

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-6433.2020-1.1>

Курбатова І.С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України
ORCID: 0000-0002-2677-4376

ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПРАВ ОСОБИ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

ON ENSURING THE PROSECUTOR'S RIGHTS OF THE PERSON DURING THE PRE-TRIAL INVESTIGATION

Здійснено теоретичний та нормативно-правовий аналіз діяльності прокурора щодо захисту прав та законних інтересів особи у кримінальному провадженні під час досудового розслідування. Основна мета роботи полягає в дослідженні проблемних питань, пов'язаних з участю прокурора в кримінальному процесі, формуванні та науковому обґрунтуванні висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення діяльності прокурора під час досудового розслідування з метою захисту прав і свобод людини і громадянина.

Значна увага приділена аналізу нормативно-правового регулювання повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, адже саме із цього моменту настає стадія притягнення особи до кримінальної відповідальності та розпочинається строк, протягом якого повинно бути закінчено досудове розслідування.

Акцентовано увагу на недоліках у визначенні критеріїв розумних строків, що на практиці часто приводить до порушення прав та законних інтересів особи, а також запропоновано шляхи покращення взаємодії слідчого та прокурора з метою недопущення порушень строків досудового розслідування.

Встановлено, що запроваджений чинним КПК України нагляд прокурора за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням є основою формування управлінських відносин між прокурором як процесуальним керівником у конкретному кримінальному провадженні та слідчим, що його розслідує. Особливостями такої взаємодії є те, що вони передбачають, з одного боку, обов'язок слідчого погоджувати у прокурора клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, повідомлення про підозру, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, подання йому на затвердження обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, а з іншого – залишають за слідчим право самостійно розпочинати досудове розслідування за наявності підстав, проводити слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії, доручати їх проведення відповідним оперативним підрозділам, призначати перевірки і ревізії у порядку, визначеному законом, приймати процесуальні рішення, у тому числі щодо закриття кримінального провадження, здійснювати інші повноваження щодо захисту прав та законних інтересів особи, передбачені КПК України.

Констатовано, що, вирішуючи питання про встановлення строків у цьому випадку, законодавець мав би виходити із того, що прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво, безпосередньо несе відповідальність за своєчасність і законність прийняття органами досудового розслідування процесуальних рішень, а також проведення слідчих дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та у порядку, передбаченому законом, дотримання правил їх належності та допустимості. Саме відсутність встановлених строків для прокурора щодо погодження або відмови у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про надання дозволу на проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій призводить до порушення дотримання строків під час проведення досудового розслідування.

Сформульовано висновок, що мають місце проблемні питання у сфері забезпечення прав особи під час досудового розслідування, які повинні вивчатися вченими та реалізовуватися практиками, а виявлені при цьому недоліки мають усуватися під час подальшого реформування

Ключові слова: прокурор, повідомлення про підозру, розумні строки, кримінальне провадження.

The theoretical and normative legal analysis of the prosecutor's activity concerning the protection of the rights and legitimate interests of the person in criminal proceedings during the pre-trial investigation has been carried out. The main purpose of the work is to investigate problematic issues related to the involvement of the prosecutor in the criminal process, to formulate and substantiate the conclusions and proposals aimed at improving the prosecutor's activity during the pre-trial investigation in order to protect the rights and freedoms of the individual and the citizen.

Much attention is paid to the analysis of the legal regulation of the notification to a person of a suspected criminal offense, since it is from this moment that the stage of bringing a person to criminal responsibility comes and the term within which the pre-trial investigation should be completed begins.

Attention is drawn to the shortcomings in the definition of reasonable time criteria, which in practice often lead to violations of the rights and legitimate interests of the individual, as well as ways to improve the interaction between the investigator and the prosecutor in order to prevent violations of the pre-trial investigation period.

