

ІНСТИТУТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ¹



Володимир СУЩЕНКО,
голова правління ГО “Експертний центр з прав людини”,
кандидат юридичних наук, доцент

Цьогоріч виповнилось п'ять років з дня набуття чинності Кримінальним процесуальним кодексом, яким була запроваджена концепція процесуального керівництва прокурорами України досудовим розслідуванням вчинених кримінальних правопорушень.

Міжнародні стандарти прокурорської діяльності в цілому та виконання функції процесуального керівництва у досудовому кримінальному провадженні, відповідно до змісту Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів)² суворо відмежовують повноваження державного обвинувача (прокурора) від виконання судових функцій.

Публічні обвинувачі, за цими стандартами, відіграють активну роль у кримінальному провадженні, включаючи обвинувачення, і, коли це дозволяється законом або відповідає місцевій практиці, в розслідуванні злочину, а також нагляді за законністю цих розслідувань та за виконанням рішень суду, здійсненні інших функцій як представників інтересів держави.

Саме на ролі прокурора (обвинувача) фактично в якості процесуального керівника досудовим розслідуванням наголошується також у Рекомендаціях ПАРЕ “Про роль служби публічних обвинувачів у демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права”³.

¹ За результатами дослідження ролі прокурора - процесуального керівника досудовим розслідуванням, проведеного групою експертів Міжнародним фондом “Відродження” у п'яти регіонах України у 2016-2017рр. Докладно див.: Прокурор: Керує? Координує? Наглядає? Розслідує? – http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/prokuror_infographic.pdf.

² Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування (прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками, Гавана, Куба, 27 серпня - 7 вересня 1990р.). Російською мовою див.: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_859; переклад українською Центру політико-правових реформ: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf.

³ Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) “О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона”. – Сайт Ради Європи, [https://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/\[russian_documents\]/\[2003\]/Rec1604.asp](https://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/[russian_documents]/[2003]/Rec1604.asp).

Верховною Радою за ініціативою Президента України 2 червня 2016р. були прийняті зміни до Конституції (в частині правосуддя), якими був також змінений перелік конституційних функцій прокуратури, яка знайшла своє місце в розділі Конституції “Правосуддя”. Зокрема, в якості однієї з основних функцій прокуратури, згідно зі ст.131-1 оновленої Конституції, 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, 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. Це не додає чіткості та однозначності сприйняття цих функцій на практиці та створює додаткові складнощі в їх реалізації.

Аналіз положень теорії конституційного права, кримінального процесуального права і прокурорської діяльності, а також законодавчої і нормативно-правової бази, що розкривають сутність основних функцій діяльності прокуратури та органів досудового розслідування, дозволяє дійти висновку, що сьогодні існують такі взаємопов’язані поняття, як-то: “кримінальне переслідування”; “кримінальне провадження”; “прокурорський нагляд за дотриманням законності в діяльності органів досудового слідства, дізнання і оперативно-розшукової діяльності”; “процесуальне керівництво досудовим розслідуванням злочинів” та “публічне (державне) обвинувачення”. Практика їх розуміння і застосування протягом усіх років чинності Кримінального процесуального кодексу (2012р.) та внесення змін до Конституції (2016р.) потребує додаткового тлумачення їх взаємозв’язку та особливостей.

Слід зауважити, що більшість країн романо-германської правової сім’ї дотримуються моделі прокуратури, яка виступає переважно як орган “кримінального переслідування”, тобто виконує функцію розшуку та викриття осіб, які вчинили злочинне діяння, підтримання публічного (державного) обвинувачення цих осіб у суді, а також нагляду за законністю досудового розслідування злочинів, включно з триманням осіб у місцях позбавлення волі. Цей термін широко застосовується в зарубіжному законодавстві та практичній діяльності органів кримінальної юстиції Білорусі, Італії, Росії, Франції, Німеччини та інших держав Європи.

У законодавстві України в контексті функцій та повноважень органів прокуратури використовуються ТРИ терміни-словосполучення, а саме:

- (а) організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням;
- (б) прокурорський нагляд за дотриманням законності в діяльності органів дізнання, оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства;
- (в) публічне (державне) обвинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення у судовому провадженні.

Зазначені терміни за своїм змістом загалом є тотожними з поняттям “кримінальне переслідування”, хоча й дещо більш об’ємні.

