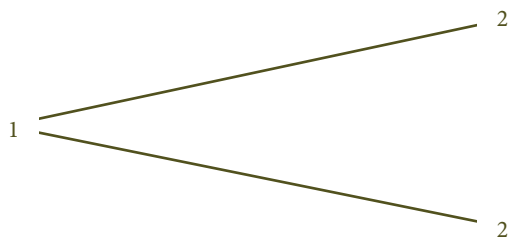
Рис. 3.56

Інформація центрів БВПД щодо рішення слідчого судді (суду) за результатами розгляду клопотання слідчого (прокурора) про заміну запобіжного заходу

клопотання підтримано, запобіжний захід змінений на більш м'який

клопотання підтримано, запобіжний захід змінений на більш суворий

у задоволенні клопотання відмовлено, запобіжний захід залишений без змін



3.6.4 Тримання під вартою після закінчення досудового розслідування

З огляду на зазначене слід також звернути увагу на узагальнення судової практики ВССУ в частині тримання особи під вартою у період після закінчення досудового розслідування та до початку судового розгляду.

Реальна практика та недосконалість законодавства вже обумовили певні проблеми у цій сфері. Власне, ВССУ зазначає, що щодо обрання або продовження дії запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою під час підготовчого провадження судам при застосуванні положень ч. 3 ст. 315 КПК необхідно враховувати практику ЄСПЛ. Відповідно до неї поряд з визначенням законних випадків тримання особи під вартою та процесуальних гарантій обрання і продовження застосування таких запобіжних заходів визнається неправильним «автоматичне» продовження застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Тому за відсутності відповідних клопотань сторін суд під час підготовчого судового засідання уповноважений порушити перед сторонами провадження питання щодо запобіжного заходу (для якого КПК передбачає обмежений строк дії), оскільки суд на цій стадії процесу відповідальний за дотримання розумних строків розгляду⁸³.

Актуальна також проблема недосконалості чинного законодавства у разі вирішення питання тримання під вартою після винесення обвинувального вироку суду на час апеляційного оскарження. Так, слідчі судді зазначили:

Слідчий суддя

«...Насправді це дуже серйозна проблема. Зараз питання щодо продовження і взагалі тримання на основі вироків, і що має робити апеляція. Наскільки мені відомо, Київ вирішує ці питання таким чином, що під час того, як вирок оголошують, суддя вирішує щодо того, що він продовжує запобіжний захід на якийсь термін. Бо у нас ще досі в регіоні, наприклад, і в Вінниці, я знаю, просто пишуть: вважати його продовженням і там людина може сидіти 2 місяці, 3, 4, 5.

...Бо по Києву, я знаю, що дійсно там вони знайшли вихід з цієї ситуації, але апеляція знову розглядає питання про запобіжний захід.

- Тобто, апеляцією, коли розглядали апеляцію прокурора про повернення обвинувального акта і під час того, розглядали питання про продовження строку тримання під вартою, апеляційний суд?

Ми теж вийшли з цієї ситуації, відпустили мого після 3 років перебування під вартою, але питання в тому, що прокурор

83 Узагальнення ВССУ про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора....

мені каже, що це ж бред, розумієш, вже 5 раз переносять засідання, по 2 дні йому продовжують запобіжний захід і нарешті ти приходиш, каже, він зараз вже тиждень тримається незаконно під вартою. Я кажу: ну класно, давай це в засіданні тепер скажеш. Ні...».

Прокурорами щодо зазначеної проблеми під час проведення фокус-груп та інтерв'ю була озвучена така позиція:

Прокурор

«...Головуючий: Если говорить о продолжении запобіжного заходу, как часто Вы обгрунтовуете, или автоматом фактически продолжение идет?

- Защитники сейчас заставляют нас работать больше. Приходится обгрунтовувати.

- Мы обгрунтовуємо. На стадии апелляционного рассмотрения тоже. Когда по каким-то основаниям кримінальне провадження направляется на новый судебный розгляд, судья апелляционного суда «вирок скасувати, назначити розгляд судді апелляційний інстанції і продовжити» автоматически пишет. У нас другая позиция, мы хотим, чтобы вирок лишили без змін, а судья по собственной инициативе скасовує, назначает новый судебный розгляд і продовжує, как правило, на 2 місяця строк тримання під вартою...».

Для підсумування зазначених у цьому розділі проблем видається доцільним та досить цікавим продемонструвати статистику апеляційного оскарження ухвал про застосування запобіжних заходів відповідно до офіційної судової статистики з розділу 4 «Результати перевірки ухвал слідчих суддів за апеляційними скаргами (за кількістю осіб)» Звіту судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження⁸⁴. З огляду на особливу проблематику застосування саме тримання під вартою, актуально використати приклади саме цього виду оскарження. Отже, рис. 3.57 демонструє результати розгляду апеляційних скарг на ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, а рис. 3.58 показує кількісні показники результатів розгляду апеляційних скарг на ухвали про відмову в застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Наведені діаграми загалом відображають досить цікаву динаміку, яка мала б бути оцінена позитивно. Можна простежити досить незначну тенденцію до великої кількості апеляційних скарг на ухвали про застосування тримання під вартою як запобіжного заходу та суттєво меншу кількість апеляційних скарг на ухвали про відмову у застосуванні тримання під вартою. До того ж, протягом останніх років видно, що кількість апеляційних скарг на ухвали про відмову у застосуванні тримання під вартою, що, як правило, готуються прокурорами, постійно зменшується.

⁸⁴ Звіт про розгляд апеляційною інстанцією матеріалів кримінального провадження... Розділ 4.

Рис. 3.57

Статистичні дані судів першої інстанції щодо розгляду апеляційних скарг на ухвали про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою

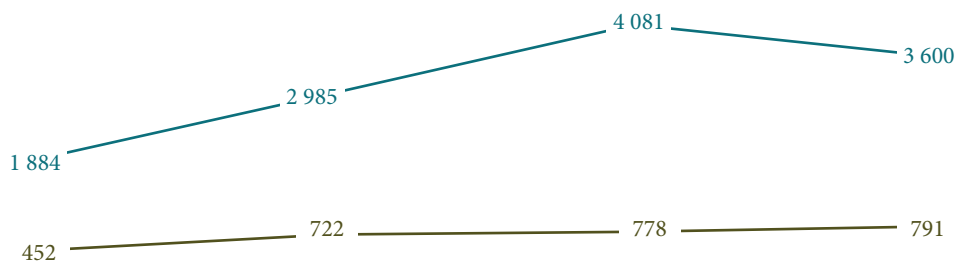
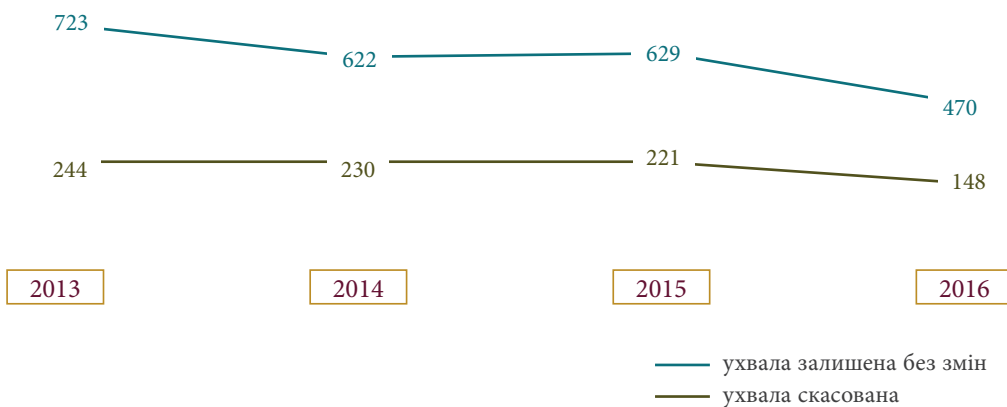


Рис. 3.58

Статистичні дані судів першої інстанції щодо розгляд апеляційних скарг на ухвали про відмову в застосуванні запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою



Така динаміка, окрім низки інших чинників, може свідчити про зміни в роботі органів прокуратури — увага до їх роботи і кількість оскаржень збільшуються, водночас кількість ініційованих чи підтриманих ними апеляційних скарг зменшується.

3.7 Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження

3.7

КПК передбачає декілька форм завершення кримінального провадження, серед яких:

- закриття кримінального провадження;
- направлення обвинувального акта до суду;
- направлення до суду клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

У межах нашого дослідження ми сфокусувались на перших двох формах, які найбільш розповсюджені: закритті кримінального провадження та направленні обвинувального акта до суду.

Закриття кримінальних проваджень

На практиці закриття кримінальних проваджень переважно здійснюється слідчими. За законом, слідчий уповноважений винести постанову про закриття кримінального провадження з підстав, передбачених п. 1, 2, 4, 9 ч. 1 ст. 284 КПК, якщо в цьому кримінальному провадженні жодній особі не повідомлялося про підозру. Прокурор же уповноважений приймати постанову про закриття кримінального провадження щодо підозрюваного з усіх підстав, передбачених ч. 1 ст. 284 КПК.

Під час дослідження ми проаналізували офіційні статистичні дані ГПУ щодо закриття кримінальних проваджень за 2014—2016 роки, які містяться у щомісячних Єдиних звітах про кримінальні правопорушення⁸⁵. Певні незручності під час аналізу даних були викликані тим, що щомісячні звіти формуються за «наростаючим принципом», коли дані за кожний наступний місяць сумуються з попередніми даними, відтак задля отримання власне місячних даних виникла необхідність перераховувати дані за кожний місяць вручну.

Для нашого аналізу ми обрали місячні дані щодо облікованих кримінальних правопорушень, проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом та закритих кримінальних проваджень.

Як можна побачити з рис. 3.59—3.61, протягом 2014—2016 років кількість проваджень, направлених до суду, залишається досить стабільною й переважно коливається у діапазоні від 10 до 20 тисяч на місяць.

Статистика ж щодо облікованих правопорушень та закритих проваджень більш динамічна. Можна побачити достатньо стійкий щорічний тренд до зменшення

⁸⁵ Форма № 1 (місячна), затверджена наказом ГПУ від 23 жовтня 2012 року № 100 (за погодженням з Держстатом).

щомісячної кількості облікованих кримінальних правопорушень з січня по грудень, й навпаки — до збільшення кількості закритих проваджень з початку року й до його завершення.

При цьому між цими даними простежується чітка зворотна кореляція — збільшення кількості закритих проваджень корелює із зменшенням кількості облікованих правопорушень, й навпаки! Фактично, на всіх трьох графіках можна побачити майже дзеркальну асиметрію за цими двома показниками.

Пояснення цієї кореляції доволі просте. Виявляється, що кількість облікованих кримінальних правопорушень не тотожна кількості кримінальних правопорушень, що реєструвались протягом року, як це може здаватись на перший погляд. На відміну від останньої, вона може не лише збільшуватись, а й зменшуватись. Кожне закрите кримінальне провадження за передбаченими п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК підставами вираховується із кількості облікованих кримінальних правопорушень.

Така побудова статистичної звітності дає змогу, на думку прокурорів, не лякати пересічного громадянина майже вдвічі більшою кількістю всіх проваджень, що реєструвались протягом року. Водночас, з іншого боку, подібна практика, на нашу думку, не дає змогу побачити справжній стан боротьби із злочинністю та оцінити належним чином його ефективність.

Аналізуючи дані щодо закритих проваджень на всіх трьох графіках, можна звернути увагу на наявність досить чіткої закономірності — кожний третій місяць відбувається суттєве збільшення кількості закритих кримінальних проваджень. Як можна побачити, сіра крива (закриття проваджень) утворює «гірські вершини» у квітні, червні, вересні та грудні (дані виділені червоним кольором).

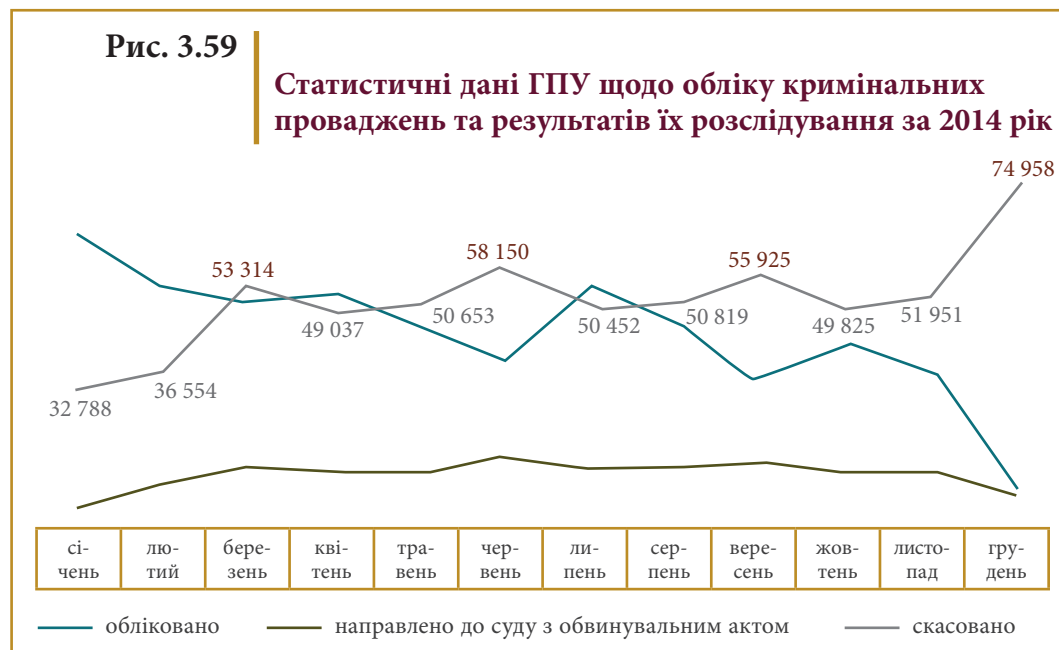


Рис. 3.60

Статистичні дані ГПУ щодо обліку кримінальних проваджень та результатів їх розслідування за 2015 рік

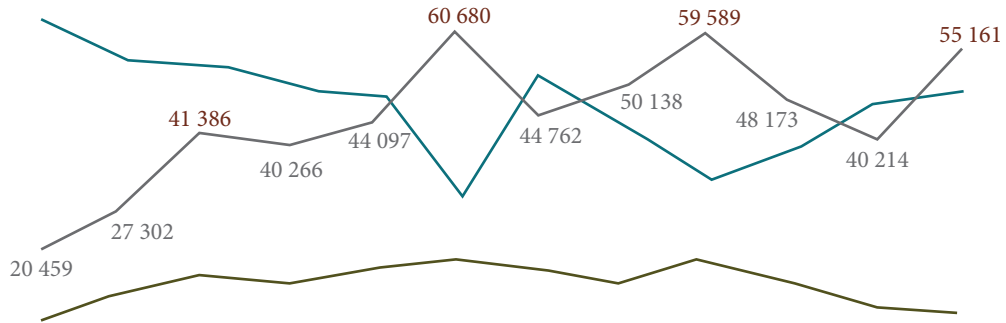
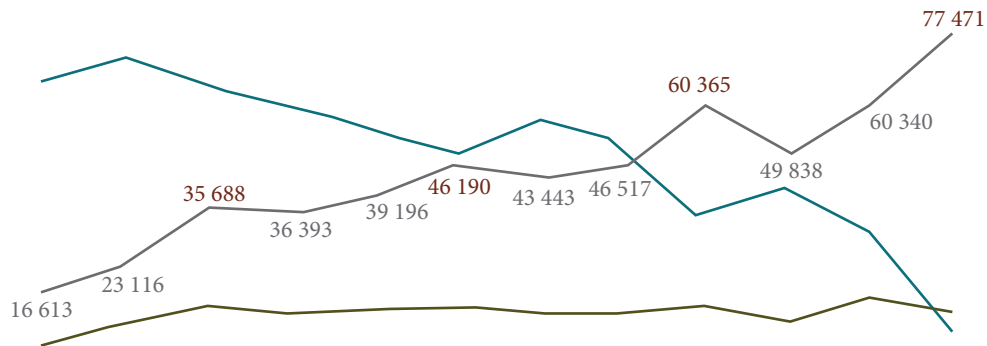


Рис. 3.61

Статистичні дані ГПУ щодо обліку кримінальних проваджень та результатів їх розслідування за 2016 рік



сі- чень	лю- тий	бере- зень	кві- тень	тра- вень	чер- вень	ли- пень	сер- пень	вере- сень	жов- тень	листо- пад	гру- день
-------------	------------	---------------	--------------	--------------	--------------	-------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------

— обліковано — направлено до суду з обвинувальним актом — скасовано

Результати дослідження дають підстави для припущення, що причини таких періодичних «стрибків» пов'язані з поданням як прокурорами, так і слідчими відповідної квартальної звітності. Адже саме в ці місяці така звітність й подається. Крім того, у червні та грудні подаються піврічний та річний звіти відповідно.

Аналіз практики підготовки таких звітів свідчить про широке поширення їх узгодження між Національною поліцією та ГПУ, їх територіальними підрозділами між собою, а також за необхідності «штучного доопрацювання» статистики.

