

УДК 343.163+343.132

Мирослава Черноусько,*аспірант кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ФЕНОМЕН СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано правову природу, основні ознаки спеціалізованого процесуального керівництва та зміст його функціональної структури у кримінальному процесі України. У результаті дослідження сформульовано визначення понять спеціалізованого процесуального керівництва та імунітету процесуального рішення.

Ключові слова: досудове розслідування, нагляд прокурора, спеціалізоване процесуальне керівництво, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, військова прокуратура, функціональна структура, імунітет процесуального рішення.

Постановка проблеми. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як напрям прокурорського нагляду зазнає послідовних та закономірних трансформацій з огляду на поточне реформування системи кримінальної юстиції України та набуття суттєвими відносинами нових форм утілення. Одним із виявів таких змін, що характеризуються процесами формування нових функціональних відгалужень процесуального керівництва, є поява у кримінальному процесі України досі окремо не ідентифікованого та не дослідженого феномену спеціалізованого процесуального керівництва, що сформувався у кримінальному процесі України відносно нещодавно.

Стан дослідження. Становлення процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кримінальній процесуальній доктрині України відбувалося та продовжує відбуватися завдяки дослідженням таких видатних процесуалістів, як І. В. Гловюк, О.М. Комарницька, В.І. Малога, М.А. Погорельський, О.С. Проневич, А.Р. Туманянц, В.М. Юрчишин, та ряду інших. Деякі з дослідників зосереджували свої наукові пошуки навколо проблем функціонування в Україні інституту спеціалізованих прокуратур, втім такі праці переважно присвячувалися питанням імплементаційного та організаційно-структурного характеру, тоді як процесуальні особливості наглядової діяльності у цьому контексті, як правило, не діставали наукового висвітлення. Відповідно, зовсім не дослідженим постає і явище спеціального процесуального керівництва з гносеологічної та онтологічної позицій, що обумовлює актуальність розглядуваної теми.

Метою даної статті є з'ясування правової природи, ознак, змісту функціональної структури та формулювання визначення поняття спеціалізованого процесуального керівництва.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 7 ЗУ «Про прокуратуру», до системи прокуратури України належать у тому числі військові прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура[1]. Законодавчий масив, що так чи інакше врегулює питання діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у тому числі в частині здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням, становлять КПК України 2012 року, ЗУ «Про прокуратуру», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про оперативно-розшукову діяльність», Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру № 149 від 12.02.2016. Відповідно до останнього, у її складі діє Управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді, до якого входять шість відділів. З аналізу норм вказаних нормативних актів випливає, що реалізація повноважень прокурором, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням щодо корупційних правопорушень, у цілому відбувається за загальними правилами, визначеними кримінальним процесуальним законодавством. Так, зокрема, прокурори у встановленому порядку проводять слідчі (розшукові) дії у кримінальних провадженнях, беруть участь у їх проведенні за власною ініціативою або доручають їх проведення, надають іншу практичну та методичну допомогу детекти-

вам, що здійснюють досудове розслідування; у встановленому порядку приймають рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій, перевіряють законність їх проведення; перевіряють законність закриття кримінальних проваджень, зупинення досудового розслідування та інших процесуальних рішень, додержання конституційних прав громадян під час досудового розслідування, обґрунтованість клопотань про продовження строку досудового розслідування, вживають заходів щодо усунення порушень закону; скасовують незаконні постанови про закриття кримінальних проваджень; готують проекти вмотивованих постанов про доручення здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, якщо під час здійснення Національним антикорупційним бюро України досудового розслідування встановлено, що таке кримінальне правопорушення не віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України; у разі виявлення безпосередньо або з іншого джерела фактів, що мають ознаки кримінального правопорушення, складають рапорт та доповідають керівництву Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, розпочинають досудове розслідування; беруть участь у розгляді слідчими суддями клопотань детективів Національного антикорупційного бюро України, готують апеляції на ухвали слідчих суддів у кримінальних провадженнях на стадії досудового розслідування, беруть участь у їх розгляді в судах; забезпечують інформування підозрюваного та потерпілого про їхнє право на примирення, підозрюваного – про право на угоду про визнання винуватості, роз'яснюють механізм реалізації цих прав; беруть участь у судовому розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність прокурорів та детективів Національного антикорупційного бюро України [2]. Оскільки у Положенні не конкретизовано, хто уповноважений приймати рішення про заміну прокурора у разі неналежного виконання ним своїх повноважень (а цього слід було б очікувати у зв'язку з наявністю нестандартних кроків врегулювання окремих процесуальних аспектів), питання вирішується за загальним правилом ч. 3 ст. 37 КПК керівником органу прокуратури, тобто у даному разі – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

При цьому ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро» (далі – НАБУ) обмежується можливістю подання прокурорами та виконання детективами будь-яких письмових, усних вказівок, вимог, доручень щодо розслідування у певному провадженні, не передбачених КПК України[3]. Привер-