Термін “кримінальне провадження” розкриває зміст діяльності всіх сторін та учасників кримінально-процесуальних відносин та охоплює дві основні його стадії: досудове розслідування кримінальних правопорушень і судовий розгляд

матеріалів кримінальної справи/кримінального провадження. Суд не має функції кримінального переслідування, а виконує лише функцію судового контролю за дотриманням усіма сторонами кримінального провадження конституційних прав і свобод людини і громадянина на стадії досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Законодавство України не містить жодного визначення поняття “організація і процесуальне керівництво” досудовим розслідуванням. У Законі України “Про прокуратуру” цей термін 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 провадження⁴. Єдиний раз цей термін згадується й у Кримінальному процесуальному кодексі, зокрема в ч.2 ст.36 КПК, у якій йдеться про повноваження прокурора *при здійсненні нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням*.

Таким чином, можна констатувати, що законодавець розуміє під “**процесуальним керівництвом**” форму здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування. Разом з тим, у законодавстві чітко не визначено, в чому саме полягає зміст цієї форми, а також її відмінність від інших форм прокурорського нагляду. Крім того, ні в КПК, ні в чинному Законі “Про прокуратуру” не розкривається поняття “**прокурорський нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування**”. Це, своєю чергою, також не сприяє розумінню сутності процесуального керівництва як його форми.

Відсутність однозначного чіткого визначення терміну “процесуальне керівництво” в законодавстві призводить до певної невизначеності й ролі процесуального керівника у кримінальному провадженні. Тобто не зрозуміло: чи виконує прокурор власне роль керівника у розслідуванні, беручи на себе всю відповідальність за його ефективність та результати, чи він лише здійснює нагляд за дотриманням законності в діях інших процесуальних осіб (оперативного працівника, слідчого), залишаючись при цьому до певного часу стороннім спостерігачем.

Разом з тим, аналізуючи повноваження прокурора під час здійснення нагляду у формі процесуального керівництва, визначені ч.2 ст.36 КПК, можна дійти висновку про 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, з більш ніж 20 повноважень прокурора, визначених у зазначеній статті КПК, **лише сім можна тією чи іншою мірою віднести до наглядових**, які стосуються, насамперед:

- повного доступу до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування;
- скасування незаконних і необґрунтованих постанов слідчих;
- ініціювання перед керівником органу досудового розслідування відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав для його відводу;

⁴ Ст.43 Закону України “Про прокуратуру”.

- погодження або відмови в 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 в затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру;
- перевірки перед направленням прокурору вищого рівня документів органу досудового розслідування про видачу особи (екстрадицію) тощо.

Таким чином, з аналізу цих положень КПК випливає, що більшість прокурорських повноважень пов'язані з **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 і тими 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.

Крім зазначених вище, 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 ін.

Таким чином, функції процесуального керівника і слідчого часто-густо на практиці є змішаними і не дозволяють оптимізувати процес досудового розслідування.

Слід зазначити, що термін **“організація і процесуальне керівництво”** однозначно потребує чіткого законодавчого визначення, що дозволило б уникнути його різних тлумачень як у теорії, так і, що більш важливо, у практичній діяльності прокурорів, слідчих і оперативних працівників органів забезпечення правопорядку.

Практика досудового розслідування кримінальних правопорушень складається таким чином, що переважна більшість прокурорів - процесуальних керівників не усвідомлюють повною мірою свою нову функцію. Одні з них – продовжують виконувати “наглядові повноваження” за діяльністю слідчих та оперативних працівників, намагаючись усіляко уникати безпосередньої участі в організації та управлінні досудовим розслідуванням, інші – навпаки намагаються

будь-що постійно втручатись в організаційну та процесуальну діяльність слідчого, з метою впливати своїми вказівками на весь процес збору доказової інформації.

Водночас, при ухваленні таких важливих процесуальних рішень, як-то: “процесуальне затримання підозрюваного”, “вручення підозри” або “обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою”, багато процесуальних керівників не хочуть брати (“бояться”) на себе відповідальність або ж навмисно ускладнюють процедуру погодження такого рішення.

Практика процесуального керівництва прокурорами досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень свідчить, що його важливим підґрунтям є дотримання базових принципів, до яких слід віднести: процесуальну **незалежність, незмінність, безсторонність та об’єктивність** у діяльності прокурора.

Аналізуючи дотримання процесуальними керівниками принципу “**процесуальної незалежності**”, слід підкреслити, що міжнародні організації встановлюють певні стандарти діяльності національних прокуратур держав-учасниць таких організацій, приділяючи вагому увагу формуванню змісту принципу “незалежності” прокурора як державного обвинувача та як процесуального керівника досудовим розслідуванням – зокрема.