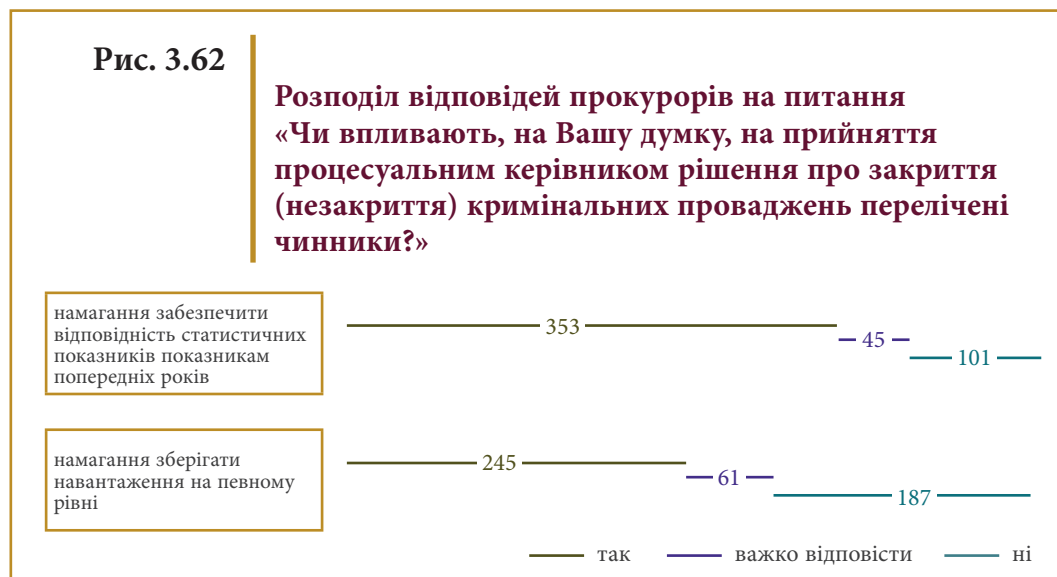
Внаслідок наявності так званих «показників закриття» трапляються випадки, коли керівники органів досудового розслідування вимушені закрити певну кількість кримінальних проваджень, щоб не «псувати статистику» органів прокуратури.

Слідчий *«Вибило відсоток закритих не 65, а 64,9, і прокурор дзвонить: давай ще 5 справ закрий. Дійшло до абсурду — ми приїжджаємо звіт здавати за півріччя і враховують процент закритих справ, наприклад, тисячу проваджень ми розпочали, а закрили 500, відсоток закриття у нас 50%. Прокурор каже: «Так не піде, ми звіт не приймаємо. У вас відсоток закритих 50%. Ідьте додому, ще дощелкайте, щоб було 65%»;*

Слідчий *«Приїжджає прокурор області, каже: у вас поганий відсоток закриття, ідьте дозакривайте. Приїхали, «дозакрили», вийшло 650. Давайте звіт сюди...».*

Вочевидь, наведені приклади свідчать про те, що керівники місцевих та регіональних прокуратур для того, щоби уникнути будь-яких пов'язаних із зміною показників претензій до якості своєї роботи, намагаються їх штучно утримувати на одному рівні рік за роком.

Під час опитування прокурорів, котрі здійснюють процесуальне керівництво, їм ставилося питання щодо чинників, які впливають на прийняття процесуальним керівником рішення про закриття (незакриття) кримінальних проваджень. З представленого на рис. 3.62 розподілу відповідей на це питання видно, що більшість прокурорів відносить до таких чинників: намагання забезпечити відповідність статистичних показників показникам попередніх років та намагання зберігати навантаження на певному рівні.

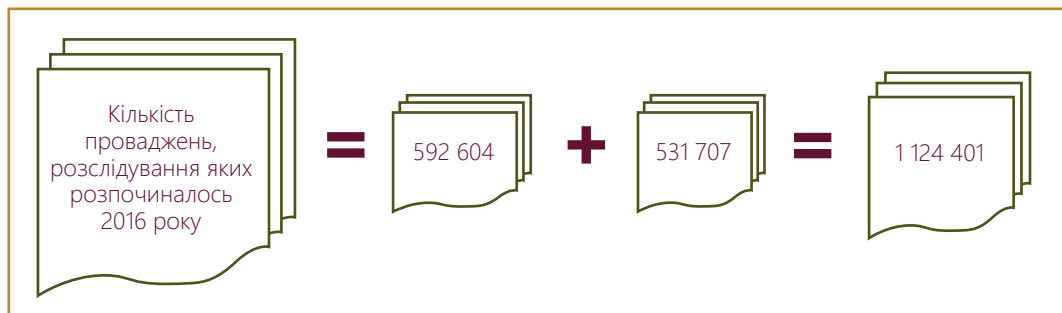


Як уже зазначалось, в офіційних статистичних даних, наведених на сайті ГПУ, кількість закритих за передбаченими п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК підставами проваджень не входить до загальної кількості облікованих кримінальних правопорушень, яких, для прикладу, 2016 року було 592 604.

Тобто для того, щоби побачити всю кількість проваджень, розслідування яких розпочиналось 2016 року, необхідно до кількості облікованих (592 604) додати кількість проваджень цього року, щодо яких злочинність діянь не підтвердилась (або закритих за п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК), тобто $592\,604 + 531\,797 = 1\,124\,401$. Аналогічно виглядають статистичні дані за інші роки. У результаті можна побачити, що закриті 2016 року провадження цього ж року (535 170) становлять 47,6 % від всієї кількості проваджень, розслідування яких розпочиналось 2016 року, яких, як ми з'ясували, було 1 124 401.



Для 2016 року картина буде виглядати так:



Процесуальні керівники мають контролювати законність закриття кримінальних проваджень. Згідно з ч. 6 ст. 284 КПК копія постанови слідчого про закриття кримінального провадження надсилається прокурору, котрий протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова слідчого про закриття кримінального провадження також може бути скасована прокурором за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копії постанови.

За даними Звіту про роботу прокурора за 2016 рік⁸⁶, під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування, прокурорами було скасовано 27 843 постанови про закриття кримінальних проваджень.

Водночас лише 751 кримінальне провадження із зазначеної кількості «поновлених» проваджень були направлені до суду, що становить менше ніж 3 %, й відповідно свідчить про формальний характер цього напрямку роботи органів прокуратури.

Направлення обвинувального акта до суду

У кримінальному провадженні, в якому планується направлення обвинувального акта до суду, має відбутись відкриття матеріалів кримінального провадження іншої сторони. Прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний надати доступ до матеріалів досудового розслідування, які є в його розпорядженні, у тому числі будь-які докази, які самі по собі або в сукупності з іншими доказами можуть бути використані для доведення невинуватості або меншого ступеня винуватості обвинуваченого, або сприяти пом'якшенню покарання. Про відкриття сторонами кримінального провадження матеріалів прокурор або слідчий за його дорученням повідомляє потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, після чого останній має право ознайомитися з ними (ст. 290 КПК).

На етапі відкриття матеріалів кримінального провадження актуалізується конфлікт функцій прокурора, який, з одного боку, зацікавлений саме в обвинуваченні, а з іншого — має забезпечити збирання та відкриття доказів, що можуть використовуватись обома сторонами.

Відповідно до положень Рекомендації Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року прокурори повинні намагатися захищати принцип рівності перед законом, а саме шляхом розкриття іншій стороні (за виключенням передбачених законом випадків) будь-якої інформації, якою вони володіють і яка може вплинути на справедливість судового розгляду.

КПК також зобов'язує прокурора всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних й неупереджених процесуальних рішень (ч. 2 ст. 9 КПК).

У разі якщо сторона кримінального провадження не здійснить відкриття матеріалів відповідно до положень ст. 290 КПК, суд не має права допустити відомості, що містяться в них, як докази (ч. 12 ст. 290 КПК).

86 Статистична інформація на офіційному веб-сайті ГПУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.

Під час фокус-груп адвокати наводили приклади ухиляння прокурорів від відкриття матеріалів кримінальних проваджень, а також посилялися на випадки, коли стороні захисту пропонувався для ознайомлення протокол огляду речового доказу, проте не надавався доступ до самого речового доказу:

Адвокат *«Речові докази не надані, сторона обвинувачення це обгрунтовує тим, що адвокат не має доступу до камери зберігання...»;*

Адвокат *«Прокурори нам речові докази не надають, потім приходять у суд і наполягають на тому, що це допустимий доказ. Я кажу: ви ж захиснику не показали. Ні, але це допустимий доказ».*

Водночас адвокатами наводилися й приклади належного виконання прокурорами своїх обов'язків у цій сфері:

Адвокат *«Ми декілька раз ходили в СІЗО ознайомитися з матеріалами справи по вбивству, я спитав: ви бажаєте мені надати, наприклад, речові докази? Слідчий сказав: ні. Грамотний прокурор каже: давайте до наступного дня, декілька днів ознайомимось і повернемося до цього питання. Наступного дня приходять і говорять: ви будете ознайомлюватися з речовими доказами? Він прочитав практику Верховного суду, він зрозумів звідки. Ось це освічений прокурор. І він зрозумів, як йому далі підтримувати обвинувачення. Тому це позитив».*

Результати дослідження засвідчили, що на практиці трапляються випадки, коли прокурори намагаються уникати здобуття, відкриття й подальшого надання суду доказів, що можуть бути використані для виправдання підозрюваного, обвинуваченого або пом'якшення його відповідальності.

Адвокат *«...Я часто пишу клопотання, що я не зміг дістати певний доказ через певні об'єктивні причини і звертаюсь до прокурора чи слідчого витребувати певні докази, які підтверджують певні обставини або спростовують ці обставини. Коли на клопотання по ст. 220 ніхто не реагує, пишу по ст. 303 КПК України скаргу, і тут з'являється прокурор, який категорично заперечує наявність будь-яких доказів, бо він вважає, що вони не підтверджують обвинувачення. Я дуже часто пояснюю прокурорам, що вони не обов'язково мають підтверджувати обвинувачення, вони мають підтверджувати ті чи інші обставини. Обов'язок прокурора збирати докази, ті, які обвинувачення підтверджують, так і ті, які виправдовують».*

Наведена позиція прокурора щодо небажання збирати та надавати стороні захисту пом'якшуючі або виправдовуючі докази вочевидь пов'язана не лише із «спор-

тивним захопленням» змагальним процесом. Процесуальні керівники відповідальні перед суворою «вертикаллю» системи за «невигравання» справи в суді, що не може не впливати на процес збирання доказів та їх подальше подання до суду.

Слідчий суддя

«Вони, фактично боячись догани, не мають права відмовитися від обвинувачення в суді. Якщо вони відмовляються, то за це у них догана. Якщо виправдувальний вирок, то вже — аж до звільнення»;

Адвокат

«...У них є завдання виграти справу. Дійсно, вони не виконують функції, покладені КПК на них, вони виконують функцію «нам треба виграти справу» за будь-яку ціну. Правильно це чи не правильно, йде це в розріз з КПК чи не йде це в розріз з КПК, є завдання — виграти справу. Тобто, є обвинувачення чи є підозра, і вона має бути доведена до логічного завершення. За будь-яких обставин».

За таких умов від прокурора важко очікувати принциповості в питаннях відсіювання недопустимих доказів та надання стороні захисту пом'якшуючих або виправдовуючих доказів.

Ознайомлення з відкритими матеріалами провадження переважно відбувається у звичному режимі із наданням можливості їх копіювання. Відповідно до ст. 290 КПК прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний надати доступ та можливість скопіювати або відобразити відповідним чином будь-які речові докази або їх частини, документи або копії з них, а також надати доступ до приміщення або місця, якщо вони знаходяться у володінні або під контролем держави, і прокурор має намір використати відомості, що містяться в них, як докази у суді (ч. 3 ст. 290 КПК). Надання доступу до матеріалів включає в себе можливість робити копії або відображення матеріалів (ч. 4 ст. 290 КПК).

Певні складнощі тут можуть виникати з обсягом наданого та використаного для ознайомлення часу. Відповідно до ч. 10 ст. 290 КПК сторонам кримінального провадження, потерпілому, представнику юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, надається достатній час для ознайомлення з матеріалами, до яких їм надано доступ. У разі зволікання під час ознайомлення з матеріалами, до яких надано доступ, слідчий суддя за клопотанням сторони кримінального провадження з урахуванням обсягу, складності матеріалів та умов доступу до них зобов'язаний встановити строк для ознайомлення з матеріалами, після спливу якого сторона кримінального провадження або потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, вважаються такими, що реалізували своє право на доступ до матеріалів.

Так, зокрема, адвокати вказували на випадки, коли прокурор фактично встановлює обмежені строки для ознайомлення з матеріалами справи:

Адвокат

«Прокурор прив'язується до своїх строків, коли у нього досудове розслідування закінчується, він залишає 2-3 дні, щоб адвокат ознайомився зі справою, і все».

Відповідно до ч. 6 ст. 290 КПК сторона захисту за запитом прокурора зобов'язана надати доступ та можливість скопіювати або відобразити відповідним чином будь-які речові докази або їх частини, документи або копії з них, а також надати доступ до житла чи іншого володіння, якщо вони знаходяться у володінні або під контролем сторони захисту, якщо сторона захисту має намір використати відомості, що містяться в них, як докази у суді. Сторони кримінального провадження зобов'язані письмово підтвердити протилежній стороні, а потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження — прокурору факт надання їм доступу до матеріалів із зазначенням найменування таких матеріалів (ч. 9 ст. 290 КПК).

Поширена при цьому практика звернення прокурора з відповідним запитом, на якому адвокат зазначає про відсутність таких доказів. Проте в цілому практика обміну доказами ще остаточно не відпрацьована й неусталена.

Процесуальні керівники наводять такі приклади:

Прокурор

«Обычно на этом запросе расписывается, что никакими доказательствами не располагаю. Но адвокат мне расписал, что надання розписки прокурору нічим не передбачено»;

Прокурор

«...Адвокати самі підготували не просто лист, що надаю чи копію, чи прийти і ознайомитися, а реєстр свій підготували. Те саме, що я роблю. Вони зробили все по реєстру, мені передали».

Складання обвинувального акта

Обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування (ч. 4 ст. 110 КПК).

У рішенні від 26 червня 2008 року у справі «Вашенко проти України» ЄСПЛ надав визначення терміна "обвинувачення", згідно з яким під останнім розуміється *«офіційне доведення до відома особи компетентним органом твердження про вчинення цією особою правопорушення, яке нормою загального характеру визнається осудним і за яке встановлюється відповідальність карного та попереджувального характеру»* (п. 51).

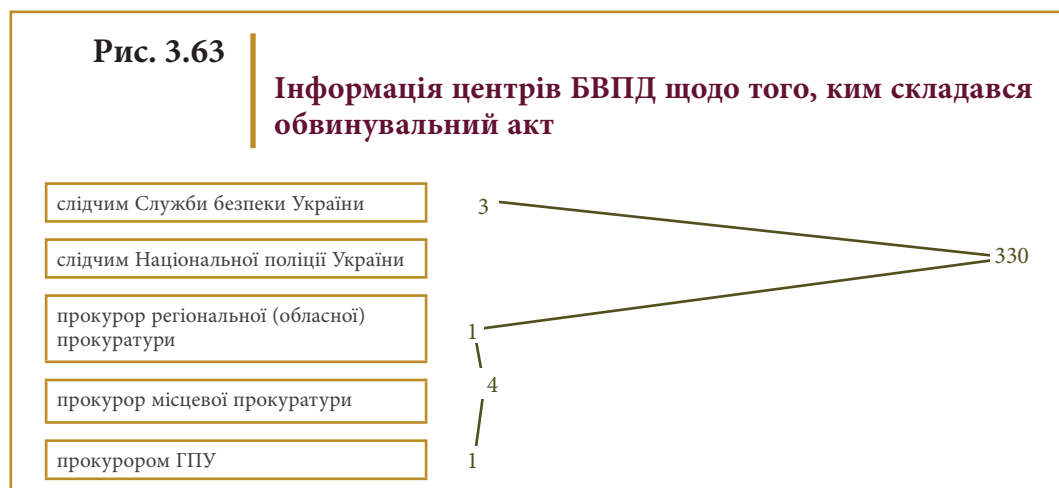
Обвинувальний акт складається слідчим, після чого затверджується прокурором. Обвинувальний акт також може бути складений прокурором, зокрема якщо він не погодиться з обвинувальним актом, що був складений слідчим.

Обвинувальний акт підписується слідчим та прокурором, який його затвердив, або лише прокурором, якщо він склав його самостійно (ст. 291 КПК).

До обвинувального акта додається (ч. 4 ст. 291 КПК), поміж іншого, реєстр матеріалів досудового розслідування (ст. 109 КПК), який складається слідчим або прокурором і має містити:

- номер та найменування процесуальної дії, проведеної під час досудового розслідування, а також час її проведення;
- реквізити процесуальних рішень, прийнятих під час досудового розслідування;
- вид заходу забезпечення кримінального провадження, дату і строк його застосування.