тає увагу те, що реалізація низки прав НАБУ, визначених однойменним законом, опосередкована участю прокурора та потребує його рішення. Зазначене так само дає можливість вести мову про спорідненість процесуального порядку виконання повноважень у ході досудового розслідування, здійснюваного НАБУ та іншими органами досудового розслідування. Варто підкреслити, що у цьому разі з теоретичної точки зору можливий поділ за предметним критерієм на повноваження прокурора першого (загального) рівня, що відбувається поза межами процесуального керівництва у конкретному кримінальному провадженні, та другого (конкретного) рівня, що є виявом власне процесуального керівництва. Так, зокрема, за погодженням із прокурором має відбуватися отримання від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформації про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків НАБУ; створення спільних слідчих груп; витребування оперативно-розшукових справ та кримінальних проваджень, що стосуються кримінальних правопорушень, підслідних НАБУ, та інших кримінальних правопорушень, які не належать до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності[3].

Зважаючи на той факт, що процесуальне керівництво ми розуміємо як підінститут прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, то спеціалізоване процесуальне керівництво становить собою відносно автономний вид першого. Отже, спеціалізоване процесуальне керівництво слід визначати як процесуальну діяльність спеціалізованого прокурора з метою гарантування виконання завдань кримінального провадження під час досудового розслідування злочинів, що становлять загрозу національній безпеці, яка здійснюється ним шляхом реалізації легальних повноважень у обсязі, передбаченому законом та необхідному для взаємодії зі спеціальним суб'єктом розслідування, визначення його перебігу, забезпечення належного нагляду за його законністю. Цьому підвиду процесуального керівництва притаманні такі основні ознаки: спеціальний суб'єкт здійснення в особі прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або прокурора військової прокуратури; спеціальний піднаглядний суб'єкт; окрема категорія злочинів, у яких здійснюється розслідування. Вислов-

лене дає можливість дійти висновку про те, що феномен спеціалізованого процесуального керівництва у широкому розумінні має визначальні суб'єктно-об'єктні характеристики, опосередковані предметом розслідування (злочини, що становлять загрозу національній безпеці, у тому числі корупційні правопорушення, вчинені вищими посадовими особами держави, та ті, що порушують встановлений порядок несення військової служби) та, відповідно, нагляду – додержання законів під час розслідування злочинів, що становлять загрозу національній безпеці. У цьому світлі функціональну структуру спеціалізованого процесуального керівництва з точки зору діяльнісного підходу доречно характеризувати за допомогою таких компонентів, як: 1) мета – гарантування виконання завдань кримінального провадження під час досудового розслідування злочинів, що становлять загрозу національній безпеці, зокрема корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави, та злочинів, що порушують встановлений порядок несення військової служби; 2) об'єкт – суспільні відносини, що виникають із приводу здійснення спеціалізованого процесуального керівництва; 3) мотив – необхідність додержання режиму законності досудового розслідування окремих категорій злочинів; 4) потреба – об'єктивне виявлення процесуальних ризиків, повне усунення порушень законності «спеціальних розслідувань» шляхом прийняття процесуальних рішень у межах компетенції; 5) умови – наявність суспільного конфлікту, процесуального ризику, суспільного резонансу, зовнішнього та внутрішнього тиску; 6) засоби – визначені законом повноваження та механізми правового впливу; 7) оцінка – процес з'ясування достатності встановлених даних для ухвалення кожного із процесуальних рішень; 8) результат – ухвалення повних, своєчасних та справедливих проміжних процесуальних рішень та формулювання об'єктивного обвинувального акта на завершальному етапі досудового розслідування. Що стосується такого складника, як завдання спеціалізованого процесуального керівництва, то з урахуванням положень чинного законодавства існує можливість сформулювати його і в загальному вигляді, й окремо для кожного з напрямів такого процесуального керівництва. Тому загальним завданням є здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування спеціальними суб'єктами. Натомість для прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури до таких завдань також належать виконання вимог закону під час приймання,

реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження [2].

