

УДК 347.963 (477)

ПРИНЦИП НЕЗМІНЮВАНОСТІ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Лапкін А.В., к. ю. н.,
асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню проблем незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні. Пропонується розглядати незмінюваність як принцип участі прокурора у кримінальному провадженні. Аналізуються статус та повноваження прокурора у кримінальному провадженні.

Ключові слова: прокурор, кримінальне провадження, незмінюваність, процесуальне керівництво, підтримання державного обвинувачення.

Статья посвящена исследованию проблем несменяемости прокурора в уголовном производстве. Предлагается рассматривать несменяемость как принцип участия прокурора в уголовном производстве. Анализируются статус и полномочия прокурора в уголовном производстве.

Ключевые слова: прокурор, уголовное производство, несменяемость, процессуальное руководство, поддержание государственного обвинения.

Lapkin A.V. A PRINCIPLE OF AN IRREMOVABILITY OF THE PROSECUTOR IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Article is devoted to research of problems of an irremovability of the prosecutor in criminal proceedings. It is offered to consider an irremovability as a principle of participation of the prosecutor in criminal proceedings. Are analyzed the status and powers of the prosecutor in criminal proceedings.

Key words: prosecutor, criminal proceedings, irremovability, procedural management, maintenance of the state charge.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми зумовлена положеннями нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), які закріпили вимогу щодо незмінюваності прокурорів у кримінальному провадженні. В той же час практична реалізація вказаних норм характеризується наявністю деяких проблем, що вимагає їх докладного теоретичного аналізу з метою одноманітного застосування приписів законодавства, які регламентують участь прокурора у кримінальному провадженні.

Суть розробленості проблеми. Питання принципів, яким підпорядковується діяльність прокурора у кримінальному провадженні загалом, а також на окремих його етапах, висвітлювалося у працях В.І. Малюги, В.Т. Маляренка, Н.В. Марчук, а також у попередніх публікаціях автора [1]. Проте в роботах цих та інших дослідників принцип незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні досі не отримав самостійного наукового обґрунтування.

У статті автор ставить перед собою мету проаналізувати законодавчі положення, які закріплюють правило щодо незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні, та розкрити його правову природу, виявити переваги й недоліки такої моделі й окреслити проблеми її практичного застосування, а також надати конкретні пропозиції щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Положення щодо незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні закріплені у ч. 2 ст. 37 КПК України, відповідно до якої прокурор здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення. Це означає, що одна і та ж посадова особа органів прокуратури здійснює всі передбачені законом повноваження прокурора у кримінальному провадженні, починаючи з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, який є його початком, далі здійснюючи нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування, повідомляючи особі про підозру, затверджуючи обвинувальний акт і підтримуючи в його межах державне обвинувачення, закінчуючи завершенням судового провадження. Вказана норма стала однією із найбільш суттєвих новацій КПК України, на чому акцентували його розробники, вказуючи, що функцію з представництва державного обвинувачення у суді по конкретній справі буде покладено саме на того прокурора, який здійснював нагляд за дотриманням законів органами, які проводили досудове розслідування [2]. На думку дослідників, закріплення в цій нормі закону здійснення повноважень прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення є втіленням завдання кримінального провадження в частині забезпе-



чення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду, а також необхідне для підвищення ефективності процесуальної діяльності прокурора щодо доведеності перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення [3, с. 130].

Така модель є для кримінального процесу України принципово новою, оскільки раніше нагляд за дізнанням і досудовим слідством здійснювався, як правило, тільки прокурорами та заступниками прокурорів району (міста), які затверджували обвинувальний висновок і призначали прокурора, який буде підтримувати державне обвинувачення в суді [4, с. 124–125]. Такий порядок мав низку суттєвих недоліків, основним серед яких була низька якість підтримання державного обвинувачення. Досить часто державні обвинувачі призначалися не завчасно, а безпосередньо перед початком судового розгляду, внаслідок чого вони не орієнтувалися у матеріалах справи, вивчення якого обмежували ознайомленням з обвинувальним висновок. Крім того, державні обвинувачі у суді були зв'язані позицією керівника прокуратури, який затвердив обвинувальний висновок. У результаті підтримання державного обвинувачення мало формальний характер, прокурори у суді були пасивними, що негативно впливало на виконання завдань кримінального судочинства та принижувало авторитет прокуратури як органу державної влади.