Аналіз матеріалів кримінальних проваджень, наявних у центрах БПВД, свідчить про те, що обвинувальні акти переважно складаються слідчими (див. рис. 3.63).



Зі слів адвокатів, для складання обвинувального акта слідчі переважно використовують текст повідомлення про підозру.

Адвокат «Слідчий складає, причому 90% обвинувального акту, може звірити, це текст повідомлення про підозру»;

Адвокат «Навіть кома, якщо десь не там поставлена, все рівно буде видно, що то те саме...».

Прокурори, підтверджуючи наявність такої практики, пояснили це вимогами окремих суддів до обвинувальних актів, які мають відповідати повідомленням про підозру:

Прокурор «...У нас суди возвращают обвинительные акты только потому, что содержание подозри не соответствует содержанию

обвинительного акта. Судьи работают по старому, что обвинение должно соответствовать обвинительному заключению. Как мы не объясняем, что підозра у нас краткая, что если мы подозревали человека в получении взятки по части 1 ст. 368, то мы его и обвиняем по части 1 ст. 368, в обвинении просто выписываем более объемно. Поэтому приходится сообщать о подозрении один раз и потом сообщать о подозрении второй раз, уточняют, выносим уточняющую підозру».

Зважаючи на те, що від якості обвинувального акта залежить кінцеве судове рішення, а також на ймовірність повернення обвинувального акта, прокурори переважно вичитують та корегують їх. Так, під час фокус-групи з адвокатами один з учасників зазначив:

Адвокат *«В принципі, я так бачу по своїй практиці і по спілкуванню з прокурорами, що вони, дійсно, вичитують ці обвинувальні акти. Вони міняють формулювання, бо вони, в принципі, зацікавлені, щоб їм не повертали цих обвинувальних актів. Тому, знаючи певну практику повернення обвинувальних актів, вони, які на своєму місці, як-то кажуть, вони дійсно читають, тобто намагаються якось це змінити, щоб це не була просто калька слідчого з підозри».*

Водночас адвокатами наводилися й інші приклади ставлення прокурора до складання обвинувального акта:

Адвокат *«В телефонному режимі, переважно з прокурором погоджують їх — яка стаття, що, як, до чого. Прокурори це не контролюють, це видно з того, що дуже багато клопотань адвокатів про повернення обвинувальних актів задовольняються судами...»;*

Адвокат *«Прокурор, не читаючи, подав до суду, коли суддя викликав мене з прокурором, я кажу: відмовляйтеся від звинувачення, бо буде біда, тут немає складу злочину. Прокурор відповідає, що він не може відмовитися, бо нагорі питають як він таке підписав. На моїх очах суддя викликав нас двох «на килим» і запитав: що ви робите? Прокурор, навіть не бачив, що підписував, він просто підписав те, що йому надав слідчий. Банально настільки, вони навіть не читають, що підписують, не перевіряють, що вбиває, не бачать того. Я питаю: вам дає слідчий обвинувальний акт, перевірте його відповідно ст. 291 КПК України. Це за 5 хвилин, чи є місце дати затвердження, чи є виклад фактичної обставини, чи є в чому і коли підозра, чи є анкетні дані особи, яка частина, яка кваліфікація, якого зло-*

чину, в чому конкретно він обвинувачений. Тобто формулювання обвинувачення зазначене. Все! Обставини, які обтяжують і пом'якшують, все — крапка! Більше немає що дивитися».

Випадки самостійного складання прокурором обвинувального акта, як видно з рис. 3.63, поодинокі. Їх наявність пов'язана або з недовірою до недостатньо досвідченого слідчого, або із справді високопрофесійним ставленням окремих прокурорів, котрі прагнуть до того, щоби не було упущено жодних дрібниць у провадженні. Останній підхід є винятком у наявній системі, проте користь від його застосування якразово ілюструє наведена одним із прокурорів цитата:

Прокурор

«У себе в практиці я писав всі обвинувальні акти сам, слідчому не давав. Починав обвинувальний акт писати ще до 290 КПК України. Коли ти пишеш сам обвинувальні акти, повністю заглиблюєшся у справу, виписуєш, що зрозуміло, що не зрозуміло, що можна доопрацювати. Якщо почнеться 290 КПК, то вже відкотитися від того не можна. Слідчий може написати будь-що, а це лишній раз подивитися матеріали і переконатися, чи ти готовий реально до суду, чи ні».

В окремих випадках обвинувальні акти повертаються. У прокуратурі такі випадки розглядаються як неналежне ставлення процесуального керівника до виконання своїх обов'язків та караються доганами, «депреміюваннями» чи звільненнями.

Адвокат

«У прокурорів є система повернення обвинувального акта — це практично дорівнюється догані, повернення. Якщо обвинувальний акт складено невірно, це у них — догана. Якщо у нього буде за рік декілька, то буде стояти питання про звільнення».

Водночас ефективність такої практики доволі сумнівна:

Адвокат

«...Я мав таку практику, що суддя повертає, вони пишуть апеляційну скаргу, Апеляційний суд за 2 місяці розглядає, нареши, справу. Приходить до висновку, що суддя зробив правильну практику, справа повертається у прокуратуру, причім суд пише ухвалу, що повернути прокурору обвинувальний акт, бо слідчому він не може повернути, тільки прокурору, згідно КПК. Заходить обвинувальний акт в суд через 3 дні, я беру обвинувальний акт, який повертався прокурору, беру обвинувальний акт, який зайшов до суду, я не бачу жодної відмінності — вони ідентичні! Вони просто роздруковані і підписані. Я пишу повторне клопотання про повернення. Прокурор не переймається! Коли воно зайшло, я з тим прокурором спілкуюсь, я кажу: що ти подаєш до суду, тобі ж тільки повернули?»

Він каже: я що, його готував? Я сказав слідчому виправити, він що, не виправив? Я кажу: ні, не виправив. Як не виправив?... Він навіть не дивився. От так в сліпу...».

Зважаючи на викладені у ст. 291 КПК чіткі вимоги до обвинувального акта, він повертається у разі невідповідності цим вимогам:

Адвокат

«Забувають прокурори дуже часто ставити інформацію, де затверджений обвинувальний акт, згідно статті 291 КПК обвинувальний акт має бути визначений місце і час його складання, місце і час його затвердження. Місце і час затвердження — це якась така глобальна проблема, вони забувають! Вони пишуть «затверджено такого-то числа», але місце затвердження не пишуть. Судді вже навчилися такі справи повертати, в яких немає всіх відомостей, передбачених ст. 291. Дуже часто презумпція невинуватості порушується. Дуже часто, вони пишуть — вчинив такий-то злочин, значить, вчинив же по факту. Не обвинувачуються в скоєнні такого злочину, а пишуть формально, вчинив такий-то злочин...».

Окремою проблемою для прокурорів є випадки повернення обвинувального акта з підстав невідповідності КПК реєстру матеріалів досудового розслідування, вимоги до якого передбачені ст. 109 КПК:

Прокурор

«...У нас 2015 год был годом возвращения обвинительных актов через недолики в реестрі матеріалів досудового розслідування. У нас по апелляции отстаивали решение, если в реестре нет информации про роз'яснення підозрюваному прав, його обов'язків, вивчення пам'ятки, те ж саме з потерпілим. В деле есть памятка про права і обов'язки, которую человек подписал, что ему разъяснено, вручено, но если в реестре об этом не указано, все, Вы нарушили право особи на зашит»;

Прокурор

«У нас є один захисник, якщо він приймає участь або його призначають захисником в провадженні, 99% обвинувальних актів повертаються прокуророві у зв'язку з тим, що не відповідає вимогам КПК реєстр, а не обвинувальний акт».

Проте поступово напрацьовується практика, й за умови її відстеження подібних ситуацій можна уникати.

Прокурор

«...Вначале вообще никто не знал, как его составлять. Сейчас есть такая практика. Я всем советую зайти на сайт Апелляционного суда г. Киева и почитать. У них есть узагальнення

щодо повернення обвинувального акту прокурору. Там расписана основная позиция о том, что нужно сначала излагать фактические обстоятельства. То есть все, что установлено прокурором. И потом уже эти же фактические обстоятельства должны быть расписаны с правовой квалификацией. Каждому отдельно».

Неабиякою перешкодою якості направлених до суду кримінальних проваджень є необхідність формувати «гарну» статистику.

Адвокат

«В кінці місяця намагаються обвинувальні акти направляти до суду. При чім, що іноді зовсім безглузді справи, ти кажеш, — вони зовсім не підходять, — «нам не вистачає, потрібно захвати, а потім будемо розбиратися...». У мене було, запишали справу «13 епізодів крадіжки Роверів у 13-ти місяцях міста» — за 2 години в один і той самий день! Суддя, коли вже почалися судові дебати, суддя сидить і прокурор йому каже: він за 2 години вкрав 13 Роверів. Суддя каже: «Пане прокуроре, я Вас переб'ю, але він їх мав кудись діти. Навіть я свідомо уявляю, що за 2 години у 13-ти точках міста, і ці Ровери він має десь сховати! Він би не встиг ніяк фізично!» Потрібно було крадіжки по 13 епізодах, вони це вишили в справу та впили в суд, бо потрібно було. Вони так і говорять: нам потрібні були показники...».

Пов'язані з підготовкою та оформленням обвинувального акта, реєстру матеріалів та зібраних доказів проблеми актуалізуються в суді через неоднорідне бачення суддями процедури надання доказів. Вочевидь, що у КПК 2012 року для забезпечення принципів безпосередності та змагальності було закладено ідею поступового надання під час судового розгляду окремих доказів із їх подальшим дослідженням. Поряд з іншим, про такий підхід свідчить передбачене ч. 4 ст. 291 КПК положення про те, що надання суду інших (крім обвинувального акта, реєстру матеріалів досудового розслідування, цивільного позову, а також розписок та довідок, передбачених цією статтею) документів до початку судового розгляду забороняється.

Проте на практиці єдиний підхід до цього питання не запроваджений.

Прокурор

«Вопрос в том, что разные судьи хотят по-разному видеть механизм надання доказів після того, як прийшов обвинувальний до суду. Некоторые судьи говорят: отдельно по доказу в судебном заседании. Некоторые говорят: подшейте и с описью доставляйте».

Адже непоодинокими на сьогодні лишаються випадки направлення до суду обвинувального акта з реєстром та всіма наявними у кримінальному провадженні доказами.

Роль прокурора на етапі затримання та повідомлення про підозру

1. Попри прийняття нової редакції КПК, яка чітко визначила поняття «фактичне затримання», на практиці до цього часу відбувається розмежування між фактичним та процесуальним затриманням. Як і за попередньою редакцією КПК, усі терміни починають рахуватися з моменту складання протоколу про затримання.
2. Відсутній єдиний порядок інформування прокурора про затримання особи та призначення його процесуальним керівником у кримінальному провадженні. Прокурор дізнається про це з різних джерел, починаючи з особистого перегляду ЄРДР, отримання повідомлення від слідчого чи керівника органу прокуратури, й закінчуючи отриманням копії відповідної постанови.
3. Практика демонструє наявність неформального погодження затримання підозрюваної особи із прокурором, а часто й із слідчим суддею щодо можливостей обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. За відсутності такого погодження з боку прокурора протокол затримання не складається, й затримання фактично не обліковується.
4. Переважно повідомлення про підозру складає слідчий. Поширені й випадки, коли прокурор відсутній навіть при врученні повідомлення про підозру. Практика демонструє нерозуміння основними учасниками процесу значення інституту повідомлення про підозру, який перетворився фактично в аналог обвинувального акта. Як наслідок, правоохоронці часто не реєструють затримання задля уникнення 24-годинного терміну на вручення повідомлення про підозру, яке натомість складається вже наприкінці досудового розслідування. Частково такій практиці сприяє й схоже сприйняття суті інституту повідомлення про підозру окремими суддями, які повертають обвинувальні акти прокурорам у зв'язку з їх невідповідністю тексту повідомлень про підозру.
5. Процедура погодження повідомлення про підозру часто є складним бюрократичним процесом, що вимагає значних часових затрат як слідчих, так і прокурорів. Практика демонструє,

що повідомлення про підозру погоджується прокурором тільки після погодження його керівником органу прокуратури.

6. Практика демонструє істотні проблеми у взаємодії між слідчим і процесуальним керівником у різних регіонах, пов'язані із такими чинниками: нерозуміння своїх ролей у контексті досудового розслідування, відсутність ефективних важелів впливу на слідчого, який не виконує вказівки прокурора; відсутність орієнтованості слідчих та оперативних працівників на результат у вигляді судового рішення; наявність конкуренції між прокурором та керівником слідчого підрозділу за право завантажити слідчого (перетин повноважень). Ефективність співпраці між слідчим та процесуальним керівником часто залежить від персональних контактів керівників цих органів.

Роль прокурора у збиранні доказів

1. Прокурори мають різне розуміння своєї ролі та ступеня залучення до збирання доказів. Роль прокурора у збиранні доказів на практиці суттєво диференціюється у різних кримінальних провадженнях. Частково цьому сприяє й відсутність мінімальних вимог (стандартів) щодо роботи процесуального керівника у кримінальному провадженні, які б чітко визначали критерії його залучення саме до збирання доказів.
2. Кількість угод про визнання винуватості підозрюваної особи невинно знижується протягом 2013-2016 років. Натомість розвивається практика застосування скороченого судового провадження за ч. 3 ст. 349 КПК. Застосування цієї процедури, на відміну від угод, переважно відбувається без участі адвоката.
3. Письмові вказівки обліковуються в офіційній статистиці та розглядаються як один з основних критеріїв ефективності роботи прокурора у кримінальному провадженні. При цьому самі прокурори розглядають письмові вказівки як цілком формальний інструмент, який не сприяє ефективності розслідування.

Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження

1. Прокурор як спеціальний суб'єкт ініціювання/погодження клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та суб'єкт здійснення процесуального

керівництва щодо їх застосування не завжди дотримується встановлених КПК вимог до клопотань про застосування таких заходів, зокрема щодо подання слідчому судді або суду доказів обставин, на які вони посилаються, та загальних правил застосування заходів забезпечення кримінального провадження (у частині доведення підстав необхідності застосування).

2. Практика свідчить, що прокурор не тільки майже ніколи самостійно не готує клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, але й не здійснює ретельну перевірку підготовлених слідчим клопотань.
3. Процесуальний керівник часто займає пасивну, подекуди суто формальну позицію під час судового розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, яка часто зводиться до озвучення положень КПК щодо конкретного кримінального провадження. Крім того, окремі прокурори навіть вважають, що присутність слідчого цілком достатня для обґрунтування в судовому засіданні клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження.
4. Поширена практика розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення в судовому засіданні за відсутності сторони захисту та особи, щодо якої вони передбачаються. До того ж, на думку окремих прокурорів, навіть участь прокурора в такому засіданні не обов'язкова — цілком достатньо слідчого.

Роль прокурора при обранні\продовженні\ скасуванні\запобіжних заходів

1. Практика свідчить про те, що слідчі та прокурори часто ініціюють застосування запобіжного заходу без належного обґрунтування його необхідності, зокрема щодо наявності обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення, а також ризиків для кримінального провадження, визначених КПК. Клопотання готуються за одним і тим же зразком із незначними змінами, що стосуються виключно персональних даних особи, щодо якої пропонується обрати запобіжний захід. Характерна відсутність доведення слідчим, прокурором під час розгляду клопотання наявності достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених ст. 177

КПК. Часто при підготовці клопотання слідчий, прокурор просто копіює перелік можливих ризиків, зазначених у КПК.

2. При поданні слідчим, прокурором клопотань про застосування запобіжних заходів часто не додаються необхідні матеріали, що підтверджували б факти та обставини, викладені у клопотанні про обрання запобіжного заходу, а також не надаються копії матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу підозрюваному, обвинуваченому, не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання.
3. Поширені випадки, коли обґрунтування клопотання під час судового розгляду здійснює слідчий, який не має належного процесуального статусу, а участь прокурора суто формальна і обмежується словом «підтримую».

Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження

1. Результати дослідження свідчать про поширеність практики штучного регулювання органами прокуратури різного рівня статистичних показників закриття кримінальних проваджень. Як правило, таке регулювання здійснюється у звітні періоди (квартал, півріччя, кінець року).
2. Офіційна статистика не відображає всю кількість проваджень, що реєструвались протягом конкретного звітного року, натомість показує «кількість облікованих кримінальних правопорушень», не включаючи до них провадження, закриті за п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК.
3. На практиці обвинувальний акт здебільшого складає слідчий, максимально використовуючи для цього текст повідомлення про підозру. Випадки самостійного складання прокурором обвинувального акта поодинокі.
4. Сформувалася різна практика в частині направлення до суду обвинувального акта та реєстру до нього. Трапляються випадки, коли прокурори продовжують направляти до суду практично всі наявні матеріали досудового розслідування, як це вимагалось за КПК 1960 року.

Розділ 4

Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи

4.1

4.1 Міжнародні стандарти

Стандарти щодо професійної відповідальності і Положення щодо основних обов'язків і прав прокурорів (прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року):

«Прокурори поважають, захищають і підтримують універсальну концепцію гідності і прав людини»⁸⁷.