Слід вказати, що ч. 5-6 ст. 36 КПК України містять деякі процесуальні запобіжники в частині гарантування повноти та ефективності функціонування НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Так, встановлено заборону на доручення здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності НАБУ, іншому органу досудового розслідування. Крім того, скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих НАБУ та прокурорів може бути здійснено лише Генеральним прокурором України або особою, яка виконує його обов'язки [4]. Таким чином, постанови як детектива НАБУ, так і прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури у конкретному кримінальному провадженні, на відміну від інших суб'єктів здійснення розслідування та процесуального керівництва, законодавець наділяє імунітетом процесуального рішення. Окреслене явище слід визначати як такий режим скасування рішення, яким встановлюються спеціальні порядок та умови постановки й вирішення питання про законність і обґрунтованість рішення слідчого та(або) прокурора у конкретному кримінальному провадженні, що може бути скасовано з метою забезпечення законності досудового розслідування в межах його строків спеціально уповноваженим суб'єктом. Варто підкреслити, що подібний імунітет не є характерним для скасування рішень прокурора військової прокуратури. Допущений дисбаланс, з одного боку, зрозумілий з огляду на те, що діяльність НАБУ та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є принципово новими віхами розвитку досудового розслідування, інститутами, які в процесі свого становлення одержали значну підтримку держави та суспільства, що й проявилось у забезпеченні механізмів діяльності, максимально позбавлених будь-яких можливостей міжвідомчого та внутрішньовідомчого впливу. З іншого боку, як Спеціалізована антикорупційна прокуратура, так і Головна військова прокуратура є схожими за процесуальним статусом, зокрема, й очолюваними заступниками Генерального прокурора України відповідної спеціалізації. Тому з метою досягнення послідовного підходу до унормування процесуального порядку функціонування обох структур уявляється доцільним передбачити

аналізований вище імунітет процесуальних рішень і для тих, що ухвалюються військовими прокурорами – суб'єктами здійснення розслідування військових злочинів, шляхом доповнення ст. 216 КПК України.

Продовжуючи дослідження другого напряму спеціалізованого процесуального керівництва, зазначимо, що, окрім КПК України, нормами якого встановлено власне процесуальний порядок діяльності прокурорів відповідної спеціалізації, її регламентація відбувається на рівні Положення про Головну військову прокуратуру № 249 від 06.10.2015 та наказу Генерального прокурора України «Про особливості діяльності військових прокуратур» № 12 гн від 29.08.2014. Так, у складі управління процесуального керівництва та нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, провадить діяльність відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням та підтримання державного обвинувачення у кримінальних провадженнях слідчого відділу, на який покладено обов'язок забезпечувати процесуальне керівництво та участь у судовому розгляді кримінальних проваджень цього відділу, а також виконувати інші повноваження, передбачені КПК України [5]. Отож, одним із завдань військових прокуратур є здійснення нагляду за додержанням законодавства під час досудового розслідування кримінальних правопорушень у тому числі у формі процесуального керівництва. Водночас у Положенні акцентовано увагу на таких завданнях, як: розгляд та вирішення заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення, внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, які їх вчинили, та прийнятих під час досудового розслідування процесуальних рішень; здійснення нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва у кримінальних провадженнях слідчого відділу слідчого управління Головної військової прокуратури; забезпечення правильності та повноти відображення відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, які їх вчинили, та руху кримінальних проваджень слідчого відділу слідчого управління Головної військової прокуратури в Єдиному реєстрі досудових розслідувань; участь у розгляді судами клопотань слідчих та прокурорів у ході досудового розслідування, а також справ з інших питань під час досудового розслідування чи оскарження дій і рішень слідчих та прокурорів; підтримання державного обвинувачення в суді, участь у перегляді судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій;

виконання інших повноважень прокурора, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України; розгляд і вирішення скарг на дії чи рішення слідчих [6].

Висловленим вище, на наш погляд, підтверджується теза про відносну автономію спеціалізованого процесуального керівництва поряд із «загальним» процесуальним керівництвом. Водночас за своєю природою спеціалізоване та «загальне» процесуальне керівництво є невіддільними одне від одного, і це не може не відобразитися на сутності досліджуваного виду.

З аналізу історичного розвитку процесуального керівництва взагалі та зі з'ясуванням нами вище зокрема вбачається, що для українського кримінального процесу спеціалізоване процесуальне керівництво постає нічим іншим, як правовим феноменом у його об'єктивному філологічному розумінні як рідкісного, виняткового явища [7]. Тим не менш для світової практики функціонування спеціалізованих інститутів юстиції, у тому числі антикорупційних у системі національних прокуратур та військових прокуратур, вже є відомим та поширеним досвідом. Недаремно у розрізі п. 15 Керівних принципів ООН щодо ролі державних обвинувачів увагу зосереджено на такому напрямі діяльності прокуратури, як розслідування корупційних злочинів та обвинувачення щодо них [8]. Слід, утім, зауважити, що тоді як інститут антикорупційних прокуратур є поки не досить застосовуваним у світовій практиці, військові прокуратури діють як мінімум у 40 державах світу (справедливим буде зазначити, що деякі з них, наприклад Польща, у зв'язку з прийнятими змінами до законодавства обрали шлях відмови від даного інституту [9]). Зокрема, у Грузії військова прокуратура аналогічно з українською здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням з метою його забезпечення [10]. Відповідно до ст. 13 Положення про військову прокуратуру Молдови, нагляд відбувається за загальним правилом, визначеним Законом «Про прокуратуру» [11].

