

ЩОДО НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

Ірина ШУЛЬГАН,

асистент кафедри теорії, історії та філософії права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

В статті аналізуються основні напрями удосконалення законодавчого регулювання діяльності прокурора в кримінальному процесі.

Зазначено, що реформа органів прокуратури та модернізація нашої держави – це два важливі процеси, які пов'язані між собою. Неможливо підвищити якість роботи прокуратури без запровадження в її діяльність інноваційних технологій, без зміни підходу стосовно опрацювання та використання інформації. Саме інформаційні ресурси повинні стати основним рупором розвитку правової держави у XXI столітті. У статті запропоновано: розробити «Положення про автоматизовану систему документообігу прокуратури»; розробити критерії ефективності здійснення прокурором функції процесуального керівника; впорядкувати навантаження на процесуального керівника через запровадження автоматизованої системи документообігу прокуратури.

Ключові слова: прокурор, обвинувач, кримінальний процес, функції прокурора, процесуальне керівництво.

ON THE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITIES IN THE CRIMINAL PROCESS

Iryna SHULHAN,

Assistant Professor at the Department of Theory, History and Philosophy of Law of Educational and Scientific Institute of Law, Psychology and Innovative Education of Lviv Polytechnic National University

The article analyzes the main directions of improvement of the legislative regulation of the prosecutor's activity in the criminal process.

It is noted that the reform of the prosecuting authorities and the modernization of our state are two important processes that are interconnected. It is impossible to improve the quality of work of the prosecutor's office without introducing innovative technologies into its activities, without changing the approach to processing and using information. It is information resources that should become the mainstay of the rule of law in the 21st century. The article proposes: to develop the "Provisions on the Automated Document Management System of the Prosecutor's Office"; develop criteria for the efficiency of the prosecutor to exercise the function of procedural supervisor; streamline the burden on the procedural supervisor through the introduction of an automated workflow system for the prosecutor's office.

Keywords: prosecutor, prosecutor, criminal process, functions of prosecutor's office, procedural guidance.

INSTRUCȚIUNILE PENTRU ÎMBUNĂȚĂȚIREA REGLEMENTĂRII LEGISLATIVE A PROCURORULUI ÎN PROCESUL PENAL

Articolul analizează principalele direcții de îmbunătățire a reglementării legislative a activității procurorului în procesul penal.

Se observă că reforma autorităților de urmărire penală și modernizarea statului nostru sunt două procese importante care sunt interconectate. Este imposibilă îmbunătățirea calității muncii parchetului fără a introduce tehnologii inovatoare în activitățile sale, fără a schimba abordarea procesării și utilizării informațiilor. Resursele informaționale ar trebui să devină principala sursă pentru dezvoltarea statului de drept în secolul XXI. Articolul propune: să elaboreze „Dispoziții privind sistemul automatizat de gestionare a documentelor din Parchet”; se elaboreze criterii pentru eficiența procurorului în exercitarea funcției de supraveghetor procedural; să eficientizeze sarcini supraveghetorului procedural prin introducerea unui sistem automatizat de fluxuri de lucru pentru parchet.

Cuvinte cheie: procuror, procuror, procedură penală, funcții de procuror, îndrumări procedurale.

Постановка проблеми. Важливим аспектом розбудови України, як правової держави, яка обрала стратегічний курс на вступ до Європейського Союзу та НАТО є реформування

органів прокуратури України. У процесі реформування органів прокуратури України, наближення їх діяльності до європейських стандартів постає потреба покращання ефективності та

результативності діяльності прокурорів. Із цим також пов'язана необхідність формування висококваліфікованого кадрового складу та належної організації його роботи, побудованої на сучасних правових принципах і процедурах, із запозиченням кращих європейських практик менеджменту в органах прокуратури. Успішність реформи безпосередньо залежить від наповнення ефективної системи управління її організаційним розвитком – комплексом заходів у царині організації та управління, яких спрямовано на здійснення масштабних перетворень у прокурорській системі та супроводжуються створенням нових і удосконалюванням існуючих процесів організаційного управління та прийняття рішень стратегічного характеру (стосовно функцій, повноваження, структури, кадрового складу тощо) [3, с.23–33].