«При здійсненні нагляду за розслідуванням злочинів, прокурори (ред.) повинні забезпечити дотримання органами слідства положень законодавства і основоположних прав людини»⁸⁸.

«Прокурори завжди захищають права обвинувачених осіб на справедливий суд, зокрема забезпечують те, щоб докази на користь обвинуваченої особи були надані відповідно до законодавства або принципів справедливого суду»⁸⁹.

«Прокурори:

- захищають права обвинуваченої особи у співпраці з судом та іншими відповідними органами;
- надають обвинуваченій особі належну інформацію, яка підтверджує або спростовує вину, в найкоротший можливий термін відповідно до законодавства і принципів справедливого суду;
- перевіряють законність і конституційність отримання

87 Стандарти щодо професійної відповідальності і Положення щодо основних обов'язків і прав прокурорів, прийняті Міжнародною асоціацією прокурорів 23 квітня 1999 року. Розділ I. Професійна етика.

88 Там само. Розділ IV. Роль у кримінальному провадженні. Пункт 4.2 (б).

89 Там само. Розділ I. Професійна етика.

наданих доказів;

- відмовляються від використання доказів, щодо яких існують обґрунтовані підстави вважати, що вони були отримані за допомогою незаконних методів, які грубо порушують права людини підозрюваного, особливо у випадку застосування тортур або жорстокого поводження, прагнуть забезпечити вжиття належних заходів щодо осіб, відповідальних за використання таких методів»⁹⁰.

Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя:

«При виконанні своїх обов'язків прокурори повинні...поважати і намагатися захищати права людини, як це викладено в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод»⁹¹.

Керівні принципи щодо ролі обвинувачів:

«Обвинувачі виконують свої обов'язки згідно з вимогами справедливості, послідовності та невідкладності, поважають і захищають гідність і права людини, таким чином сприяючи забезпеченню належного процесу і безперерійного функціонування системи кримінального правосуддя»⁹².

«Коли в розпорядження обвинувачів надходять докази проти підозрюваних, отримані, як це їм відомо або як вони мають розумні підстави вважати, за допомогою незаконних методів, які є грубим порушенням прав підозрюваного, особливо пов'язаних із застосуванням тортур або жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поводження чи покарання, або інших порушень прав людини, вони відмовляються від використання таких доказів проти будь-якої особи, крім тих, хто застосовував такі методи, або, відповідно, інформують суд і вживають усіх необхідних заходів для забезпечення того, щоб особи, відповідальні за застосування таких методів,

90 Там само. Розділ IV. Роль у кримінальному провадженні. Пункт 4.3.

91 Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя (Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року), пункт 24.

92 Керівні принципи щодо ролі обвинувачів, Прийняті Восьмим Конгресом ООН з питань запобігання злочинам і поводження з правопорушниками, 27 серпня — 7 вересня 1990 року, м. Гавана, Куба. П. 12.

залучалися до суду»⁹³.

4.2 | Національне законодавство

Як вже згадувалося у попередніх розділах, детальні повноваження прокурора, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, визначені у ст. 36 КПК. Варто наголосити, що у переліку повноважень, передбачених цією статтею, не міститься прямої згадки про обов'язок прокурора перевіряти стан забезпечення прав підозрюваної особи, або ж здійснювати контроль чи нагляд за їх дотриманням з боку правоохоронців.

Водночас роль прокурора на досудовому розслідуванні в частині забезпечення прав підозрюваного необхідно, на нашу думку, розглядати під значно ширшим кутом зору, аніж це визначено ст. 36 КПК. Так, зокрема, чинне законодавство України містить низку норм, які прямо чи опосередковано торкаються прав підозрюваної особи у кримінальному провадженні, а також відповідних обов'язків органів досудового розслідування та прокурорів щодо їх забезпечення. Ці норми закріплені у Конституції України (ст. 28-29, 59, 62, 63), Законі «Про прокуратуру» (ст. 1), вони також фактично пронизують весь КПК, знаходячи своє закріплення й у завданнях (ст. 2 КПК) та загальних засадах кримінального провадження (ст. 7—29 КПК).

Відповідно до Закону «Про прокуратуру» захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави є метою діяльності прокуратури України (ст. 1). Крім того, її діяльність має ґрунтуватися на засадах (витяг):

- верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- презумпції невинуватості (п. 1. ч. 1 ст. 3).

Охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження є й одним з завдань кримінального провадження відповідно до вимог ст. 2 КПК.

Загальні вимоги до забезпечення прав та свобод підозрюваної особи розкриваються й у загальних засадах кримінального провадження, серед яких в першу чергу варто згадати:

Верховенство права:

- кримінальне провадження здійснюється з додержанням принципу верховенства права, відповідно до якого людина, її права

93 Там само. П. 16.

та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

- принцип верховенства права у кримінальному провадженні застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (ст. 8 КПК).

Законність:

- під час кримінального провадження суд, слідчий суддя, прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий, інші службові особи органів державної влади зобов'язані неухильно додержуватися вимог Конституції України, КПК, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших актів законодавства;
- прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень;
- кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини (ст. 385 КПК).

Повага до людської гідності:

- під час кримінального провадження повинна бути забезпечена повага до людської гідності, прав і свобод кожної особи;
- кожен має право захищати усіма засобами, що не заборонені законом, свою людську гідність, права, свободи та інтереси, порушені під час здійснення кримінального провадження (ст. 11 КПК).

Презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини:

- особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому КПК, і встановлено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили;
- ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом;
- підозра, обвинувачення не можуть ґрунтуватися на доказах,

отриманих незаконним шляхом;

- усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на користь такої особи;
- поведження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироким суду, що набрав законної сили, має відповідати поведженню з невинуватою особою (ст. 17 КПК).

Чинний Кримінальний процесуальний кодекс також містить важливе положення щодо недопустимості доказів, отриманих внаслідок істотного порушення прав та свобод людини.

Так, відповідно до частини 1 статті 87 КПК недопустимими є докази, отримані внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотного порушення прав та свобод людини.

Перелік істотних порушень прав людини і основоположних свобод наводиться у ч. 2 ст. 87 КПК, до яких поміж інших належать:

- отримання доказів внаслідок катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поведження або погрози застосування такого поведження;
- порушення права особи на захист;
- отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права та ін.

Докази, передбачені цією статтею, повинні визнаватися судом недопустимими під час будь-якого судового розгляду, крім розгляду, якщо вирішується питання про відповідальність за вчинення зазначеного істотного порушення прав та свобод людини, внаслідок якого такі відомості були отримані (ч. 4 ст. 87 КПК).

Окремі грубі порушення прав людини на етапі розслідування кримінальних правопорушень утворюють склад злочинів, відповідальність за які передбачена чинним КК. Так, зокрема, ст. 127, 365, 371, 373, 374, 397 передбачають кримінальну відповідальність за «застосування насильства до підозрюваних осіб (катування, примушування до давання показань), незаконні затримання, порушення права підозрюваних на захист».

З урахуванням згаданих положень Конституції України, Закону «Про прокуратуру», а також норм КПК, зокрема й ч. 2 ст. 36 КПК, згідно з якою «процесуальне керівництво є формою нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування», роль процесуального керівника у забезпеченні прав та свобод підозрюваної особи має полягати, на нашу думку, як мінімум у перевірці:

- законності затримання особи;
- своєчасності інформування підозрюваної особи про її права, включаючи право зберігати мовчання;
- належності забезпечення права підозрюваної особи на захист;
- можливого застосування до підозрюваної особи незаконних методів ведення слідства (катування, побиття, примушування давати показання та ін);
- допустимості доказів з погляду їх можливого отримання внаслідок грубого порушення прав людини.

У разі виявлення порушення законодавства з боку правоохоронців, що містить ознаки злочину, передбаченого чинним КК, прокурор зобов'язаний внести відомості до ЄРДР та розпочати досудове розслідування, або ж визначити відповідну підслідність. Для цього законодавець наділив процесуального керівника й повноваженнями розпочинати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК. Крім того, ч. 1 ст. 214 КПК прямо зазначає, що слідчий, прокурор невідкладно, але «не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування».

Спробуємо проаналізувати, як прокурори виконують свої обов'язки щодо забезпечення прав та свобод підозрюваних осіб на практиці.

У межах дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб», яке проводилося в Україні у 2014-2015 роках за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»⁹⁴, ми виявили низку порушень процесуальних гарантій затриманої особи з боку правоохоронців на досудовому розслідуванні. Результати дослідження повністю кореспондуються з даними моніторингових звітів Національного превентивного механізму, доповідей Уповноваженого ВРУ з прав людини, звітів Європейського комітету з питань запобігання катуванням та Підкомітету з питань попередження Комітету ООН проти катувань, а також щорічних доповідях національних правозахисних організацій.

У межах нашого подальшого аналізу ми будемо наводити окремі витяги з цього дослідження задля більш повної ілюстрації наявних порушень прав людини на досудовому розслідуванні.

4.3 Думка учасників кримінального

⁹⁴ Права людини за зачиненими дверима : звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб», К, 2015.

провадження щодо ролі прокурора у сфері забезпечення прав підозрюваної особи

Аналіз даних інтерв'ю та фокус-груп з представниками різних професійних спільнот, чия діяльність дотична до досліджуваної теми (слідчих поліції, адвокатів, слідчих судів та, власне, самих прокурорів), дає змогу нам сформулювати два основних підходи до визначення ролі, яку сьогодні відіграють процесуальні керівники стосовно забезпечення прав та свобод підозрюваної особи:

Підхід 1

Основне завдання прокурора — зібрати докази вини особи та вчасно направити справу до суду.

Питаннями забезпечення прав та відповідної перевірки мають займатися адвокати та суд.

Виняток можуть становити лише окремі категорії проваджень (особливо тяжкі, резонансні) чи підозрюваних (неповнолітні, особи, які мають фізичні чи психічні обмеження та ін.).

Варто зазначити, що саме цю роль стосовно забезпечення прав підозрюваної особи, на думку переважної кількості опитаних під час дослідження експертів, включаючи й самих прокурорів, сьогодні й відіграють процесуальні керівники.

Зазначений підхід, поміж іншого, передбачає й те, що процесуальний керівник може «заплющити очі» на певні порушення, якщо завдяки ним були зібрано докази, які мають значення для справи.

Наведемо, для прикладу, кілька цитат з фокус-груп та інтерв'ю:

Слідчий суддя

« Вы знаете, для него (прокурора — ред.) он (підозрюваний — ред.) — преступник, и вот это вот стоит во главе всего. И прокурор изначально настроен».

Адвокат

«На жаль, ніхто ніяк не реагував щодо скарг в прокуратуру, була у мене розмова з процесуальним керівником, писались заяви, скарги, ніхто на це не реагує, всі просто пропонують — звертайтеся, шановний, до слідчого судді зі всіма скаргами, зі всім чим хочете, хай він собі там розглядає. З боку прокуратури, навіть якщо вони бачать, що явно є порушення законодавства, з особою проходились певні слідчі дії, ніяк не реагують»;

Адвокат

«А у них (прокурорів — ред.) вже ставлення таке сформульова-

не у голові, що ця особа вже винна, він вже не має ніяких прав, б'ють його чи ні, про що ви говорите?! Формальні відписки, які надаються на всі скарги — незаконне поведження, побиття, ненадання медичної допомоги, ненадання можливості побачитися з захисником, все це є формальна відписка».

Прокурор

«Закон не обявляє процесуального керівника перевіряти дотримання прав задержанного лица. Прокурор изначально имеет обвинительный уклон....Основная задача прокурора — направление дела в суд. Он должен собрать доказательства, контроль за соблюдением прав для него является факультативным»⁹⁵;

Прокурор

«Это (перевірка дотримання прав людини — ред.) перекликается с понятием, что не должен прокурор расследовать дело... Когда он расследует, он сам заложник того, что сам расследует. Он не скажет, что я там протупил, не то сделал и все равно направил дело в суд»;

Прокурор

«Сам вовлекаешься в это нарушение прав. Думаешь, что, может быть, в суде ты как-то это все скроешь».

Підхід 2

Основне завдання прокурора полягає у збиранні доказів вини особи та вчасному направленні справи до суду. При цьому прокурор має ретельно перевіряти стан дотримання прав підозрюваної особи задля унеможливлення у подальшому визнання судом зібраних доказів недопустимими.

Гарною ілюстрацією цього підходу є цитати з фокус-груп з процесуальними керівниками:

Прокурор

«Когда адвокаты заявляют, что следствие проводилось с обвинительным уклоном, я говорю: я государственный обвинитель, я должен обвинять. Они говорят: прокурор же, как бы на страже закона. Говорю: подождите, адвокаты, давайте я еще Вашу работу буду делать. Но при этом я понимаю, что я должен предоставить доказательства такие, которые добыты на законных основаниях, являются допустимыми, необходимыми, чтобы принять решение. Фактически прокурор является между защитой и между тем же самым обвинением. Мы сами за-

95 З інтерв'ю із заступником керівника регіональної прокуратури.

интересованы, чтобы не нарушились какие-либо права, потому что знаем, что через суд мы это не протянем»;

Прокурор

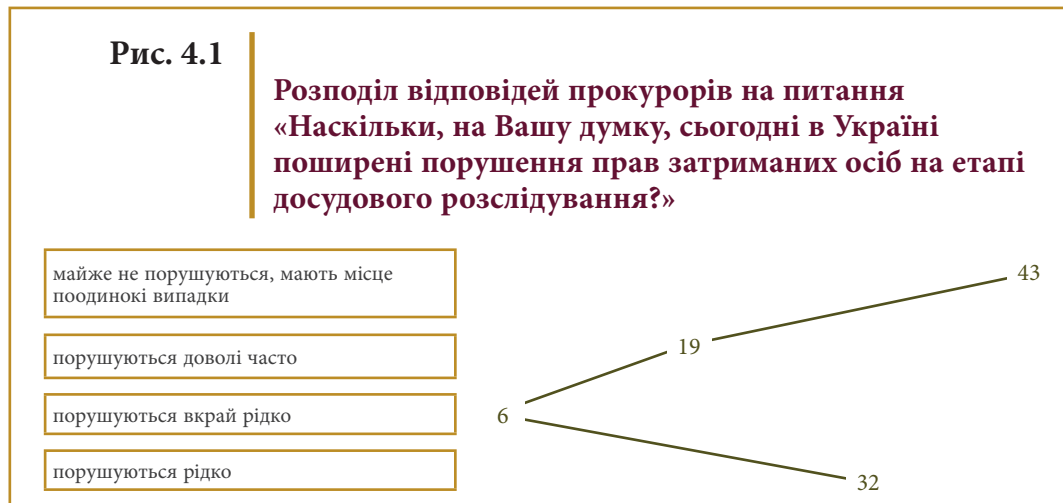
«Я оцениваю в большей степени как государственный обвинитель, а не как процессуальный руководитель, потому что я понимаю, что вот эти столпы (права людини — ред.), которые дадут основание для отмены любого решения суда, и я до этого не доведу, потому что зачем тогда я расследовал это дело».

4.3

Окреслені нами підходи фактично відображають й суб'єктивне сприйняття самими процесуальними керівниками своєї ролі щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи на досудовому розслідуванні, що своєю чергою, обумовлює їх подальші дії у конкретних кримінальних провадженнях.

Своєю чергою, суб'єктивне сприйняття прокурорами своєї ролі у цій сфері на пряму залежить від їхнього ставлення до прав людини в цілому. Під час дослідження ми проводили анкетування процесуальних керівників з метою вивчення їхньої думки щодо необхідності забезпечення прав підозрюваних осіб, масштабів та видів порушень прав людини під час досудового розслідування, необхідності реагування на такі порушення тощо.

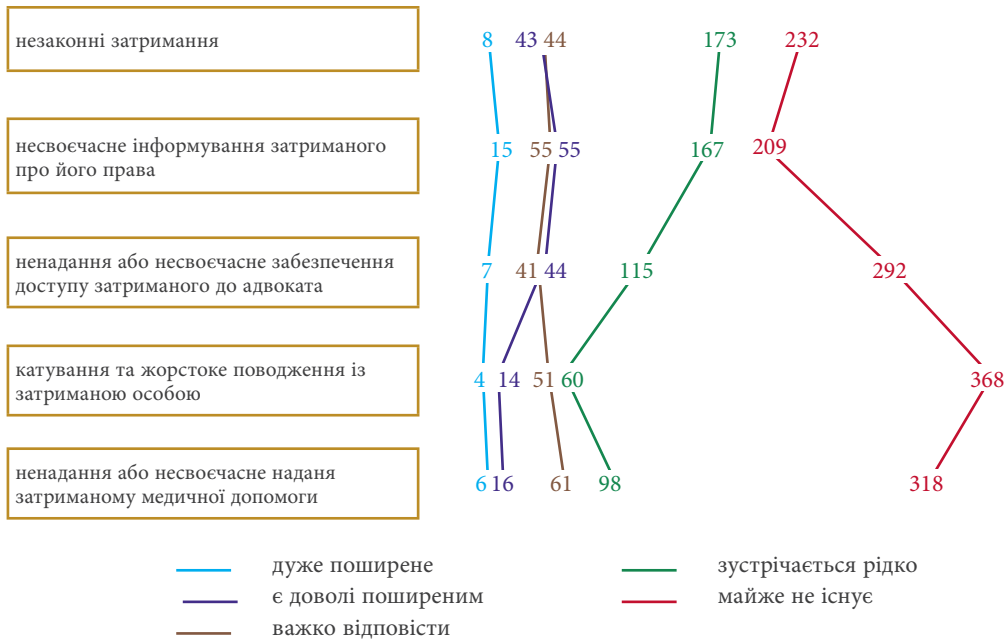
На рис. 4.1 наведений розподіл відповідей процесуальних керівників на загальне питання щодо рівня поширеності порушень прав затриманих осіб на етапі досудового розслідування.