It is established that the prosecutor's supervision of observance of laws introduced by the current CPC of Ukraine during pre-trial investigation in the form of procedural guidance of pre-trial investigation is the basis for forming administrative relations between the prosecutor as procedural manager in a particular criminal proceeding and the investigator investigating it. The peculiarities of such interaction are that they provide, on the one hand, the duty of the investigator to agree with the prosecutor on the application of measures to ensure criminal proceedings, notification of suspicion, investigative (investigative) and covert investigative (investigative) actions, submission to him for approval indictment, a request for the application of coercive measures of a medical or educational nature, and on the other – leave the investigator the right to independently initiate a pre-trial investigation if there are grounds, investigative (investigative) and covert investigative (investigative) actions, instruct the relevant operational units, appoint inspections and audits in the manner prescribed by law, make procedural decisions, including the closure of criminal proceedings, exercise other powers to protect the rights and legitimate interests persons provided by the CPC of Ukraine.

It was stated that in deciding the issue of setting deadlines in this case, the legislator apparently proceeded from the fact that the prosecutor, exercising procedural guidance, is directly responsible for the timeliness and legality of pre-trial investigation decisions, as well as investigative actions to establish and verify evidence. in criminal proceedings, obtaining such evidence on the grounds and in the manner prescribed by law, compliance with the rules of their affiliation and admissibility. It is the lack of deadlines for the prosecutor to approve or refuse to approve the investigator's requests to the investigating judge for permission to conduct investigative (investigative) actions, covert investigative (investigative) actions, other procedural actions leads to violation of deadlines during the pre-trial investigation.

It concludes that there are problematic issues in the field of ensuring the rights of the individual during pre-trial investigation, which should be studied by scientists and implemented by practitioners, and the shortcomings identified should be eliminated during further reform.

Key words: *prosecutor, suspicion notice, reasonable time, criminal proceedings.*

Актуальність теми. Посилення ролі прокурорів у діяльності сторони обвинувачення шляхом здійснення ними нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням відповідно до ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) [1] вимагає детального дослідження реалізації ними своїх процесуальних повноважень у ключових напрямках кримінальної процесуальної діяльності, одним із яких є доказування у кримінальному провадженні та забезпечення прав і законних інтересів особи під час досудового розслідування.

Очевидно, що без встановлення з достовірністю всіх зазначених у законі обставин вчинення кримінального правопорушення, що підлягають доказуванню, неможливо правильно вирішити кримінальну справу і винести законне та обґрунтоване рішення. Провадження не може бути направлено до суду, якщо досудовим розслідуванням не з'ясовано хоча б одна з таких обставин. На нашу думку, досудове розслідування має прагнути до такої ж повноти і всебічності, як і судовий розгляд, і саме це зобов'язаний забезпечити прокурор під час досудового розслідування.

Визнаючи прокурора суб'єктом доказування, дослідники підкреслюють специфіку його участі в такій діяльності: обов'язок забезпечити всебічність, повноту та неупередженість провадження досудового слідства, що зумовлені не тільки

завданням нагляду за законністю, а й процесуальним керівництвом досудовим розслідуванням. Прокурор не просто досліджує всі обставини вчинення кримінального правопорушення, його діяльність зумовлена особливою процесуальною метою – обґрунтуванням підозри (обвинувачення), яке потім він буде підтримувати перед судом. У зв'язку із цим він зобов'язаний ще в процесі розслідування вжити заходів до встановлення всіх фактів, що викривають підозрюваного, піддати їх ретельній перевірці і врахувати обставини, що вказують як на користь обвинувачення, так і на користь підозрюваного. Без цього прокурор не зможе зробити обґрунтований висновок про причетність особи до вчиненого кримінального правопорушення.

Аналіз дослідження даної проблеми. Проблемам визначення поняття, змісту та сутності діяльності прокурора у кримінальному провадженні приділяли увагу у своїх роботах І.В. Глов'юк, П.М. Каркач, В.І. Малюга, О.Р. Михайленко, М.А. Погорецький, М.В. Руденко, О.Ю. Татаров, О.М. Толочко, В.Г. Уваров, М.В. Черноусько та ін., які досліджували загальні питання правової природи прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, його співвідношення з функцією кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення.