Чинні **Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (прокурорів)** передбачають, що держави забезпечують такий стан діяльності прокуратури, щоб обвинувачі могли виконувати свої професійні обов’язки в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування, непотрібного втручання або невинуватого притягнення до цивільної, кримінальної або іншої відповідальності. Такі ж самі гарантії незалежності прокурора містяться в Рекомендаціях ПАРЄ “**Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права**”.

Законодавство України також закріплює гарантії “незалежності прокурора”, що передбачено ст.16 Закону “Про прокуратуру”. Відповідно до ч.1 ст.16 Закону, **незалежність прокурора забезпечується:**

- 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 родини, майна, а також іншими засобами їх правового захисту.

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є **незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання** і керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (ч.2 ст.16 цього ж Закону).

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 перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.**

Прокурор має право звернутися з повідомленням про загрозу його незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана **невідкладно перевірити і розглянути таке звернення за його участю та вжити в межах своїх повноважень, передбачених цим Законом, необхідних заходів для усунення загрози** (ч.6 ст.16).

Статтею 17 Закону “Про прокуратуру” регламентовані питання **підпорядкування прокурорів та виконання ними наказів і вказівок**, що також має важливе значення в контексті забезпечення гарантій незалежності та безсторонності процесуального керівника. Частиною 1 ст.17 прямо визначено, що прокурори здійснюють свої повноваження у межах, визначених законом, і **підпорядковуються своїм безпосереднім керівникам винятково 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 з 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, **винятково 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.

Разом з тим, попри зазначені вище достатньо чіткі нормативні приписи, що мають забезпечувати незалежність прокурорів у кримінальному провадженні від будь-якого втручання, КПК містить положення, що ставлять незалежність прокурора під сумнів, а в окремих випадках – під загрозу. Так, зокрема, ч.6 ст.36 КПК визначено, що *“Генеральний прокурор України, керівники 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 необгрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у межах строків досудового розслідування, передбачених статтею 219 КПК. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування”*.

Подібне формулювання норми КПК фактично ставить прокурора в 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 право давати доручення прокурорам нижчого рівня лише з адміністративних питань.

Необхідно підкреслити, що Закон “Про прокуратуру” містить **додаткові гарантії незалежності** прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури⁵.

Дотримання принципу “**незмінності**” прокурора в кримінальному провадженні спрямоване на забезпечення його сталості та персональної відповідальності процесуального керівника за результати кримінального провадження.

Відповідно до законодавства України, прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора в конкретному кримінальному провадженні (*процесуальний керівник*), визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. 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 прокурорів⁶.

Процесуальний керівник здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні, яке включає в себе як досудове розслідування, так і судове провадження, з його початку до завершення⁷.

При цьому, слід мати на увазі, що прокурор призначається на посаду **безстроково** та може бути звільнений з посади, або його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених Законом “Про прокуратуру” (ч.3 ст.16). 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 частинами четвертою та п’ятою статті 36, частиною третьою статті 313, частиною другою статті 341 цього Кодексу та частиною третьою цієї статті”*.

Разом з тим, практика призначення прокурорів на посади, включаючи призначення в якості процесуального керівника, свідчить, що цей принцип далеко не завжди дотримується, що призводить до серйозних недоліків і прорахунків на всіх етапах кримінального провадження.

Принципи “**безсторонності**” та “**об’єктивності**” процесуального керівництва закріплені в положеннях ч.1 ст.36 КПК, що розкривають повноваження прокурора у кримінальному процесі та передбачають, що: *“Прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог цього Кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов’язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора”*.

Практика реалізації таких повноважень процесуальним керівником свідчить, що прокурори не завжди дотримуються приписів законодавства.

⁵ Частина 5 ст.8-1 Закону України “Про прокуратуру”.

⁶ Частина 1 ст.37 Кримінального процесуального кодексу України.

⁷ Частина 2 ст.37 Кримінального процесуального кодексу України.