Як свідчать наведені дані, 75 % опитаних процесуальних керівників вважають, що права затриманих майже не порушуються (сумарно з позицією «порушуються рідко»). Лише чверть опитаних має іншу думку, вважаючи, що такі порушення все ж таки доволі поширені.

Рис. 4.2

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Оцініть, будь ласка, поширеність перелічених порушень на етапі досудового розслідування»



Водночас дані щодо конкретних порушень досить сильно відрізняються від загального бачення прокурорами ситуації із дотриманням прав людини на досудовому розслідуванні (див. рис. 4.2).

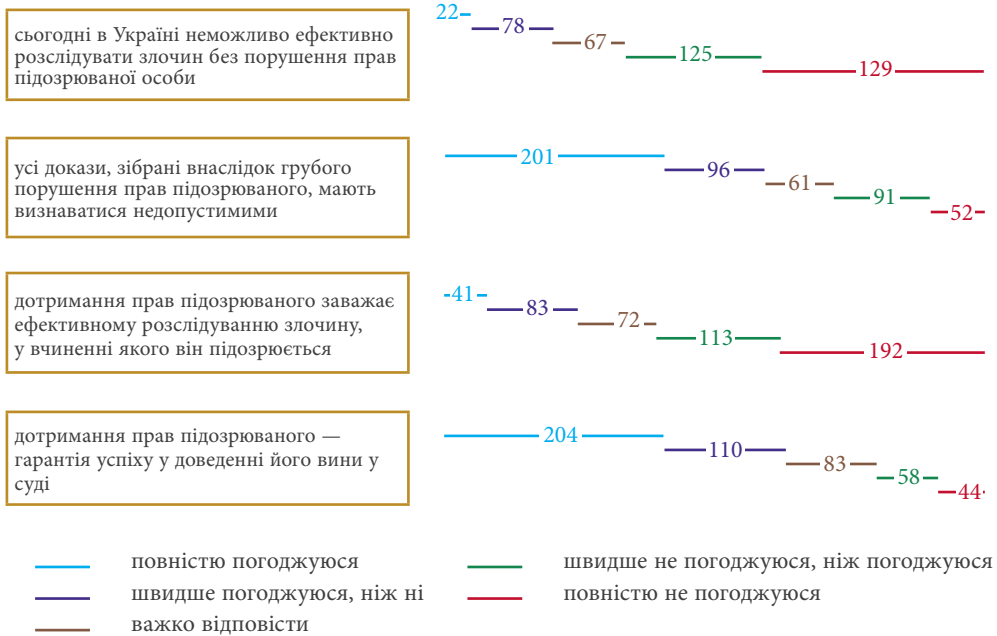
Частка прокурорів, які вважають, що наведені порушення практично не зустрічаються або ж зустрічаються рідко, значно вища від даних, наведених на попередньому графіку. Так, наприклад, незаконні затримання є непоширеною практикою (позиції «майже не існує» та «зустрічається рідко» разом) на думку 81 % опитаних прокурорів. Ще вищий цей відсоток для порушень права на захист — 82 %, порушень права на медичну допомогу — 84 %, катувань та жорстокого поводження — 86 %.

Цікавими виявилися й відповіді прокурорів на твердження, що характеризують їхнє загальне ставлення до необхідності забезпечення прав людини на досудовому розслідуванні (див. рис. 4.3).

Наведені дані свідчать про те, що процесуальні керівники в цілому погоджуються із необхідністю забезпечення прав людини під час розслідування. Так, зокрема, більшість опитаних не погодилися з твердженнями, що «сьогодні в Україні неможливо ефективно розслідувати злочин без порушення прав підозрюваної особи» та «дотримання прав підозрюваного заважає ефективному розслідуванню злочину, у

Рис. 4.3

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Оцініть, будь ласка, своє ставлення до перелічених тверджень»



вчиненні якого він підозрюється» (67 % та 61 % відповідно). А також навпаки, погодилися з твердженнями, що «усі докази, зібрані внаслідок грубого порушення прав підозрюваного мають визнаватися недопустимими» та «дотримання прав підозрюваного — гарантія успіху у доведенні його вини у суді» (59 % та 63% відповідно).

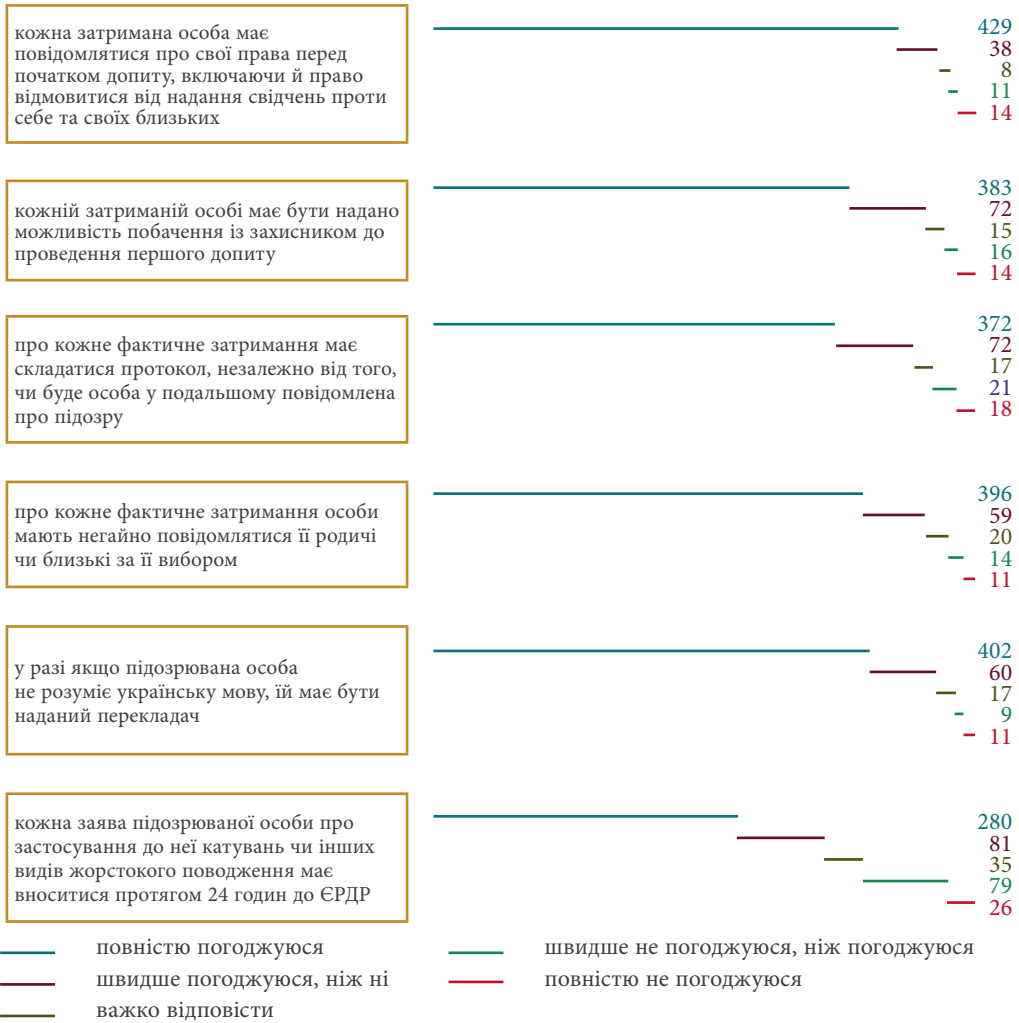
Водночас варто зазначити, що значна частина опитаних висловила інше ставлення до наведених тверджень. Так, зокрема, 20 % респондентів погоджується з твердженням, що «дотримання прав підозрюваного заважає ефективному розслідуванню злочину, у вчиненні якого він підозрюється», чверть процесуальних керівників (25%) вважає, що «дотримання прав підозрюваного заважає ефективному розслідуванню злочину, у вчиненні якого він підозрюється».

Майже третина (28 %) опитаних процесуальних керівників не погоджуються з твердженням, що «усі докази, зібрані внаслідок грубого порушення прав підозрюваного мають визнаватися недопустимими», 21 % — що «дотримання прав підозрюваного — гарантія успіху у доведенні його вини у суді».

Схожим чином процесуальні керівники відповіли й на питання щодо необхідності забезпечення конкретних прав підозрюваної особи (рис. 4.4). Переважна більшість респондентів (близько 90 %) погодилася із необхідністю безумовного забезпечення

Рис. 4.4

**Розподіл відповідей прокурорів на питання
«Чи погоджуєтеся Ви з переліченими
твердженнями?»**

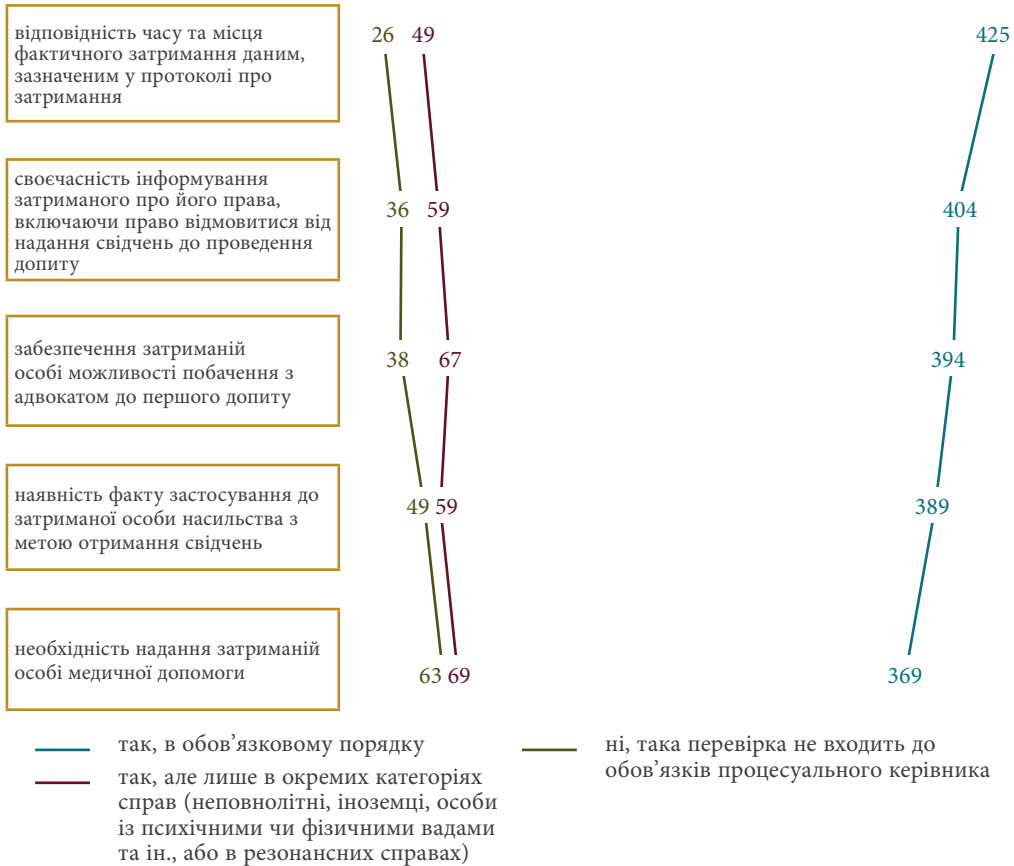


перелічених процесуальних прав затриманих. Єдиним винятком стало твердження щодо необхідності внесення до ЄРДР кожної заяви підозрюваної особи щодо застосування до неї катувань та жорстокого поводження. І хоча з цим твердженням погодилася більшість опитаних — 72%, все ж таки 21 % опитаних прокурорів не погоджується з необхідністю дотримання такої процедури реагування.

Окреме питання анкети стосувалося й власне ролі самого процесуального керівника у забезпеченні прав підозрюваної особи (див. рис. 4.5).

Рис. 4.5

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи має процесуальний керівник перевіряти у кожному провадженні перелічені обставини?»



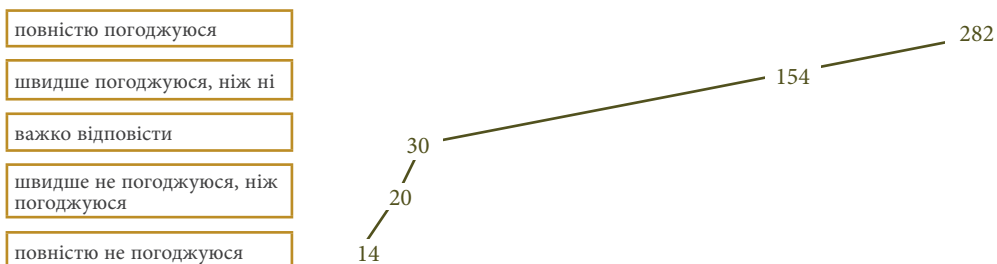
Як можна побачити з наведених даних, переважна більшість опитаних процесуальних керівників погоджуються з тим, що саме такі заходи вони мають вживати з метою перевірки прав та свобод затриманої особи у кожному кримінальному провадженні. Хоча й певний відсоток опитаних вважає, що такі дії мають здійснюватися лише в окремих категоріях справ, або ж взагалі не входять до обов'язків процесуального керівника.

Така однастайність процесуальних керівників щодо необхідності забезпечення прав підозрюваних осіб дуже контрастує з наведеними даними щодо оцінки цими ж прокурорами масштабів порушень прав людини під час досудового розслідування. Адже з одного боку, прокурори ніби висловлюють готовність забезпечувати права затриманих, а з іншого — вважають, що цієї проблеми фактично не існує.

Одним із можливих пояснень такої розбіжності є те, що під час опитувань наявна тенденція до надання респондентами так би мовити «правильних» відповідей, у нашому випадку відповідей, які відповідають вимогам кримінального процесуального законодавства в частині забезпечення прав та свобод підозрюваної особи.

Рис. 4.6

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи погоджуєтеся Ви із твердженням, що переважно підозрювані скаржаться на порушення їхніх прав з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення?»

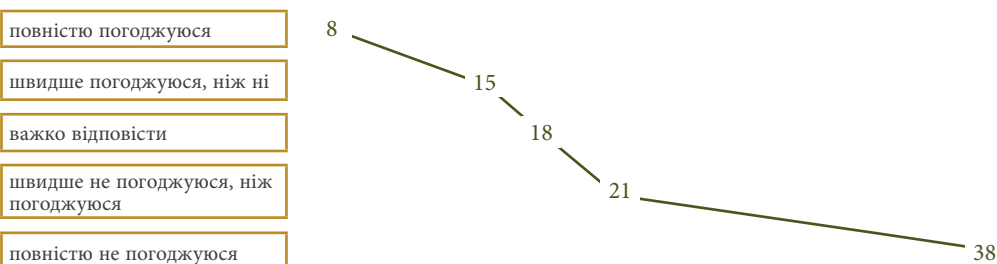


На підтвердження нашого припущення наведемо інші дані цього ж анкетування. Так, наприклад, 87 % опитаних прокурорів вважають, що переважно підозрювані скаржаться на порушення їхніх прав з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення (рис. 4.6).

Повністю не погоджуються з цим твердженням лише 3 % опитаних процесуальних керівників.

Рис. 4.7

Розподіл відповідей прокурорів на питання «Чи погоджуєтеся Ви із твердженням, що на порушення певних прав затриманого можна не звертати уваги, якщо завдяки їм вдасться отримати докази причетності до вчинення злочину»



Кожний четвертий опитаний вважає, що на порушення прав затриманого можна не звертати уваги, якщо завдяки їм вдається отримати докази його причетності до вчинення злочину. Ще 18 % респондентів не змогли визначитися з відповіддю на це питання (рис. 4.7).

Отже, розглянемо більш детально, як на практиці реалізується роль процесуально-го керівника у забезпеченні конкретних прав підозрюваних осіб.

4.4 | Перевірка прокурором законності затримання підозрюваної особи

Роль прокурора на етапі затримання підозрюваної особи більш детально розкривається у підрозділі 3.2 звіту. Водночас враховуючи той факт, що саме на етапі затримання відбувається найбільша кількість порушень прав людини, вважаємо за доцільне зупинитися на окремих аспектах діяльності прокурора й у межах цього розділу.

Важливість перевірки прокурором законності затримання важко переоцінити. Адже саме з моменту фактичного затримання підозрювана особа набуває низки процесуальних прав та гарантій, саме з цього моменту розпочинаються процесуальні строки повідомлення про підозру, доставлення затриманої особи до суду й прийняття судом рішення про взяття її під варту чи звільнення, строк тримання під вартою тощо.