Проте питання участі прокурора в доказуванні з метою захисту прав та законних інте-

ресів особи під час досудового розслідування залишається недостатньо дослідженим, хоча воно є однією з досить важливих складових частин кримінального провадження, і прокурор, як процесуальний керівник не може залишатися осторонь цього питання під час досудового розслідування.

На підтвердження цієї позиції можна навести думку М.А. Погорецького, згідно з якою результати аналізу положень норм доказового права чинного КПК України дають підстави для обґрунтованого висновку, що докази у кримінальному провадженні з'являються не лише на судових стадіях, а й на стадії досудового розслідування, оскільки саме на цій стадії слідчий, прокурор та слідчий суддя, як і суд, встановлюють наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню [2, с. 18].

Виклад основного матеріалу. Запроваджений чинним КПК України нагляд прокурора за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням є основою формування управлінських відносин між прокурором як процесуальним керівником у конкретному кримінальному провадженні та слідчим, що його розслідує. Особливостями такої взаємодії є те, що вони передбачають, з одного боку, обов'язок слідчого погоджувати у прокурора клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, повідомлення про підозру, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, подання йому на затвердження обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, а з іншого – залишають за слідчим право самостійно розпочинати досудове розслідування за наявності підстав, проводити слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії, доручати їх проведення відповідним оперативним підрозділам, призначати перевірки і ревізії у порядку, визначеному законом, приймати процесуальні рішення, у тому числі щодо закриття кримінального провадження, здійснювати інші повноваження щодо захисту прав та законних інтересів особи, передбачені КПК України. Водночас слідчий, відповідно до ч. 1 ст. 40 КПК України, має займати активну позицію у кримінальному провадженні, не чекати від прокурора, який є процесуальним керівником даного провадження, вказівок щодо подальших дій, а самостійно ініціювати їх, до чого стимулює покладена на нього відповідальність за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій за гарантованої йому самостійності (ч. 5 ст. 40 КПК України).

Ми підтримуємо думку Л.А. Гарбовського щодо взаємодії у кримінальному провадженні, головною ціллю якої є створення єдиного і закінченого циклу скоординованих заходів щодо ціле-

направленого пошуку, накопичення, обробки, аналізу, використання, об'єктивної оцінки і реалізації в установленому порядку інформації про кримінальні правопорушення, осіб, які їх вчинили, та забезпечення відшкодування завданої кримінальним правопорушенням шкоди [3, с. 188].

Найбільш активною взаємодія прокурора та слідчого розпочинається з моменту повідомлення особи про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, саме з цього моменту настає стадія притягнення особи до кримінальної відповідальності (п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України) та розпочинається строк, протягом якого повинно бути закінчено досудове розслідування (ст. 219 КПК України).

У практичній діяльності процедура повідомлення особи про підозру у вчиненні кримінального правопорушення спричиняє виникнення чисельних запитань та нерідко відбувається з порушенням норм КПК України [4, с. 82].

У кримінальному провадженні сторони у більшості випадків мають протилежні інтереси. Так, сторона захисту орієнтована на збирання доказів, що виправдовують або пом'якшують вину підозрюваного, суд здійснює судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а діяльність слідчого та прокурора набуває здебільшого обвинувального характеру. Не дивлячись на те, що відповідно до вимог ч. 2 ст. 9 КПК України слідчий, прокурор зобов'язані перевірити та оцінити всі докази, на які посилається підозрюваний та його захисник, проте сторона обвинувачення вже не так активно за своєю ініціативою виявляє ті обставини, що виправдовують підозрюваного.

Теоретично повідомлення про підозру особі ще не означає, що вона обов'язково буде притягнута до кримінальної відповідальності. Під час подальшого розслідування можуть бути виявлені обставини, які унеможливають кримінальну відповідальність, а саме: встановлена невинуватість особи, якій вручено повідомлення про підозру, або з'являться інші передумови для припинення досудового розслідування, у зв'язку із чим таке кримінальне провадження повинно бути закрито з підстав, передбачених ст. 284 КПК України.