Виявилися такі ключові проблеми як в організації процесуального керівництва всередині структури органів прокуратури, так і в його нормативно-методичному забезпеченні, зокрема⁸:

1. функція процесуального керівництва в ГПУ штучно розподілена між окремими підрозділами та підпорядкованою різним заступникам Генпрокурора. Це призводить до порушення управлінських процесів усередині та 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 т.зв. “зонального контролю” за роботою прокурорів нижчого рівня, що часто стає втручанням у діяльність процесуальних керівників, яке прямо заборонене кримінальним процесуальним законом;
3. в органах прокуратури немає обґрунтованого підходу щодо визначення необхідної кількості прокурорів на кожному рівні (місцевому та регіональному), забезпечення балансу навантаження між ними, крім того, так само немає уніфікованого визначення критеріїв для обсягів навантаження на окремого прокурора - процесуального керівника;
4. формуються місцеві розрізнені практики реалізації функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень;
5. існуюча система обліку та аналізу діяльності органів прокуратури у сфері керівництва кримінальним провадженням базується на формуванні статистичних даних “у ручному режимі”, механічному зведенні показників, характеризується неповнотою, фрагментарністю збирання даних, а також низьким рівнем застосування електронних засобів формування статистичної звітності⁹.

Найважна нагальна потреба у вдосконаленні функціонування інституту процесуального керівництва¹⁰, оскільки:

1. на практиці є різне розуміння прокурорами функції процесуального керівництва, її змісту та форм реалізації. Термін “процесуальне керівництво” міститься 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 КПК покладає її в т.ч. 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;

⁸ Дослідження “Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу”, с.18, http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/prokuror_infografic.pdf.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само, с.7-8.

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”. Діапазон можливого втручання керівництва органів прокуратури 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. 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 винятковий, 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;
5. у діяльності прокуратури наявна практика застосування заходів відповідальності для прокурорів за ухвалені судами “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.). Це нерідко тягне недотримання прокурорами принципу об’єктивності та неупередженості у кримінальному провадженні, фактичної відмови від збору доказів, що виправдовують підозрювану особу.

Викладене дозволяє запропонувати такі рекомендації як щодо розуміння сутності функції процесуального керівництва, так і щодо вдосконалення структурно-функціональної будови органів прокуратури у цьому напрямі, а також запропонований варіант “типової моделі” діяльності процесуального керівника, а саме¹¹:

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 винятково організаційними;
3. розробити індикатори ефективності здійснення прокурорами функції процесуального керівництва та впровадити систему її регулярної оцінки;
4. 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;
5. привести структуру органів прокуратури у відповідність до основних функцій, забезпечивши єдність процесу реалізації кожної функції, зокрема уникнення дублювань та перетинів одних і тих самих функцій і завдань у різних структурних підрозділах;

¹¹ Там само, с.14-15.

6. ліквідувати в органах прокуратури вищого рівня функцію зонального контролю і перерозподілити людські та фінансові ресурси з метою підсилення ланки місцевих прокуратур;
7. розробити належним чином обґрунтовані критерії для розрахунку навантаження на прокурорів - процесуальних керівників та оптимального числа прокурорів - процесуальних керівників на різних рівнях органів прокуратури;
8. 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;
9. вжити заходів щодо забезпечення належної процесуальної незалежності прокурора, зокрема шляхом: припинення практики різного роду заслуховувань перебігу розслідування на оперативних та інших нарадах; заборони надання керівниками прокуратури письмових та усних вказівок щодо процесу розслідування; припинення практики “неформального покарання” прокурорів за законні заходи, які правомірно пом’якшують становище затриманої/підозрюваної/обвинуваченої особи; заборони погоджень процесуальних документів у керівництва;
10. 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.

Модель процесуального керівництва досудовим розслідуванням можна представити у структурно-логічній послідовності (матриці), коли процесуальні керівники з моменту надходження заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення повинні перевіряти обґрунтованість підстав для внесення такої інформації до ЄРДР, а також підстав:

- фізичного та процесуального затримання підозрюваної особи;
- вручення особі повідомлення про підозру та обрання запобіжного заходу у вигляді арешту (позбавлення свободи пересування) особи;
- проведення обшуку житла, виїмки та накладення арешту на засоби зв’язку і кореспонденцію;
- погодження та особистої участі у слідчих діях лише щодо/або за участі неповнолітніх та хронічно хворих осіб, вагітних та багатодітних жінок;
- особистого складання Обвинувального акта та виконання функції публічного обвинувача у кримінальному провадженні, в якому прокурор був процесуальним керівником.

Водночас, слідчі органів досудового слідства повинні мати більшу самостійність у прийнятті процесуально-криміналістичних рішень щодо планування та здійснення окремих слідчих дій, тактичних операцій і комбінацій, спрямованих на збір доказової інформації щодо події та складу вчиненого кримінального правопорушення. Вони повинні узгоджувати з процесуальним керівником ті слідчі та оперативно-розшукові дії, які передбачають примусове втручання у конституційні права і свободи людини і громадянина.