Аналіз дослідження проблеми. Вагомий внесок у розробку проблем діяльності прокурора в кримінальному процесі, вклали наукові доробки: Є. Блажівського, А. Дворника, В. Долежана, П. Каркача, І. Козьякова, М. Курочки, Ю. Полянського, О. Литвака, І. Марочкина, О. Михайленка, М. Мичка, С. Подкопаєва, М. Руденка, В. Рябцева, В. Савицького, Ю. Семчука, Г. Середи, М. Строговича, В. Сухоноса, О. Толочка, О. Тушева, О. Халіуліна, П. Шумського, В. Юрчишина, М. Якимчука.

Мета статті: дослідити основні напрями удосконалення законодавчого регулювання діяльності прокурора в кримінальному процесі.

Виклад основного матеріалу. Європейський вибір України потребує від її законодавця перегляду основних інститутів кримінального процесу, прийняття нових законодавчих актів, що суттєво модернізували б систему та функції органів державної влади, зокрема систему та функції органів прокуратури України.

Якщо проаналізувати функції прокуратури за новелізованим законодавством про прокуратуру у зв'язку з прийняттям у 2016 р. змін до Конституції України, можна вказати на поступову реалізацію моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади з певною автономією.

Разом з тим, функціонування такої моделі прокуратури в Україні у повному обсязі передбачає вирішення кількох взаємопов'язаних завдань. По-перше, необхідно сформулювати перелік функцій прокуратури, який не суперечить сутності судової влади – здійснення правосуддя. Вирішення такого завдання передбачає обмеження функцій прокуратури тільки тими, які встановлені ст. 131¹ Конституції України, за винятком функції нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими дія-

ми органів правопорядку: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [5].

Разом з тим, обмеження функцій прокуратури тільки тими, які не суперечать сутності судової влади, передбачає високий рівень правосвідомості та ефективність функціонування системи правоохоронних органів, що дозволить виключити функцію нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку з переліку функцій прокуратури [2, с.113–114].

Приділяючи увагу проблематиці удосконалення законодавчого регулювання діяльності прокурора в кримінальному процесі, зупинимо свою увагу на окремих законодавчих пропозиціях вчених.

Треба зауважити, що пунктом 7 частини 2 ст. 36 КПК України законодавець надав прокурору право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих. У той же час він не наділив прокурора правом на прийняття власного рішення (постанови) замість скасованого. Цю суттєву прогалину ст. 36 КПК України має бути усунуто у законодавчому порядку. Окрім того, необхідно позбавити прокурора права на закриття кримінальних проваджень з nereабілітуючих підстав, бо це одна з форм вирішення справи по суті, що має бути віднесено до виключної компетенції судових органів [4, с.180].

Згідно із ч. 3 ст. 307 КПК України ухвала слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора не може бути оскаржена, окрім ухвали про відмову в задоволенні скарги на постанову про закриття кримінального провадження [6]. Таким чином, якщо слідчий суддя, розглядаючи скаргу заявника на бездіяльність прокурора стосовно невнесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, її не задовольнить, то особа позбавляється можливості захистити свої законні права та інтереси [1, с.158].

Відповідно до ст. 60 КПК України заявник має право, зокрема, отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію та подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи [6]. У доктрині кримінального процесу вказується, що документом, який би підтверджував прийняття і реєстрацію від заявника заяви або повідомлення про криміналь-

не правопорушення, слід розуміти копію витягу з ЄРДР у порядку, передбаченому ст. 214 КПК.

Проте, слід зауважити, що ненадання документа про прийняття та реєстрацію заяви (повідомлення) про кримінальне правопорушення створює можливість для приховання фактів надходження інформації про вчинені кримінальні правопорушення, тобто вчинення кримінально каранних діянь. У зв'язку з вищенаведеним вчений Р.Н. Гасанов пропонує доповнити ст. 214 КПК України положенням стосовно необхідності письмового повідомлення заявника слідчим, прокурором не пізніше наступного робочого після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР [1, с.159].

Важливою гарантією дотримання прав, свобод та законних інтересів підозрюваного є своєчасне повідомлення особи про підозру в учиненні кримінального правопорушення. У практичній діяльності достатньо часто трапляються випадки, коли слідчий або прокурор «затягують» із повідомленням про підозру, що здійснюється з метою забезпечення тривалого строку досудового розслідування, оскільки кримінальні провадження, які відкриті за фактом вчинення кримінального правопорушення, практично не обмежені в строках досудового розслідування, що надає стороні обвинувачення широкі можливості в проведенні всієї сукупності кримінальних процесуальних заходів. За таких умов наявні можливості для здійснення з боку слідчого або прокурора зловживання своїми процесуальними правами, оскільки момент повідомлення про підозру належить до дискреційних повноважень названих суб'єктів [1, с.170–171].