Що стосується відповідників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, то у Литві функціонує Слідчий департамент із боротьби з організованою злочинністю і корупцією Генеральної прокуратури Литовської Республіки, котрий здійснює контроль за діями офіцерів досудового слідства у разі, коли розслідування проводиться поліцейськими підрозділами з боротьби з організованою злочинністю або Службою спеціальних розслідувань [12]. Аналог даної структури з повноваженнями, подібними до прийнятих в Україні, також діє у Молдові [13]. Цікавим для порівняння

є досвід Іспанії, де спеціально уповноважені прокурори реалізують повноваження зі спеціалізованого процесуального керівництва [14, с. 184]. Як слушно акцентує О.С. Проневич, на антикорупційну прокуратуру цієї держави покладається повноваження щодо початку кримінального провадження, яке не потребує погодження з генеральним прокурором [15, с. 264]. Як вже йшлося вище, в Україні так само відсутня необхідність здійснення відповідного погодження, що є цілком логічним в аспекті забезпечення оперативності та ефективності початкового етапу досудового розслідування.

Висновки

З положень досліджених законодавчих актів випливає, що на прокурора в деяких зарубіжних державах, серед іншого, покладається провадження діяльності зі спеціалізованого процесуального керівництва досудовим розслідуванням щодо окремих категорій злочинів. Проте в працях зарубіжних дослідників також, на жаль, відсутнє формулювання поняття та пояснення феномену спеціального процесуального керівництва, навіть з урахуванням наявних термінологічних розбіжностей. Викладене дає змогу дійти висновку про те, що спеціалізоване процесуальне керівництво у кримінальному процесі України є багатограним процесуальним механізмом, покликаним гарантувати забезпечення законності реалізації усіх аспектів кримінальних процесуальних відносин, що виникають під час досудового розслідування кримінальних проваджень щодо окремих категорій злочинів. Певні законодавчі норми, спрямовані на встановлення порядку реалізації прокурором передбачених законом повноважень зі спеціалізованого процесуального керівництва, на сьогодні не можна назвати бездоганними зі змістової та прикладної точок зору. Разом із тим будь-які спірні питання у цьому розумінні надалі можуть бути врегульовані за допомогою належного наукового та законотворчого осмислення, на що і мають спрямовуватися подальші дослідження.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
2. Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру : Положення від 12.02.2016 № 149 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>

3. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

5. Про особливості діяльності військових прокуратур : Наказ Генерального прокурора України від 29.08.2014 № 12гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102

6. Про Головну військову прокуратуру : Положення від 06.10.2015 № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/polstr.html>

7. Словник української мови : в 11-ти т. // [ред. І. К. Білодід]; АН УРСР. Інститут мовознавства. – К. : Наукова думка, 1970-1980. – Т. 10. – С. 575.

8. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 1990 року // Офіційний веб-сайт Центру політико-правових реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf.

9. Ziobro dostanie uprawnienia prokuratora generalnego. Sejm uchwałil ustawę. 28.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19550721,ziobro-dostanie-uprawnienia-prokuratora-generalnego-sejm-uchwalil.html#Czolka3Img>

10. О прокуратуре : Закон Грузии от 23.10.2008 № 382-с [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19090/6/ru/pdf>

11. Об утверждении Положения о военной прокуратуре : Постановление от 02.11.1993 № 1633 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=308309&lang=2>

12. Запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів: європейський досвід і перспективи в Україні : матеріали міжнародного науково-практичного семінару від 08.10.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/corruption/acn/lawenforcement/41651559.pdf>

13. О прокуратуре : Закон Республики Молдова от 25.12.2008 № 294 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/ru/331011/>

14. Про Службу державного обвинувачення : Органічний Закон від 30.12.1981 № 50/1981 // Статус органів публічного обвинувачення : міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство і пропозиції щодо реформування в Україні / за заг. ред. О. А. Банчука. – К. : Атіка, 2012. – С. 169–219.

15. Проневич О. С. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції / О. С. Проневич // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 261–268.

В статье выяснена правовая природа, основные черты специализированного процессуального руководства и содержание его функциональной структуры в уголовном процессе Украины. В результате исследования сформулированы определения понятий специализированного процессуального руководства и иммунитета процессуального решения.

Ключевые слова: досудебное расследование, надзор прокурора, специализированное процессуальное руководство, Специализированная антикоррупционная прокуратура, военная прокуратура, функциональная структура, иммунитет процессуального решения.

In the paper was clarified the legal nature, main signs and content of the specialized procedural guidance functional structure in the criminal proceeding of Ukraine. The research results in the formulating of specialized procedural guidance and procedural decision immunity definitions.

Key words: pre-trial investigation, prosecutor supervision, specialized procedural guidance, specialized anti-corruption prosecutor's office, military prosecutor office, functional structure, procedural decision immunity.