Відсутність чи затримка із фіксацією затримання особи фактично позбавляє затриману особу відповідного процесуального статусу, й, як наслідок, створює перешкоди для повноцінного забезпечення її конституційних прав та свобод.

ЄСПЛ вважає, що *«невизнане тримання особи під вартою (незареєстроване затримання — ред.) є повним запереченням фундаментально важливих гарантій, що містяться в статті 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, та являє собою найбільш серйозне порушення зазначеного положення. Відсутність фіксації таких речей, як дата, час та місце затримання, ім'я затриманого, підстави для затримання та ім'я особи, яка здійснила затримання, повинні розглядатися як недотримання вимоги щодо законності та невідповідність самій меті статті 5 Конвенції»⁹⁶.*

У низці своїх рішень проти України за статтею 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод ЄСПЛ дійшов висновку про наявність факту позбавлення особи свободи у зв'язку з тим, що *«з моменту доставляння особи до відділу міліції з нею поводитися як з підозрюваним і вона перебувала під ефективним контролем працівників міліції у відділі міліції, та їй не дозволялося безперешкодно залишити приміщення відділу міліції. Встановлення лише цих обставин, на думку Суду,*

⁹⁶ Рішення ЄСПЛ у справі «Менешева проти Росії» (Menesheva v. Russia)

є достатнім для того, щоб вважати особу затриманою у розумінні підпункту «с» пункту 1 статті 5 Конвенції»⁹⁷.

В іншій справі ЄСПЛ вказав на те, що у протоколі затримання «жодним чином не згадувався той факт, що заявник вже тримався під вартою у відділенні міліції більше тридцяти годин до моменту, коли було складено протокол. Перш за все цей факт вплинув на відлік встановленого законом семидесятидвогодичного строку, зі спливом якого міліція була зобов'язана звільнити заявника з-під варти, якщо не буде отримано судового рішення про тримання його під вартою. Отже, тримання заявника під вартою впродовж періоду, що розглядається (з моменту фактичного затримання до складання протоколу про затримання — ред.), було незаконним»⁹⁸.

Стандарти ЄСПЛ знайшли своє відображення й у новій редакції КПК. ст. 12 КПК визначає забезпечення права на свободу та особисту недоторканність як одну із загальних засад кримінального провадження, яка, своєю чергою, передбачає такі положення:

- під час кримінального провадження ніхто не може триматися під вартою, бути затриманим або обмеженим у здійсненні права на вільне пересування в інший спосіб через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення інакше як на підставах та в порядку, передбачених КПК;
- кожен, кого затримано через підозру або обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення або інакше позбавлено свободи, повинен бути в найкоротший строк доставлений до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість його затримання, іншого позбавлення свободи та подальшого тримання. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом 72 годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого судового рішення про тримання під вартою;
- про затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб, а також про її місце перебування має бути негайно повідомлено її близьких родичів, членів сім'ї чи інших осіб за вибором цієї особи в порядку, передбаченому КПК;
- кожен, хто понад строк, передбачений КПК, тримається під вартою або позбавлений свободи в інший спосіб, має бути негайно звільнений;
- затримання особи, взяття її під варту або обмеження в праві на вільне пересування в інший спосіб під час кримінального провадження, здійснене за відсутності підстав або з порушенням порядку, передбаченого КПК, тягне за собою відповідальність, установлену законом (ст. 12 КПК).

97 Рішення ЄСПЛ у справі «Осипенко проти України» (Osypenko v. Ukraine), у справі «Гриненко проти України» (Grinenko v. Ukraine) та ін.

98 Рішення ЄСПЛ у справі «Белоусов проти України» (Belousov v. Ukraine).

У КПК (прийнятий 2012 року) був інкорпорований і міжнародний стандарт щодо визначення моменту фактичного затримання особи. Так, згідно із ст. 209 КПК *«особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою»* (ст. 209 КПК). Саме з цього моменту затримана особа набуває права та процесуальні гарантії, передбачені законодавством.

У разі затримання особи без рішення суду законність такого затримання протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. А якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання затриманій особі не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою, то така особа негайно звільняється (ст. 29 Конституції України).

У разі якщо особі, затриманій без ухвали слідчого судді, суду не вручено повідомлення про підозру після двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, така особа підлягає негайному звільненню (ч. 3 ст. 278 КПК).

Особа, затримана без ухвали слідчого судді, суду, підлягає також негайному звільненню, якщо протягом шістдесяти годин з моменту затримання вона не доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу, або якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання таке клопотання судом не розглянуте (ст. 211 КПК).

З моменту фактичного затримання розпочинається також відлік часу, протягом якого затримана особа має скористатися своїми правами та процесуальними гарантіями, у тому числі правом повідомлення третіх осіб, правами доступу до лікаря та доступу до адвоката.

Водночас попри наявність чітких законодавчих положень щодо необхідності фіксації процесу затримання підозрюваної особи, на практиці правоохоронці припускаються численних порушень на цьому етапі. До таких порушень, за даними згаданого дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб»⁹⁹, зокрема належать:

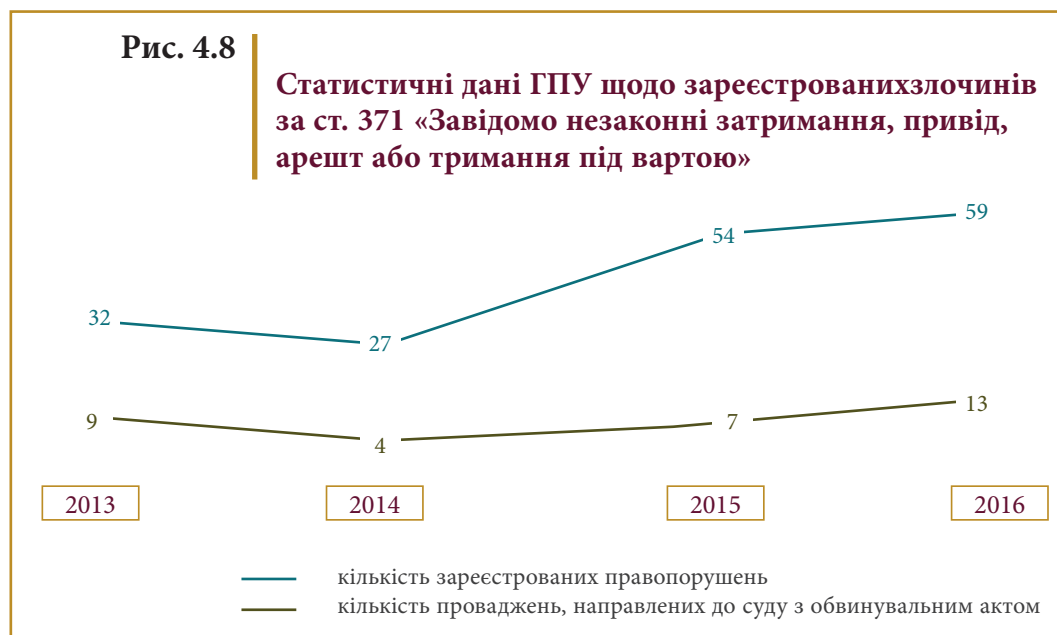
- тримання особи у приміщеннях поліції без реєстрації факту затримання;
- не зазначення у протоколі затримання часу та місця фактичного затримання;
- затримання підозрюваної особи без ухвали слідчого судді чи суду через тривалий час після вчинення злочину;
- проведення оперативних опитувань затриманої особи без будь-якої фіксації (складання протоколу) такої дії;
- допит (опитування) фактично підозрюваної особи як свідка та ін.

Яким же чином на практиці прокурори реагують на ці порушення? Чи перевіряють фактичні обставини та законність фактичного затримання особи?

99 Права людини за зачиненими дверима...

Стан реагування органів прокуратури на факти незаконних затримань підозрюваних осіб яскраво ілюструє *офіційна статистика ГПУ*¹⁰⁰. Статистичні дані щодо загальної кількості зареєстрованих злочинів, пов'язаних із порушеннями прав людини з боку працівників поліції, а також щодо результатів їх розслідування містяться у *Єдиних звітах про кримінальні правопорушення*¹⁰¹ та *Звітах про роботу органів досудового розслідування*¹⁰².

На рис. 4.8 наведені дані щодо кримінальних проваджень, зареєстрованих та направлених органами прокуратури до суду за ст. 371 КК (Завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою).



Слід зазначити, що із статистики ГПУ неможливо відокремити кількість проваджень саме щодо незаконних затримань, а також з'ясувати працівники якого правоохоронного органу вчинили або ж підозрюються у вчиненні цього злочину. Водночас, як можна побачити, навіть сумарні показники за всіма видами передбачених цією статтею злочинів (незаконні затримання, приводи, арешти та тримання під вартою) надзвичайно низькі. Щорічна кількість проваджень, що направлялися органами прокуратури до суду з обвинувальними актами, не перевищувала 10, й лише минулого року досягла 13 одиниць.

100 Статистична інформація за 2017 рік. — Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. [Електронний ресурс].

101 Форма № 1 (місячна) : Затверджена наказом ГПУ від 23 жовтня 2012 р. № 100 за погодженням з Держстатом.

102 Форма № 1 СЛ (квартальна) : Затверджена спільним наказом ГП, МВС, СБ, ДПС від 15 листопада 2012 року № 110/1031/1037/514 зі змінами (у редакції спільного наказу ГПУ, МВС, СБУ та Державної фіскальної служби від 12 березня № 23/194/233/157) за погодженням з Держстатом.

Дані фокус-груп частково пояснюють, чому кількість зареєстрованих та направлених до суду проваджень за цією статтею настільки незначна. Так, зокрема, простежується чіткий зв'язок між реєстрацією факту затримання та обранням запобіжного заходу. Склалася стійка практика складання протоколу про затримання лише у випадках, коли слідчий чи прокурор звертаються до суду з клопотанням про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

У разі ж, коли вони звертаються до суду з клопотанням про обрання іншого запобіжного заходу, наприклад домашнього арешту чи особистого зобов'язання, протокол про затримання не складається взагалі, попри те, що фактичне затримання має місце.

Таким чином, на практиці, попри вимоги нової редакції КПК, зокрема щодо визначення моменту фактичного затримання, продовжується розмежування між фактичним та процесуальним затриманням.

Аналіз даних центрів БВПД повністю підтверджує цей висновок. Під час дослідження нами було проаналізовано 512 протоколів затримання в порядку, передбаченому статтею 208 КПК. Нагадаємо, що зазначеною статтею передбачені такі підстави для затримання підозрюваної особи:

- 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;
- 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин;
- 3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро.

У межах нашого аналізу ми не розглядали випадки затримання за вчинення корупційних злочинів, відтак зосередимося на перших двох підставах для затримання підозрюваної особи.

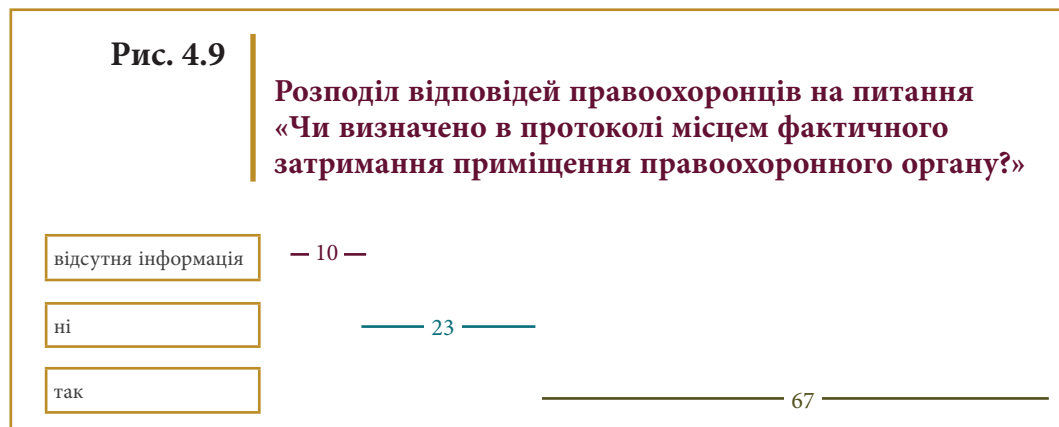
Відповідно до ч. 5 ст. 208 КПК про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому, крім відомостей, передбачених ст. 104 КПК, зазначаються: місце, дата і точний час (година і хвилини) затримання відповідно до положень ст. 209 КПК, яка чітко визначає момент фактичного затримання особи.

Отже, з урахуванням зазначених вимог КПК у протоколах про затримання як фактичний час затримання підозрюваної особи мав би вказуватися час:

- коли її затримали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;
- коли її затримали у зв'язку з тим, що безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукуп-

ність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказали на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

Однак, як свідчать дані, наведені на рис. 4.9 правоохоронці по-своєму трактують норми КПК в частині визначення місця фактичного затримання підозрюваної особи. Переважно у проаналізованих нами протоколах про затримання місцем затримання було зазначене приміщення правоохоронного органу (зазвичай *кабінет слідчого — ред.*).



Отже, можна зробити висновок, що як мінімум 67 % усіх затримань в порядку ст. 208 КПК є незаконними, адже до моменту складання протоколу особа тривалий час перебуває у невизначеному статусі, а сам час такого затримання взагалі ніде не фіксується. Як наслідок, час неофіційного затримання не береться до уваги під час обрахування й згаданих процесуальних термінів (24/60/72 години).

На жаль, прокурори не бачать в цьому порушення законодавства, вважаючи, що особа не є затриманою, якщо щодо неї не складено протокол про затримання. На підтвердження цього висновку наведемо окремі цитати з фокус-груп з процесуальними керівниками:

Прокурор

«Перевіряємо підстави затримання, які є докази, чи дійсно особа була затримана безпосередньо на місці злочину. Бувало таке, мабуть, декілька разів, коли викликали, казали, що затримуємо особу по 208, наприклад, в квартирі, люди прийшли додому, людина вчиняла крадіжку, дії стали помітними, затримали. Приїжджаємо до відділу поліції і тут же керівник слідчого відділу каже: «Давайте оберемо домашній арешт, не будемо 208, показник погіршується». Керівник (місцевої прокуратури — ред.) каже: «Давай краще оберемо домашній арешт»;

Прокурор

«Мене викликають і кажуть, що затримується людина в порядку 208. Я приїхала — вже людина не затримується по 208, вже протокол не складається»;

Прокурор

«А бывает, что по 208 задержали, а потом и протокола нет, и все хорошо, человек допрошенный».

Крім того, поширені й випадки, коли процесуальні керівники свідомо не реагують на факти перевищення процесуальних термінів затримання, й не звільняють затриману особу відповідно до вимог ст. 211, 278 КПК. Так, під час фокус-груп процесуальні керівники повідомили про такі випадки:

Прокурор

«Вручает підозру прокурор. Думаю, проявлю я принциповість і запитую: коли вас затримали? А сьогодні, наприклад, 28 число. А він каже: затримали мене 25 числа. И что в этой ситуации делать? А вы его в суд собираетесь вести»;

Прокурор

«У нас была задержанная, СБУ-шники задержали, прокурор был в это время, но когда её привезли к нам в кабинет, и мы смотрим, что фактически 24 часа уже прошло. Я с ней поговорил по душам: мы понимаем, что сумма взятки небольшая, мы не будем настаивать на избрании меры пресечения взятие под варту, а ты подписываешь документы, что в течении суток підозру получила. Вменяемый человек, подписала. Мы выходим из ситуации. Если она пошла бы на принцип, то это незаконное задержание. Я должен был просто сказать: дверь открыта, пожалуйста, можешь уходить»;

Прокурор

«Правильный прокурор готовит еще одну підозру. У нас были такие ситуации, когда заканчивали строки, из СИЗО должны были отпускать, то есть рассматривали в режиме видео-конференции и время заканчивалось. СИЗО говорит: я должен его отпустить. Давай, отпускай. Он только выходит, сразу маск-шоу, другая підозра и в суд»;

Прокурор

«Я бы в данной ситуации не противоречил кодексу, если бы я его отпустил и в этот же момент, как прокурор, выписал 208. Этот факт будет все равно рассматриваться в суде. Фактически можно говорить, что я нарушаю букву закона. Но ситуация в том, что я выхожу, как прокурор, по 208. Я выписываю протокол о задержании, я его задерживаю, и я ему в этот момент підозру, клопотання и еду в суд. И пусть он в суде рассказывает, как я его незаконно задержал».

Подібна практика поширена й на думку адвокатів. Під час фокус-груп адвокати повідомили, що в їхній практиці не було жодного випадку, коли б прокурор звільняв затриману в порядку ст. 208 особу у разі, якщо були відсутні законодавчо визначені підстави для її затримання.

4.5 | Перевірка прокурором забезпечення підозрюваній особі права на захист

ЄСПЛ вважає, що «право кожного обвинуваченого у вчиненні злочину на ефективний захист, наданий захисником..., є однією з основних ознак справедливого судового розгляду»¹⁰³.