Крім вищенаведеного, необхідно уточнити, що у практичній діяльності правоохоронних органів мають місце зловживання нормами процесуального права, які виявляються в тому, що слідчий за погодженням із прокурором або прокурор повідомляє особі підозру про вчинення кримінального правопорушення в менш тяжкому кримінальному правопорушенні. Саме тому, виконуючи свої повноваження як процесуального керівника досудового розслідування прокурор повинен ретельно вивчати повідомлення про підозру, які складені слідчим, та в разі виявлення фактів первинної кваліфікації за менш тяжким кримінальним правопорушенням, а після проведення мінімального обсягу слідчих (розшукових) дій різкої перекваліфікації у більш тяжкий злочин, однозначно відмовляти в погодженні таких клопотань [1, с.172–173].

Слід звернути увагу, що Уповноважений Верховної Ради України у своїй Щорічній доповідді про стан додержання та захисту прав і свобод лю-

дини і громадянина в Україні 2018 р. звертає увагу на те, що заяви та повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення органи поліції і прокуратури вносять до журналу єдиного обліку та розглядають у порядку, спеціально встановленому відомчими актами цих органів, або з посиланням на Закон України «Про звернення громадян», або ж приєднують до розпочатих кримінальних проваджень. У такий спосіб слідчі та прокурори уникають реєстрації в ЄРДР заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення.

Протягом 2018 року до Уповноваженого надійшло 273 повідомлення стосовно невнесення відомостей до ЄРДР, за якими до органів прокуратури надіслано 72 листи. Лише у 7 випадках за результатами проведених органами прокуратури перевірок внесено відомості до ЄРДР, в інших випадках Уповноваженому повідомлено, що не виявлено підстав для внесення відомостей до ЄРДР та проведення досудового розслідування.

На жаль, в деяких випадках органи прокуратури після отримання скарг на таку бездіяльність органів поліції не лише не використовують повноваження, передбачені КПК України, а й безпідставно надсилають такі скарги до Уповноваженого для проведення перевірок на предмет порушення вимог Закону України «Про звернення громадян» [8].

Враховує вищенаведене, Уповноважений Верховної Ради України рекомендує Генеральній прокуратурі України посилити контроль за внесенням уповноваженими особами поліції та прокуратури відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, а також на неприпустимість надіслання Уповноваженому скарг на невнесення відомостей до ЄРДР для проведення перевірок відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян» [8].

Також Уповноважений Верховної Ради України у своїй доповідді зауважує, що до нього надходять багато скарг як від обвинувачених, так і потерпілих стосовно порушення їхніх прав, гарантованих статтею 6 Конвенції через надмірно тривалий судовий розгляд кримінальних проваджень. У 2018 році кількість таких повідомлень за скаргами становила 352. Водночас надмірна тривалість судових проваджень пов'язана зі зловживанням процесуальними правами учасників кримінального провадження та неналежним виконанням прокурором і судом своїх повноважень.

Окрім того, мають місце факти зловживання процесуальними правами, що допускаються як захисниками, так і прокурорами. Один із поширених способів – це подання клопотань про виклик

свідків, які неможливо виконати, у зв'язку з чим судові засідання відкладаються. Відкладення слухань є однією із найбільш суперечливих проблем кримінального провадження, оскільки наявність передбачених законом підстав досить часто використовується всупереч їхнім цілям і стає причиною порушення розумних строків розгляду.

Серед підстав відкладення судових засідань найбільш поширеними є неприбуття прокурора та захисника в судові засідання без поважних причин. Приблизно у 20% випадків відкладення судових засідань зафіксовано через неявку прокурора, хоч поширена й практика неприбуття захисників або подання ними відповідних клопотань з посиленням на зайнятість в іншому процесі. Саме тому Уповноважений Верховної Ради України рекомендує Генеральній прокуратурі України провести узагальнення причин неявки прокурорів у судові засідання та визначити можливі шляхи усунення цієї проблеми [8].

Отже, у системі суб'єктів сторони обвинувачення базовою процесуальною фігурою є прокурор, якому з огляду на визначений КПК України процесуальний вплив в ієрархії суб'єктів цієї групи відведено керівну функцію, що реалізовано як закріплення наглядових повноважень у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Таке процесуальне становище прокурора обумовлює визначення органів прокуратури держателем ЄРДР [7, с.177–178].