Щоб подолати подібні негативні моменти і була передбачена модель незмінюваності, або безперервної участі прокурорів у кримінальному провадженні. Її очевидною перевагою є реальна можливість забезпечити досконале знання прокурорами обставин кримінального провадження, участь у якому вони здійснювали із самого його початку. Такий прокурор, безпосередньо задіяний у процесі досудового розслідування «зсередини», здатний кваліфіковано та грамотно підтримувати державне обвинувачення, вільно орієнтується у матеріалах кримінального провадження, оцінює їх об'єктивно і неупереджено, відстоюючи у суді власне переконання, втілене у обвинувальному акті. Крім того, затверджуючи обвинувальний акт, прокурор перебирає повну особисту відповідальність за результати досудового розслідування, які представляє у суді, що забезпечує дійсну реалізацію задачі змагальності.

Правило щодо незмінюваності прокурорів у кримінальному провадженні передбачає окремі винятки. Аналізуючи положення чч. 2–3 ст. 37 КПК України, можна виокремити такий перелік підстав для заміни про-

курора у кримінальному провадженні на іншого:

1) задоволення заяви про його відвід (ч. 3 ст. 37 КПК України);

2) тяжка хвороба (ч. 3 ст. 37 КПК України);

3) звільнення з органу прокуратури (ч. 3 ст. 37 КПК України);

4) участь у судовому провадженні з перегляду судових рішень в апеляційному чи касаційному порядку, Верховним Судом України або за нововиявленими обставинами службових осіб органів прокуратури вищого рівня (ч. 4 ст. 36 КПК України);

5) доручення з боку Генерального прокурора України, керівника регіональної прокуратури, їх перших заступників та заступників 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 (ч. 5 ст. 36 КПК України);

6) покладення керівником органу прокуратури його повноважень на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування (ч. 3 ст. 37 КПК України);

7) заміна одного прокурора на іншого з числа службових осіб органів прокуратури того ж рівня в досудовому провадженні, де було прийнято або вчинено незаконне рішення, дія чи бездіяльність у разі скасування рішення або визнання незаконними вчинених дії чи бездіяльності прокурора (ч. 3 ст. 313 КПК України);

8) усунення від участі в судовому розгляді прокурора у разі відмови у погодженні обвинувального акта із зміненим обвинуваченням, клопотання про висунення додаткового обвинувачення або постанови про відмову від підтримання державного обвинувачення з боку прокурора вищого рівня (ч. 2 ст. 341 КПК України);

9) інші поважні причини, що унеможливають участь прокурора у кримінальному провадженні.

Вказані підстави для заміни прокурора можна поділити на об'єктивні (неможливість здійснювати покладені на прокурора повноваження через відвід, хворобу, звільнення з органів прокуратури) і суб'єктивні, в основі яких лежить рішення вищого прокурора, що розходиться з позицією прокурора, який бере участь у кримінальному провадженні. Проте таке їх формулювання зумовлює деякі ускладнення. З одного боку, підставою для заміни прокурора є саме «тяжка хвороба», а не будь-яка інша,

тобто ця обставина потребує встановлення критерію «тяжкості». З іншого боку, вказівка на інші поважні причини, що унеможливають участь прокурора у кримінальному провадженні, створює передумови для довольного їх тлумачення та порушення вимог щодо незмінюваності. Також вказівка на можливість брати участь у кримінальному провадженні з оскарження судових рішень працівників прокуратур вищого рівня фактично обмежує дію правила щодо незмінюваності прокурорів стадіями досудового розслідування і судового провадження у суді першої інстанції.

Отже, норма щодо незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні, хоча і передбачає розглянуті нами винятки, проте сформульована імперативно. Це дає нам підстави розглядати вказане положення як принцип участі прокурора у кримінальному провадженні. Обґрунтовуючи це твердження, необхідно наголосити, що поняття та система принципів участі прокурора у кримінальному провадженні законодавчо не закріплена і не є сформульованою у науковій юридичній літературі. При її визначенні доцільно враховувати, що, з одного боку, прокурор як посадова особа органів прокуратури підпорядковується засадам діяльності прокуратури, визначеним у ст. 3 Закону «Про прокуратуру», а з іншого – як суб'єкт кримінального провадження має діяти відповідно до основних засад кримінального провадження, закріпленими у КПК України. Відтак прокурор у кримінальному провадженні підпорядковується двом відносно відокремленим групам принципів, першу з яких можна вважати «організаційними», а другу – процесуальними, і які, однак, є рівною мірою обов'язковими для прокурора [5, с. 47].