Суд також нагадує, що «пункт 1 статті 6 Конвенції (Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод — ред.) вимагає, щоб, як правило, доступ до захисника надавався з першого допиту підозрюваного працівниками міліції, за винятком випадків, коли за конкретних обставин відповідної справи продемонстровано, що існують вагомні підстави для обмеження такого права. Та навіть коли вагомні підстави можуть у виняткових випадках виправдовувати відмову у доступі до захисника, таке обмеження, незважаючи на його підстави, не повинно порушувати права обвинуваченого за статтею 6 Конвенції. Право на захист як таке буде неоправно порушено, якщо визнавальні покази, отримані від особи під час допиту правоохоронними органами за відсутності захисника, використовуватимуться з метою її засудження»¹⁰⁴.

Як ми вже згадували, порушення права на захист є істотним порушенням прав людини і основоположних свобод (ч. 2 ст 87 КПК). Відтак докази, отримані внаслідок порушення цього права, мають визнаватися судом недопустимими (ч. 4 ст. 87 КПК).

На недопустимість доказів, отриманих внаслідок порушення права на захист, звернув увагу у своєму узагальненні судової практики забезпечення права на захист у кримінальному провадженні й ВССУ. Згідно з позицією ВССУ «необхідною умовою реалізації права на захист є забезпечення основних його гарантій на усіх стадіях кримінального провадження, оскільки випадки, коли підозрюваному, обвинуваченому під час досудового розслідування не було призначено захисника за умови його обов'язкової участі, ставлять під сумнів питання належності та допустимості доказів, на яких ґрунтується обвинувальний акт прокурора»¹⁰⁵.

Особливостям забезпечення права на захист присвячена низка статей КПК. Відповідно до ст. 20 КПК забезпечення права на захист є й однією з загальних засад кримінального провадження, яка передбачає, що:

- підозрюваний, обвинувачений, виправданий, засуджений має право на захист, яке полягає у наданні йому можливості надати усні або письмові пояснення з приводу підозри чи обвинувачення, право збирати і подавати докази, брати особисту участь у кримінальному провадженні, користуватися правовою допомогою захисника, а також реалізовувати інші процесуальні права, передбачені КПК;

103 Рішення ЄСПЛ у справі «Нечипорук і Йонкало проти України».

104 Рішення ЄСПЛ у справі «Євген Петренко проти України».

105 Інформаційний лист ВССУ «Про судову практику забезпечення права на захист у кримінальному провадженні» від 25 вересня 2015 року.

- слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд зобов'язані роз'яснити підозрюваному, обвинуваченому його права та забезпечити право на кваліфіковану правову допомогу з боку обраного ним або призначеного захисника;
- у випадках, передбачених цим Кодексом та/або законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги, підозрюваному, обвинуваченому правова допомога надається безоплатно за рахунок держави;
- участь у кримінальному провадженні захисника підозрюваного, обвинуваченого, представника потерпілого, представника третьої особи, щодо майна якої вирішується питання про арешт, не звужує процесуальних прав підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого, третьої особи, щодо майна якого вирішується питання про арешт (ст. 20 КПК).

Ст. 42 КПК визначає детальний перелік прав підозрюваної особи, який поміж інших містить й право підозрюваного на першу вимогу мати захисника і побачення з ним до першого допиту з дотриманням умов, що забезпечують конфіденційність спілкування, а також після першого допиту — мати такі побачення без обмеження їх кількості й тривалості; на участь захисника у проведенні допиту та інших процесуальних дій; на відмову від захисника в будь-який момент кримінального провадження; на отримання правової допомоги захисника за рахунок держави у випадках, передбачених КПК та/або законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги, в тому числі у зв'язку з відсутністю коштів на її оплату.

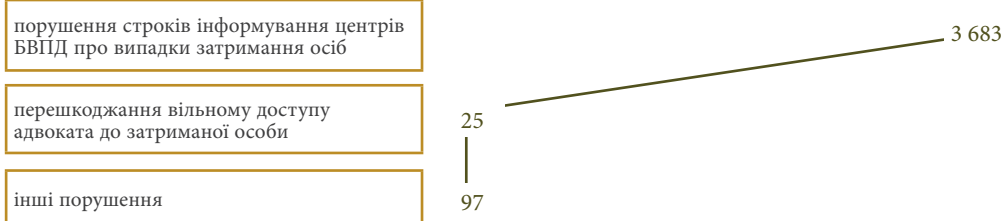
На жаль, порушення права на захист доволі поширене у практичній діяльності правоохоронців. За даними дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб»¹⁰⁶, до таких порушень, у першу чергу, належать:

- несвоєчасне повідомлення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про затримання. Так, у 68 % випадків, які стали об'єктом дослідження, була зафіксована значна (кілька годин) затримка між фактичним затриманням особи та повідомленням про затримання центру БВПД;
- проведення першого допиту особи без попередньої зустрічі з адвокатом. Так, результати спостережень за роботою правоохоронців свідчать про те, що на першому допиті затриманої особи адвокати були відсутні у 46 % випадків;
- незабезпечення належних умови для конфіденційного побачення адвоката із затриманою особою, часто вони відбуваються у коридорі чи кабінеті слідчого тощо.

¹⁰⁶ Права людини за зачиненими дверима : Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб». — К, 2015.

Рис. 4.10

Порушення права на захист, зафіксовані Координаційним центром з надання правової допомоги за 2016 рік



Дані дослідження підтверджуються й офіційними даними Координаційного центру з надання правової допомоги¹⁰⁷.

Як можна побачити з даних, наведених на рис. 4.10, переважна більшість порушень — 3683 — стосувалася недотримання вимог ст. 213 КПК та п. 2 Порядку інформування¹⁰⁸ (порушення строків інформування регіональних центрів про випадки затримання осіб). Водночас було зафіксовано й 25 фактів перешкоджання вільному доступу адвоката до затриманої особи.

Відповідальність за порушення права на захист передбачена низкою статей КК зокрема: ст. 374 (Порушення права на захист), ст. 397 (Втручання в діяльність захисника чи представника особи), ст. 398 (Погроза або насильство щодо захисника чи представника особи) та ст. 399 (Умисне знищення або пошкодження майна захисника чи представника особи).

У межах нашого аналізу ми зупинимось на порушеннях, які більш притаманні саме працівникам правоохоронних органів, й відповідальність за які передбачена ст. 374 та 397 КК.

Найбільша кількість зареєстрованих органами прокуратури кримінальних правопорушень за ст. 374 мала місце 2105 року (41 провадження), при цьому лише 2016 року до суду були направлені перші 2 кримінальних провадження з обвинувальними актами (рис. 4.11). За 2013—2015 роки жодного обвинувального акта до суду направлено не було.

¹⁰⁷ 3 805 фактів порушень правоохоронцями КПК та порядку інформування центрів з надання БВПД — узагальнений аналіз 2016 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://legalaid.gov.ua/ua/holovna/142-liutyi-2017/1939-3-805-faktiv-porushen-pravookhorontsiamy-kpk-ta-informuvannia-tsentriv-z-nadannia-bvpd-uzahalnenyi-analiz-2016-roku>.

¹⁰⁸ Порядок інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363.

Рис. 4.11

Статистичні дані ГПУ щодо кримінальних правопорушень за ст. 374 «Порушення права на захист»



Майже аналогічна ситуація з реєстрацією та розслідуванням злочинів у вигляді втручання в діяльність захисника (рис. 4.12). Жодного провадження з обвинувальним актом за останні 4 роки до суду направлено не було.

Отже, як можна побачити, офіційні дані ГПУ щодо кількості розпочатих та направлених до суду кримінальних проваджень за фактами порушення права особи на захист значно відрізняються від даних Координаційного центру з надання правової допомоги, за якими лише минулого року зафіксовано 3 805 порушень кримінального процесуального законодавства та згаданого Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання.

Рис. 4.12

Статистичні дані ГПУ щодо кримінальних правопорушень за ст. 397 «Втручання в діяльність захисника чи представника особи»



Фактично, кількість розпочатих органами прокуратури проваджень не перевищує й 1% від загальної кількості зафіксованих лише Координаційним центром порушень. Подібна ситуація може свідчити про небажання проводити розслідування за такими фактами, або ж про свідоме ігнорування прокурорами фактів порушення права підозрюваних осіб на захист.

Думки адвокатів підтверджують наведені висновки:

Адвокат *«Процесуальний керівник дзвонить і говорить, що «Шановний адвокат, Ви там приїдьте, але ви сильно не виступайте, він Вам розкаже, де що лежить, ми приїдемо, викопаємо все»;*

Адвокат *«Минулого року, серпень місяць 2015 року. Викликають мене з Центру на затримання, я приїжджаю, питаюся у слідчого, з прокурором слідчий уже стоїть, мене здивувало. Думаю, прокурор зі слідчим на затриманні, в перший раз райвідділ працює, прокуратура працює. Приїхав, а мені показують просто вже ухвалу слідчого судді про обрання запобіжного заходу особі, яка полягає у взятті під варту на 2 місяці — без адвоката! Я приїхав, а в нього ухвала вже в руках. Він в райвідділі сидить. Мені лишається лише писати апеляційну скаргу, бо всі документи вже є. І прокурор при тому стоїть, я сміюся і кажу: «Хлопці, це вже все, я не знаю, як ще можна над законом познуватися», він каже: «Та все нормально. А він не хотів адвоката, він написав заяву»;*

Адвокат *«Були такі випадки, коли я (адвокат — ред.) приїхав на виклик з Центру, поспілкувався з особою, я дізнався, що ще до мого проїзду, вона знаходилась, приміром, в райвідділі, приблизно годин 4-5, в неї відбиралося пояснення в якості свідка, вона давала ці пояснення., після цього їй сказали, що вона затримана, склали протокол затримання, не в присутності захисника. Коли я приїхав, протокол затримання вже був складений. Тоді я запитав, хто процесуальний керівник, намагався з'ясувати, яким чином було складено протокол затримання без захисника, тобто, чи були роз'яснені особі всі права. Як це все відбувалось? На жаль, ніхто ніяк не реагував щодо скарг в прокуратуру. Була у мене розмова з процесуальним керівником, писались заяви, скарги, ніхто на це не реагує. Всі просто пропонують — звертайтеся, шановний, до слідчого судді, зі всіма скаргами, зі всім чим хочете, хай він собі там розглядає».*

Варто вказати й на вкрай низьку активність самих адвокатів в частині реагування на випадки порушення права їхніх клієнтів на захист. Адже щодо кожного такого факту адвокати мали б звертатися до органів прокуратури із заявою про злочин та вимагати внесення відомостей про такі порушення до ЄРДР протягом 24 годин та

початку досудового розслідування. На жаль, сьогодні така практика швидше виняток, аніж правило.

Під час дослідження було також виявлено поширену практику, яка може розцінюватися не інакше як грубе порушення низки прав людини, включаючи й право підозрюваної особи на захист. Йдеться про максимальне затягування слідчими та прокурорами із повідомленням фактично підозрюваної особи про підозру у випадках, коли така особа офіційно не затримується.

За словами самих прокурорів, повідомлення про підозру у таких випадках здійснюється вже тоді, коли зібрані майже всі докази причетності особи до вчиненого злочину, тобто вже фактично наприкінці досудового розслідування:

Прокурор

«Если сообщено о подозрении, то уже после осуществляются только те следственные действия, которые невозможно провести до оглашения лицу подозрения, то есть та же психиатрическая экспертиза. А так, в принципе, до подозрения у нас собираются все доказательства, которые идут в основу обвинительного акта, заключения»;

Прокурор

«У нас бывает так, что сразу после сообщения о подозрении составляется обвинительный акт»;

Прокурор

«Я не знаю, как у других, у нас так: после того, как сообщили человеку о подозрении, полиция считает, что ее долг выполнен, и на этом она может успокоиться. Следовательно ты не нарушаешь, сопровождающие службы будут заняты любыми другими делами. Если ты оставляешь проведение следственных действий на потом (після повідомлення про підозру — ред.), есть риск, что придется продляться (продовжувати досудове розслідування — ред.), потому что все заняты, кроме тебя. Мне спокойней спать ночами, когда я знаю, что тяжкое или особо тяжкое у меня по максимуму сделано, есть следственные эксперименты с подозреваемым. По максимуму стараемся все сделать до предъявления подозрения, чтобы оснований для продления потом не было».

Подібна практика призводить до того, що відносно фактично підозрюваної особи проводиться досудове розслідування у повному обсязі без надання їй офіційного статусу підозрюваного, що, своєю чергою, не дає змоги цій особі повноцінно реалізувати своє право на захист від обвинувачення, а також усі інші передбачені цим статусом права.

Серед причин такого підходу, окрім, власне, «зручності» для самих правоохоронців, адже адвокат у справі фактично з'являється вже на етапі повідомлення про підозру, варто зазначити й практику покарання прокурорів за скасування підозри.

Як наслідок, вони «перестраховуються» й намагаються зібрати побільше доказів для її обґрунтування:

Прокурор

«Зняття підозри — це догана, однозначно».

Крім того, під час фокус-групи прокурори повідомили й про наявність практики, коли окремі судді повертають обвинувальний акт у зв'язку з його невідповідністю змісту повідомлення про підозру.

Як результат, новий інститут повідомлення про підозру, сутність якого мала полягати у наданні процесуального статусу підозрюваній особі вже на початкових етапах розслідування, фактично перетворився на аналог пред'явлення обвинувачення за попередньою редакцією Кримінально-процесуального кодексу, або ж навіть на прототип обвинувального акта.

4.6 Перевірка прокурорами фактів можливого застосування катувань та неналежного поведження до затриманих осіб

Відповідно до частини 1 Конвенції ООН проти катувань термін «катування» означає *«будь-яку дію, якою будь-якій особі навмисне заподіюються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, щоб отримати від неї або від третьої особи відомості чи визнання, покарати її за дії, які вчинила вона або третя особа чи у вчиненні яких вона підозрюється, а також залякати чи примусити її або третю особу, чи з будь-якої причини, що ґрунтується на дискримінації будь-якого виду, коли такий біль або страждання заподіюються державними посадовими особами чи іншими особами, які виступають як офіційні, чи з їх підбурювання, чи з їх відома, чи за їх мовчазної згоди. В цей термін не включаються біль або страждання, що виникли внаслідок лише законних санкцій, невіддільні від цих санкцій чи спричиняються ними випадково»¹⁰⁹.*

«Жодні виключні обставини, якими б вони не були, стан війни чи загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи будь-який інший надзвичайний стан не можуть бути виправданням катувань»¹¹⁰.

109 Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки — 1989. — № 13. — 108 с. — Ст. 1.

110 Там само. — Ст. 2.

«Наказ вищого начальника або державної влади не може служити виправданням катувань»¹¹¹.

4.6

Міжнародні стандарти щодо заборони катувань знайшли своє відображення й у кримінальному процесуальному законодавстві України. Так, зокрема, ст. 11 КПК прямо визначає: *«забороняється під час кримінального провадження піддавати особу катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує її гідність, поводженню чи покаранню, вдаватися до погроз застосування такого поводження, утримувати особу у принизливих умовах, примушувати до дій, що принижують її гідність»* (ст. 11 КПК).

Враховуючи той факт, що насильство до підозрюваних застосовується правоохоронцями, як правило, з метою отримання показань чи зізнання у вчиненні злочину, законодавцем було передбачено додаткову гарантію захисту цієї категорії осіб від неналежного поводження — свободу від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї, яка була включена до загальних засад кримінального провадження (ст. 18 КК). Відповідно до статті 18 КПК свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї передбачає таке:

- жодна особа не може бути примушена визнати свою винуватість у вчиненні кримінального правопорушення або примушена давати пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні нею кримінального правопорушення;
- кожна особа має право не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання, а також бути негайно повідомленою про ці права;
- жодна особа не може бути примушена давати пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні її близькими родичами чи членами її сім'ї кримінального правопорушення.

Свобода від самовикриття та право не свідчити проти себе знайшли своє закріплення й у ст. 42 КПК, яка містить перелік прав підозрюваної особи. Так, зокрема, ст. 42 прямо передбачає, що підозрюваний має право:

- не говорити нічого з приводу підозри проти нього, обвинувачення або у будь-який момент відмовитися відповідати на запитання;
- давати пояснення, показання з приводу підозри, обвинувачення чи в будь-який момент відмовитися їх давати.

Окрім негативного обов'язку держави утриматися від застосування катувань до затриманих осіб, міжнародні стандарти у цій сфері передбачають й низку

111 Там само. — Ч. 3 ст. 2.

позитивних об'язків, провідне місце серед яких займає обов'язок держави проводити розслідування за такими фактами.

Як неодноразово зазначав у своїх рішеннях за ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод ЄСПЛ, за кожною заявою чи повідомленням про катування має проводитися ефективно офіційне розслідування, яке має відповідати критеріям об'єктивності, безсторонності та повноти.