Повноваження керівника органу прокуратури під час досудового розслідування не визначені в окремій статті, а розосереджені в КПК України. Реалізація повноважень цим суб'єктом має обов'язкову електронну складову: 1) ч. 5 ст. 36 КПК України – доручення здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування – окрім паперового оформлюється електронним процесуальним документом – в ЄРДР; 2) ч. 6 ст. 36 КПК України – скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих і підпорядкованих прокурорів (наприклад, зупинення досудового розслідування чи закриття кримінального провадження) у межах строків досудового розслідування – передбачає електронне оформлення шляхом внесення відповідних змін до ЄРДР; 3) ч. 1 ст. 37 КПК України – визначення прокурора, який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні, визначення групи прокурорів, а також старшого прокурора такої групи – здій-

снюється оформленням відповідної постанови, поєднаним із призначенням процесуального керівника в ЄРДР. Цілком погоджуємося з думкою А.В. Столітнього проте, що на практиці внесення даних до ЄРДР є значно суттєвішим для ефективного здійснення процесуального керівництва, ніж винесення паперової постанови (які часто складаються та підписуються вже згодом), адже надає доступ до електронної системи, внесення до неї відомостей, вчинення процесуальних дій. Вказане свідчить, що, на відміну від паперової форми цього рішення, яка є формальною, його електронне вираження надає процесуальним суб'єктам реальні повноваження [7, с. 179–180].

Отже, процесуальний статус суб'єктів сторони обвинувачення ілюструє невід'ємну роль електронного сегмента в їх процесуальній діяльності. При цьому сторона обвинувачення має виняткові повноваження повного доступу до ЄРДР як електронного сегмента кримінального процесу, внесення до нього відомостей та їх корегування.

Окрім того, слід зауважити, що суб'єкти сторони обвинувачення – єдині учасники кримінального провадження, які за допомогою ЄРДР взаємодіють у формі електронного процесуального діалогу. Йдеться про два види взаємодії: керівник органу досудового розслідування та керівник прокуратури підтверджують реєстрацію відомостей в електронній системі та призначають слідчого й процесуального керівника відповідно для кожного конкретного розслідування, при цьому саме слідчий та прокурор – процесуальний керівник формують більшу частину електронного процесуального документа [7, с.183–184].

Резюмуючи, варто зауважити, що досягнення сучасних комп'ютерних технологій є вагомим фактором удосконалення організаційно-технічної і методичної роботи, а також важливим фактором підвищення якості підготовки процесуальних документів за всіма напрямками діяльності прокуратури.

Реформа органів прокуратури та модернізація нашої держави – це два важливі процеси, які пов'язані між собою. Неможливо підвищити якість роботи прокуратури без запровадження в її діяльність інноваційних технологій, без зміни підходу стосовно опрацювання та використання інформації. Адже, саме інформаційні ресурси повинні стати основним рупором розвитку правової держави у XXI столітті.

Проведений аналіз дозволяє запропонувати: розробити «Положення про автоматизовану систему документообігу прокуратури»; розробити

критерії ефективності здійснення прокурором функції процесуального керівника; впорядкувати навантаження на процесуального керівника через запровадження автоматизованої системи документообігу прокуратури.

Список використаних джерел

1. Гасанов Р.Н. Здійснення повноважень прокурором в частині проведення слідчих (розшукових) дій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2017. 251 с.
2. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: монографія. К.: Логос, 2018. 376 с.
3. Козьяков І.М. Методологічні аспекти організації прокурорської діяльності на сучасному етапі. *Вісник прокуратури*. 2015. Вип. 7. С. 23-33.
4. Колеснік Г.Р. Функціональне призначення нагляду і контролю у досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2018. 224 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12, 13. Ст. 88.

7. Столітній А.В. Електронне кримінальне провадження на досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2018. 648 с.

8. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні 2018 р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/SHCHorichna-dopovid-Upovnovazhenogo-Verhovnoi-Radi-Ukraini-z-prav-lyudini-pro-stan-doderzhannya-ta-zahistu-prav-i-svobod-lyudini-i-gromadyanina-v-Ukraini/>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

ШУЛЬГАН Ірина Іванівна,
асистент кафедри теорії, історії та філософії
права Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти Національного
університету «Львівська політехніка»;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

SHULHAN Iryna Ivanivna,
Assistant Professor at the Department of Theory,
History and Philosophy of Law of Educational
and Scientific Institute of Law, Psychology and
Innovative Education of Lviv Polytechnic
National University;
irashulhan@gmail.com