На основі поєднання та взаємодоповнення вказаних груп принципів доцільно виокремлювати специфічні принципи участі прокурора у кримінальному провадженні. Вони мають загальні характеристики принципів прокурорської діяльності, виступаючи основою для формування здатності і уміння дотримуватись постійної лінії поведінки працівником прокуратури, зразково виконувати свої обов'язки [6, с. 71–72]. Оцінюючи прокурорську діяльність на предмет відповідності їм, можна зробити висновок як про законність і обґрунтованість рішень конкретного прокурорського працівника, так і загалом про ефективність діяльності прокуратури. В той же час вони відображають специфіку діяльності прокурора у сфері кримінального провадження, безпосередньо реалізуються у цій сфері і є властивими саме їй.

Не розглядаючи систему вказаних принципів, зазначимо, що правило щодо не-

змінюваності прокурора у кримінальному провадженні відповідає характеристикам принципу, який визначається як основна вихідна засада, що в поєднанні з іншими визначає сутність, зміст і направленість діяльності суб'єктів процесу, спосіб і процесуальну форму їх діяльності, створює систему гарантій у встановленні істини, захисту прав і свобод людини та забезпечення справедливості правосуддя [7, с. 10]. Цей принцип безпосередньо стосується лише прокурора і формально не входить до числа засад кримінального провадження, сформульованих у главі 2 КПК України. Проте його можна розглядати в якості складової таких загальних засад кримінального провадження, як законність, передбачена у ст. 9 КПК України, яка також розглядається дослідниками як імперативна засада діяльності правоохоронних органів [8, с. 434], та змагальність, що покладає на прокурора обов'язок здійснювати повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, звернення з обвинувальним актом та підтримання державного обвинувачення у суді (ч. 4 ст. 22 КПК України). Фактично, у такій інтерпретації засада змагальності передбачає здійснення всіх вказаних процесуальних дій одним і тим же прокурором.

Розуміння положень ч. 2 ст. 37 КПК України в якості засадничих має важливе значення, оскільки передбачає особливі правові наслідки їх порушення. Так, оскільки всі засади судочинства в межах цілісної системи органічно та нерозривно зв'язані як з усією системою, так і з рештою засад, то порушення будь-якої з них призводить до порушення інших засад і тим самим – до порушення законності при провадженні в цілому [9, с. 43]. Крім того, рішення, прийняте з порушенням того чи іншого принципу процесу, визнається недійсним і підлягає скасуванню [7, с. 10]. Відтак недодержання вимог закону щодо незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні ставить під сумнів його результати, автоматично тягне за собою порушення засад кримінального провадження, а також може бути підставою для оскарження процесуального рішення (в тому числі і судового).

Водночас практика показує, що у багатьох випадках вказаний принцип порушується. У цьому відношенні найбільш поширеною формою ухилення від його додержання є створення груп прокурорів. Така можливість передбачена ч. 1 ст. 37 КПК України, відповідно до якої 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. Галузевий наказ Генерального прокурора України № 4гн від 19 грудня 2012 року «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» не конкретизує підстави створення таких груп, вказуючи у п. 2.3, що у разі необхідності мають створюватися групи прокурорів і признаватися старший прокурор групи відповідною постановою [8]. В той же час Генеральний прокурор України наголошує на тому, що заміну прокурорів – процесуальних керівників можна здійснювати лише у випадках, передбачених КПК України (п. 2.5 наказу).

Попри те, що підстави створення груп прокурорів не закріплені ані на законодавчому, ані на відомчому рівні, вважаємо, що вказівка «за необхідності» передбачає можливість їх існування лише у виняткових випадках, коли одноосібний прокурор-процесуальний керівник не здатний у повному обсязі виконувати покладені на нього обов'язки. Таке можливе у провадженні по кримінальних правопорушеннях, які є складними, багатоепізодними, резонансними, вчиненими організованими злочинними групами, які розслідуються слідчо-оперативними групами тощо.