Для того, щоб таке розслідування могло вважатися «ефективним», «воно має в принципі вести до встановлення фактів у справі та встановлення і покарання винних осіб. Органи державної влади повинні вживати всіх заходів для збереження всіх наявних доказів, які мають відношення до події, зокрема, показань очевидців, експертних висновків тощо. Будь-які недоліки розслідування, які підривають можливість встановлення причин заподіяння ушкоджень або винних осіб, ставлять під сумнів дотримання цього стандарту та вимог оперативності й розумної швидкості, які також передбачаються у цьому контексті. Для того, щоб розслідування було ефективним, особи, відповідальні за проведення слідства, мають бути незалежними як за законом, так і на практиці. Мається на увазі не тільки відсутність ієрархічного або інституційного зв'язку з особами, щодо дій яких було подано скаргу, але й також незалежність на практиці. Більш того, поняття ефективного засобу юридичного захисту щодо тверджень про жорстоке поводження також включає в себе ефективний доступ заявника до процесу розслідування»¹¹².

У своїх рішеннях щодо України ЄСПЛ неодноразово вказував на низьку ефективність розслідування заяв на повідомлень про застосування катувань в нашій державі. Серед основних недоліків розслідування Суд відмічає:

- проведення дослідчої перевірки, а не повноцінного розслідування за такими заявами. На думку Суду, така процедура (дослідча перевірка — ред.) не відповідає принципу ефективного засобу юридичного захисту, оскільки слідчий у рамках цієї процедури може вдаватися лише до обмеженої кількості процесуальних дій, а процесуальний статус потерпілого належним чином не визначений;
- не забезпечення ефективної участі потерпілого у розслідуванні;
- надання доручень органам поліції на проведення службових розслідувань;
- затримки із забезпеченням медичних доказів;
- не встановлення усіх обставин отримання особою тілесних ушкоджень;
- не дослідження законності та пропорційності застосування до заявника сили з боку правоохоронців;
- надмірна загальна тривалість розслідування та ін.¹¹³

112 Рішення ЄСПЛ у справі «Данілов проти України», п. 69.

113 Рішення ЄСПЛ у справах «Савіцький проти України», «Вітковський проти України», «Белюсов проти України», «Бочаров проти України», «Гордієнко проти України» та ін.

2012 року, враховуючи системний характер порушення ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод у зв'язку із непроведенням ефективного розслідування за фактами катувань, ЄСПЛ виніс так зване пілотне рішення у справі «Каверзін проти України». На виконання зазначеного рішення Україна мала вжити заходів щодо приведення практики здійснення розслідування скарг про погане поводження та катування у відповідність із вимогами Конвенції та практики ЄСПЛ.

Чи змінилася ситуація із розслідуванням катувань та жорстокого поводження після прийняття пілотного рішення Європейського суду з прав людини?

Відповідь на це питання нам зможе надати аналіз офіційних даних ГПУ щодо кількості зареєстрованих та направлених органами прокуратури до суду кримінальних проваджень за цією категорією злочинів.

На відміну від наведених раніше статистичних даних, статистична форма № 1 СЛ містить більш розгорнуту інформацію щодо кримінальних проваджень за фактами катувань, та дає змогу виокремити виключно стосовно працівників МВС (Національної поліції)¹¹⁴.

Як можна побачити на рис. 4.13, навіть попри значну відмінність у кількості зареєстрованих за статтею «Катування» проваджень 2013 року порівняно з іншими роками, кількість проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, залишається майже незмінною, й не перевищує 6 проваджень на рік.



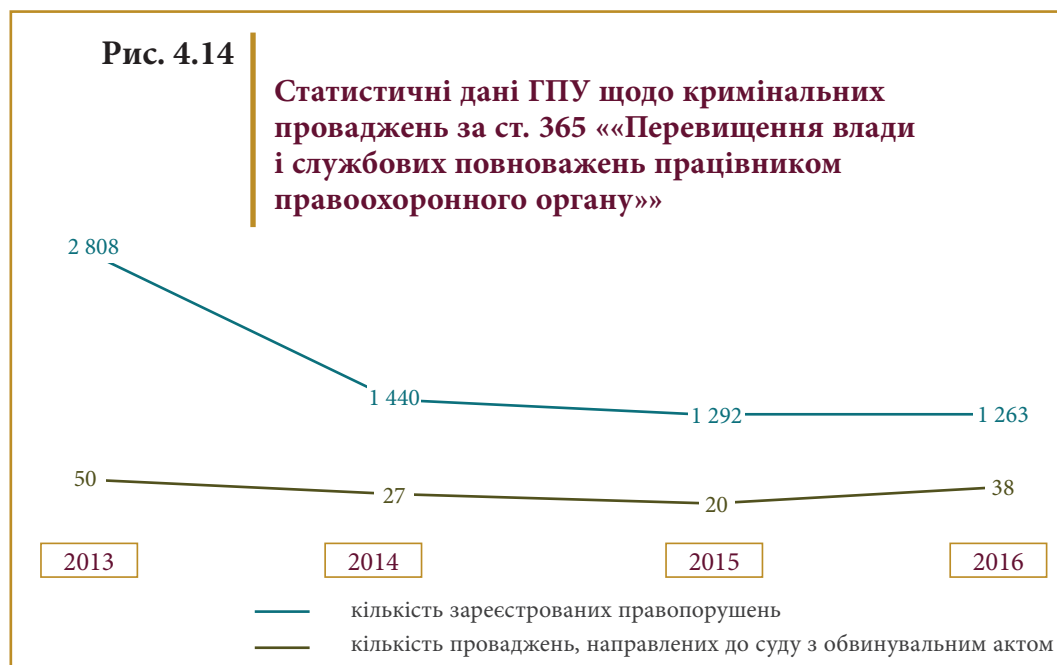
¹¹⁴ Додаток №1 до звітності за формою № 1 СЛ «Про роботу органів досудового слідства».

Більш «популярною» статтею, яка зазвичай застосовується у випадках притягнення працівників правоохоронних органів до кримінальної відповідальності за жорстоке поводження із підозрюваними особами, є ст. 365 КК.

Ч. 2 цієї статті передбачає відповідальність за «перевищення влади і службових повноважень працівником правоохоронного органу, якщо вони супроводжувалися насильством або погрозою застосування насильства, застосуванням зброї чи спеціальних засобів або болісними і такими, що ображають особисту гідність потерпілого, діями, за відсутності ознак катування».

На жаль, форми статистичної звітності ГПУ не передбачають розподілу статистичних даних за різними частинами статті 365, що не дає змогу отримати точну інформацію про кількість злочинів, вчинених правоохоронцями саме із застосуванням насильства, адже статистика саме за ч. 2 цієї статті мала б відображати ці дані.

Водночас навіть узагальнені дані за трьома частинами ст. 365 дуже ілюстративні (рис. 4.14). Для більшої наочності розрахуємо відсоток проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, від загальної кількості зареєстрованих за цією статтею проваджень за роками: 2013 — 1,78 %, 2014 — 1,87 %, 2015 — 1,55 %, 2016 — 3 %.



Аналіз наведених даних свідчить про стійку тенденцію до зменшення кількості зареєстрованих органами прокуратури проваджень за ст. 365 КК (2013 рік — 2 808 та 2016 — 1 263). При цьому відсоток проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, залишався фактично незмінним, за винятком 2016 року, коли він зріс майже удвічі. Однак, навіть попри певне зростання, частка проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, не перевищує 3 % від загальної кількості проваджень, зареєстрованих за цією статтею.

Як ми вже згадували, відповідальність за жорстоке поводження із затриманою особою передбачена й ст. 373 КК, яка, зокрема, передбачає покарання за примушування давати показання.

Найбільша кількість зареєстрованих органами прокуратури проваджень за цією статтею, як і за ст. 127 та 365, мала місце 2013 року — 93 провадження (рис. 4.15). 2014 року відбувся стрімкий спад — більш ніж у 10 разів, до 8 проваджень.



2016 року цей показник становив 13 проваджень. При цьому за всі останні чотири роки органами прокуратури не було направлено до суду жодного провадження з обвинувальним актом за примушування давати показання.

Як свідчить аналіз статистичних даних ГПУ, стан розслідування органами прокуратури випадків неналежного поводження стосовно затриманих осіб повністю корелюється із незадовільним станом розслідування інших порушень прав людини, про які уже йшлося.

На нашу думку, кількість проваджень, зареєстрованих органами прокуратури щодо найбільш резонансних порушень прав людини, та проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, не відповідають реальним масштабам наявних порушень прав людини з боку правоохоронців.

Наразі (до початку роботи Державного бюро розслідувань) досудове розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, мають здійснювати слідчі підрозділи, які функціонують при регіональних прокуратурах та Генеральній прокуратурі.

Водночас, як ми вже згадували, будь-який прокурор, включаючи й прокурора, що здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, відповідно до вимог ст. 214 КПК невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР та розпочати розслідування.

Отже, отримавши з будь-якого джерела інформацію про катування затриманої особи, навіть за відсутності відповідної скарги, процесуальний керівник має внести ці дані до ЄРДР та визначити підслідність за слідчим підрозділом регіональної прокуратури для проведення відповідного розслідування.

Проведення ж будь-яких перевірок за такими заявами без початку офіційного розслідування є грубим порушенням національного законодавства, а також практики ЄСПЛ.

На жаль, на практиці трапляються випадки nereагування процесуальних керівників навіть на явні ознаки тілесних ушкоджень у підозрюваної особи. Під час інтерв'ю із заступником керівника однієї з регіональних прокуратур він прокоментував подібні випадки таким чином:

Прокурор *«Даже если процессуальный руководитель видит телесные повреждения у подозреваемого по его делу, то скорее всего, он не будет предпринимать каких-либо действий, так как закон не обязывает его это делать»¹¹⁵.*

Водночас під час фокус-груп з адвокатами та слідчими суддями були висловлені думки про те, що прокурори іноді навіть сприяють такому поведженню з боку правоохоронців.

Слідчий суддя *«Стереотип задержать человека и продержат хоть какую-то малость в условиях изоляции, чтобы выбить какие-то признания — от этого ни прокуратура, ни следователи не ушли»;*

Слідчий суддя *«Якщо клієнт бере статтю 63 (Конституції — ред.) і відмовляється давати показання, слідчому дається вказівка (прокурором — ред.), — розкручуй його, замість того, щоб сказати — шукай інші джерела здобуття доказів».*

115 З інтерв'ю із заступником керівника регіональної прокуратури.

1. Результати дослідження свідчать, що прокурори не до кінця розуміють свою роль у забезпеченні прав і свобод підозрюваної особи.
2. Переважна більшість опитаних у межах дослідження прокурорів вважають, що порушення прав людини під час досудового розслідування майже не трапляються. Крім того, процесуальні керівники вважають, що здебільшого підозрювані скаржаться на порушення їхніх прав з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення. При цьому кожний четвертий опитаний під час анкетування прокурор допускає, що на певні порушення прав затриманої особи можна не звертати уваги, якщо завдяки цьому будуть отримані докази її причетності до вчиненого злочину.
3. Порушення прав людини досить часто належать до категорії злочинів, а відтак вимоги щодо їх розслідування не мають відрізнятися від розслідування інших категорій злочинів з урахуванням певної специфіки, звичайно. На жаль, практика внесення прокурорами, що здійснюють процесуальне керівництво, відомостей про порушення прав підозрюваної особи до ЄРДР з метою проведення офіційного розслідування за такими фактами наразі фактично відсутня.
4. Поширена практика максимального затягування слідчими та прокурорами з повідомленням фактично підозрюваної особи про підозру у випадках, коли така особа офіційно не затримується. Як результат, відносно фактично підозрюваної особи проводиться досудове розслідування у повному обсязі без надання їй офіційного статусу підозрюваного, що, своєю чергою, не дає змоги цій особі повноцінно реалізувати своє право на захист від обвинувачення, а також позбавляє усіх інших передбачених цим статусом прав.
5. Через потенційно негативні наслідки за виправдувальний вирок, а також за будь-які дії, які пом'якшують становище підозрюваної особи, прокурори уникають збирання доказів на користь такої особи, а крім того, можуть «заплющити очі» на певні порушення прав людини, якщо завдяки цьому вдалося зібрати вагомі докази на користь обвинувачення.

Ключові рекомендації за результатами дослідження

1 | Щодо сутності функції процесуального керівництва

1. На рівні законодавства виключити не характерні для процесуального керівництва елементи нагляду, залишивши єдину функцію прокуратури у кримінальному провадженні на досудовій стадії — процесуального керівництва розслідуванням.
2. Розмежувати функції керівника органу досудового розслідування та процесуального керівника в частині організації досудового розслідування, розділивши організаційні та процесуальні функції та наділивши першого виключно організаційними.
3. Розробити алгоритми можливих дій прокурора для здійснення ефективного процесуального керівництва на різних стадіях процесу.
4. Розробити індикатори ефективності здійснення прокурорами функції процесуального керівництва та впровадити систему регулярної її оцінки.
5. Впровадити систему управління якістю роботи прокурора, яка б базувалась на мінімальних вимогах до здійснення процесуального керівництва, регулярних внутрішніх оцінках з боку найбільш досвідчених колег (peer review), оцінці потреб у навчанні та підвищенні кваліфікації прокурорів-процесуальних керівників, а також регулярних навчальних заходах.

2 | Щодо структурної побудови органів прокуратури, ефективної реалізації функції процесуального керівництва

1. Привести структуру органів прокуратури у відповідність з основними функціями, забезпечивши єдність процесу реалізації кожної функції, зокрема

уникнення дублювань та перетинів одних і тих самих функцій та завдань у різних структурних підрозділах.

2. Ліквідувати в органах прокуратури вищого рівня функцію зонального контролю і перерозподілити людські та фінансові ресурси з метою підсилення ланки місцевих прокуратур.
3. Розробити належним чином обґрунтовані критерії для розрахунку навантаження на прокурорів-процесуальних керівників та оптимальної кількості прокурорів-процесуальних керівників на різних рівнях органів прокуратури.
4. З урахуванням міжнародного досвіду використання досьє прокурора, проаналізувати доцільність існування застарілого інституту наглядового провадження. Розглянути можливість інтеграції такого досьє у майбутньому в систему електронного кримінального провадження.
5. Забезпечити належне виконання ст. 81 Закону «Про прокуратуру» в частині структури оплати праці прокурора, зменшивши частку премії у загальній структурі оплати праці прокурора та збільшивши частку виплат, які є обов'язковими.
6. Вжити заходів щодо забезпечення належної процесуальної незалежності прокурора, зокрема шляхом:
 - припинення практики різного роду заслуховувань ходу розслідування на оперативних та інших нарадах;
 - заборони надання керівниками прокуратури письмових та усних вказівок щодо ходу розслідування;
 - припинення практики «неформального покарання» прокурорів за законні заходи, які правомірно пом'якшують становище затриманої\підозрюваної\обвинуваченої особи;
 - заборони погоджень процесуальних документів у керівництва.
7. Переглянути зміст відомчих наказів у частині реалізації функції процесуального керівництва, обмеживши предмет регулювання питаннями організації діяльності органів прокуратури та управління, без втручання у процесуальну діяльність прокурорів.

3 | Щодо змістовної якісної роботи процесуального керівника

1. При підготовці навчальних програм для прокурорів-процесуальних керівників звернути особливу увагу на:
 - контроль часу та місця фактичного затримання особи з боку процесуального керівника;

- способи виявлення незаконного тиску на особу, застосування катування чи іншого виду неналежного поводження з особою;
 - роль та значення інституту «повідомлення про підозру» у кримінальному провадженні;
 - активну участь прокурора у підготовці клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та запобіжних заходів, а також їх якісного обґрунтування;
 - конструктивну і ефективну взаємодію між слідчим та прокурором, форми взаємодії та спільної роботи, характерні для процесуального керівництва;
 - необхідність внесення до ЄРДР усіх відомостей про злочини, зокрема тих, які свідчать про грубі порушення прав людини в процесі розслідування.
2. ВССУ узагальнити практику судів щодо аналізу та надання оцінки розумності строку вручення повідомлення про підозру при оцінці доказів під час розгляду справ по суті.
 3. Доповнити перелік істотних порушень прав людини і основоположних свобод (ч.2 ст.87 КПК) таким: «штучне затягування часу вручення повідомлення про підозру».
 4. Оскарження розумності строків досудового розслідування передати від прокурорів до слідчих суддів, встановивши порядок призначення справедливого відшкодування у грошовому виразі у разі встановлення слідчим суддею порушення розумних строків.
 5. Передбачити в Кримінальному процесуальному кодексі обов'язкову участь захисника у випадку застосування спрощеної процедури оцінки доказів, передбаченої ч. 3 ст. 349 КПК.

- Белоусов Ю. та ін.*
- Б43 **Прокурор:** керує? координує? наглядає? розслідує : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В. ; за заг. ред. Белоусова Ю. — К. : СТ-Друк, 2017. —268 с.
ISBN 978-966-2717-28-3

У межах дослідження, проведеного протягом 2016—2017 років, проаналізовано 5-річний досвід реалізації органами прокуратури функції процесуального керівництва.

Дослідження проведене дослідницькою групою програмної ініціативи «Права людини і правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження» за сприяння Генеральної прокуратури України та Координаційного центру з надання правової допомоги.

Літературна редакція тексту
Фаїна Козирєва

Верстка та дизайн
Фаїна Козирєва

Дизайн обкладинки
Юлія Федорович

**ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ**

2017