Проте на практиці слідчий, прокурор після повідомлення особи про підозру у вчиненні кримінального правопорушення опиняються у ситуації, коли відступати назад небезпечно. Це пов'язано з тим, що відповідно до п. 3 Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні затвердженого наказом Генерального прокурора від 28.03.2019 р. № 51 [5] прокурор зобов'язаний перевірити законність і обґрунтованість рішення про закриття кримінального провадження, у тому числі повноту проведення досудового розслідування, захист інтересів учасників кримінального

провадження, вирішення питань про спеціальну конфіскацію, долю майна та документів, вилучених або наданих під час досудового розслідування, скасування обмежувальних заходів.

Водночас відповідно до п. 2 цього Порядку керівники прокуратур усіх рівнів зобов'язані у межах своїх повноважень скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів, зокрема про закриття кримінальних проваджень, зупинення досудового розслідування, незалежно від їх оскарження учасниками кримінального провадження та вживати вичерпних заходів реагування щодо осіб, винних у порушенні вимог КПК України чи Кримінального кодексу України, наслідком якого стало незаконне притягнення громадян до кримінальної відповідальності чи порушення інтересів держави [5].

Отже, з одного боку, Порядок вимагає від прокурора перевіряти законність та обґрунтованість рішення про закриття кримінального провадження, захищати інтереси учасників кримінального провадження, а з іншого – закриття кримінального провадження за реабілітуючими підставами щодо підозрюваного є обов'язковим для розгляду питання про відповідальність прокурора – процесуального керівника, оскільки був факт незаконного притягнення особи до кримінальної відповідальності.

У зв'язку із цим під загрозою притягнення до відповідальності за закриття кримінальної справи, у якій особі пред'явлено обвинувачення, правоохоронці фальсифікували докази і застосовували незаконні методи розслідування, навіть катування. І все це заради того, щоб за будь-яку ціну довести обвинувачення [6, с. 98].

Такий стан оцінки діяльності правоохоронців недопустимий, необхідно змістити акцент із самого факту притягнення особи до кримінальної відповідальності, стосовно якої на певному етапі встановлена її невинуватість, тобто висунуте обвинувачення не підтвердилося, на об'єктивну перевірку наявності на момент оголошення особі про підозру підстав та законність при цьому дій правоохоронних органів. У такому випадку прокурор, закриваючи кримінальне провадження на підставі закону, не буде відчувати на собі тягар заходів реагування керівника прокуратури.

Відповідно до вимог ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якою гарантується право кожного на справедливий та публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, чинний КПК України теж передбачає засаду розумності строків кримінального провадження.

Якщо термін «розумні строки» у Конвенції є виправданим тому, що він не несе ніяких конкретних зобов'язань, то запровадження його у чинний КПК України ми вважаємо недореч-

ним або таким, що потребує більш детального визначення. На сьогодні критерії визначення розумності строків прописані у КПК України так, що кожен може їх трактувати на свій розсуд.

Відповідно до ч. 3 ст. 28 КПК України критеріями для визначення розумності строків кримінального провадження є:

1) складність кримінального провадження, яка визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних та кримінальних правопорушень, щодо яких здійснюється провадження, обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для здійснення досудового розслідування, тощо;

2) поведінка учасників кримінального провадження;

3) спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень.

На нашу думку, таке трактування визначення розумних строків дає можливість посадовій особі визначати розумність строків за своїм суб'єктивним переконанням, а звідси і можливі зловживання службовим становищем. Такий стан речей призвів до великої кількості звернень до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), із приводу порушення права особи на розгляд її справи судом упродовж розумного строку, в переважній більшості випадків ЄСПЛ виніс рішення на користь позивача.

Крім того, більшість звернень до ЄСПЛ, у тому числі у зв'язку з порушенням права особи на розгляд її справи судом упродовж розумного строку, збільшується. Це не тільки погіршує імідж України на міжнародному рівні, а й призводить до значних втрат Державного бюджету [7, с. 67].