Проте у багатьох випадках створення груп прокурорів не є обґрунтованим. Так, за даними проведеного нами опитування, така практика існує у більшості кримінальних проваджень. У багатьох випадках створення груп прокурорів пояснюється не фактичними обставинами кримінального правопорушення, а організаційними факторами, наприклад, за необхідності взаємодії з оперативними підрозділами (приміром, коли один з членів групи прокурорів має допуск до державної таємниці, а інші – ні), у випадках, коли процесуальне керівництво здійснюється з боку співробітників регіональної прокуратури (до складу групи включається прокурор місцевої прокуратури) тощо. Також рішення керівника органу прокуратури про створення групи прокурорів часто має на меті убезпечитися від необхідності призначати іншого прокурора-процесуального керівника у разі неможливості здійснювати ним своїх повноважень (у зв'язку із переведенням до іншої прокуратури, відпусткою, хворобою тощо).

Необхідно враховувати, що на групу прокурорів поширюються всі ті положення, що стосуються участі окремого прокурора у кримінальному провадженні, зокрема і правило щодо незмінюваності. Тобто, ті ж члени групи прокурорів, які здійснювали процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, повинні підтримувати державне обвинувачення в суді. Водночас

діяльність групи прокурорів передбачає певну внутрішню спеціалізацію її членів, тобто розподіл обов'язків між прокурорами, які входять до складу групи, з метою більш ефективного її функціонування. При цьому особливо негативною практикою є спеціалізація прокурорів всередині групи за функціональним критерієм, коли один з них здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, а інший – підтримує державне обвинувачення. В результаті порушується принцип незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні, оскільки сама ідея КПК України щодо безперервної участі одного і того ж прокурора на всіх стадіях кримінального провадження нівелюється. Фактично, це означає замасковане повернення до моделі організаційного розділення функцій наглядку за законністю досудового розслідування й підтримання державного обвинувачення, яка існувала раніше, і була відкинута з прийняттям нового КПК України, з усіма її негативними аспектами, які висвітлювалися.

Висновки. З огляду на це, вважаємо, що правило щодо незмінюваності прокурора у кримінальному провадженні як на теоретичному рівні, так і у практичній площині має розглядатися як основоположна, вихідна засада участі прокурора у кримінальному провадженні, тобто в якості принципу. Для гарантування його реалізації необхідно: 1) конкретизувати правові наслідки порушення цього принципу, зокрема, як одну з підстав оскарження процесуальних рішень у кримінальному провадженні; 2) передбачити, що перелік підстав для заміни прокурора у кримінальному провадженні є вичерпним, регламентувати порядок такої заміни, а також процесуальні наслідки, які вона тягне; 3) визначити вичерпний перелік підстав для створення груп прокурорів, докладно регламентувати порядок роботи такої групи та взаємодії між прокурорами, які входять до її складу. Вирішення цих питань має відбуватися як на законодавчому, так і на відомчому рівні, і в підсумку сприятиме підвищенню ефективності діяльності прокурорів у кримінальному провадженні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лапкін А.В. Принципи участі прокурора у кримінальному провадженні / А.В. Лапкін // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Луганськ, 20 квітн. 2012 р.) / редкол.: М.Й. Курочка, О.І. Левченков, В.І. Галаган та ін.; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУМВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – С. 439–444.

2. Пояснювальна записка до проекту Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42312.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар: у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – Т. 1. – 768 с.
4. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району : методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2008. – 352 с.
5. Марчук Н.В. Принципи участі прокурора у досудовому кримінальному провадженні / Н.В. Марчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 4. – С. 43–47.
6. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. / В.І. Малюга. – К., 2002. – 205 с.
7. Тертишник В. Концептуальна модель системи принципів кримінального процесу / В. Тертишник // Юридичний вісник України. – 2001. – № 5 (1–7 лютого 2001р.). – С. 10.
8. Ахтирська Н.М. Законність як імперативна засада діяльності правоохоронних органів / Н.М. Ахтирська // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – К. : НДІ «Проблеми людини», 1999. – Т. 18. – С. 434–443.
9. Малярєнко В.Т. Поняття, загальна характеристика та класифікація основних засад кримінального судочинства / В.Т. Малярєнко // Вісник Верховного Суду України. – 1999. – № 1. – С. 40–44.
10. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України № 4гн від 19 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.