Водночас необхідно відмітити, що результати аналізу судової практики підтверджують, що клопотання слідчого, прокурора до слідчого судді переважно розглядаються у відповідності до вимог КПК України, оскільки в законі встановлені конкретні строки. І в той же час у КПК України не передбачено чітко встановленого строку, протягом якого прокурор, здійснюючи відповідно до п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, повинен погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді щодо проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України. Така невизначеність призводить до необґрунтованого затягування прокурором, в окремих випадках, розгляду клопотань слідчого, а зрештою – до недотримання розумних строків досудового розслідування, а звідси порушення прав і свобод учасників процесу.

Вирішуючи питання про встановлення строків у цьому випадку, законодавець, мабуть, виходив

із того, що прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво, безпосередньо несе відповідальність за своєчасність і законність прийняття органами досудового розслідування процесуальних рішень, а також проведення слідчих дій, спрямованих на встановлення та перевірку доказів у кримінальному провадженні, отримання таких доказів з підстав та в порядку, передбаченому законом, дотримання правил їх належності та допустимості. Саме відсутність встановлених строків для прокурора щодо погодження або відмови в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про надання дозволу на проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій призводить до порушення дотримання строків під час проведення досудового розслідування. Однак притягнути до відповідальності прокурора у такому випадку немає підстав. На думку практиків та науковців, дуже важливо чітко визначити міру відповідальності у цьому випадку.

Підставою для юридичної відповідальності прокурора – процесуального керівника має бути винесення ним незаконних і необґрунтованих процесуальних рішень, вчинення незаконних дій, конкретні прояви бездіяльності, nereагування і неналежне реагування на скарги учасників процесу, перевищення владних повноважень і потурання порушенням закону з боку осіб, на яких поширюються його процесуальні повноваження [7, с. 72].

У зв'язку з необхідністю покращення взаємодії слідчого та прокурора під час досудового розслідування вважаємо за доцільне внести зміни у п. 10 ч. 2 ст. 36 КПК України стосовно строку, протягом якого прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчих до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК України, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання.

На нашу думку, такий строк повинен бути визначений протягом 72 годин із часу отримання клопотання слідчого, а у випадку відмови в погодженні клопотання прокурор зобов'язаний письмово аргументувати своє рішення.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що проблемних питань у сфері забезпечення прав особи під час досудового розслідування постає багато і виникає потреба найшвидшого їх вирішення. Ми розглянули лише окремі проблеми та погоджуємося з думкою, що будь-який закон має пройти свій шлях розвитку. Його положення повинні вивчатися вченими та реалізовуватися практиками, а виявлені при цьому недоліки мають усуватися під час подальшого реформування [8, с. 61].

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. Харків : Право, 2012. 768 с.
2. Погорецький М. Теорія кримінального процесуального доказування: проблемні питання. *Право України*. 2014. № 10. С. 12–24.
3. Гарбовський Л.А., Черняхівич О.М. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами в забезпеченні розслідування шахрайства з фінансовими ресурсами. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2018. № 3-4(12-13). С. 186–191.
4. Єрьоменко І. Вдосконалення процедури повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1(47). С. 82–87.
5. Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : затверджений Наказом Генерального прокурора від 28.03.2019 р. № 51 URL : (дата звернення: 04.03.2020).
6. Костенко С. Дотримання конституційних прав і свобод громадянина при повідомленні про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. *Вісник прокуратури*. 2014. № 5(155). С. 95–103.
7. Вовк М. Шляхи вдосконалення дотримання розумних строків при проведенні досудового розслідування кримінальних проваджень. *Вісник прокуратури*. 2018. № 6. С. 67–73.
8. Воротинцев Є. Удосконалення процесуального порядку повідомлення про підозру під час кримінального провадження. *Вісник прокуратури*. 2014. № 4(154). С. 60–65.