

УДК 343.163

**НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ПРОКУРОРА
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА**

**INDEPENDENCE OF PROSECUTOR
IN THE IMPLEMENTATION OF PROCEDURAL MANUAL**

Шпак О.О.,

*здобувач Національної академії прокуратури України,
начальник відділу нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ
при провадженні оперативно-розшукової діяльності управління нагляду за додержанням законів
у кримінальному провадженні прокуратури Хмельницької області*

Стаття присвячена визначенню поняття та сутності незалежності прокурора при здійсненні ним процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Проаналізовано погляди вчених на поняття незалежності прокурора та її окремих складових. Автор доходить висновку, що незалежність прокурора в межах дії кримінальних процесуальних норм можливо умовно поділити на зовнішню та внутрішню.

Ключові слова: прокурор, процесуальний керівник, досудове розслідування, кримінальне провадження, незалежність.

Стаття посвящена определению понятия и сущности независимости прокурора при осуществлении им процессуального руководства досудебным расследованием. Проанализированы взгляды ученых на понятие независимости прокурора и ее отдельных составляющих. Автор приходит к выводу, что независимость прокурора в пределах действия уголовных процессуальных норм можно условно разделить на внешнюю и внутреннюю.

Ключевые слова: прокурор, процессуальный руководитель, досудебное расследование, уголовное производство, независимость.

The article is devoted to the definition and scope of the independence of the prosecutor in the exercise of procedural manuals pre-trial investigation. The views of scientists on the concept of «independence of the prosecutor» and its individual components. The author concludes that the independence of the prosecutor in the limits of the criminal procedural rules can be divided into external and internal.

Key words: attorney, head of procedure, pre-trial investigation, criminal proceedings and independence.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (далі – КПК України) прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК України, 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 й інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги і процесуальні рішення прокурора (ч. 1) [1].

Однією з основних передумов належного здійснення процесуального керівництва прокурором є його незалежність під час виконання своїх професійних обов'язків. Проте законодавець не визначає, що саме слід розуміти під незалежністю процесуального керівника.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що процесуальна діяльність прокурора неодноразово була предметом наукових досліджень Ю. Грошевого, В. Долежана, Ю. Дьоміна, І. Марочкіна, В. Маляренка, Г. Середи, В. Сухоноса та інших науковців.

Водночас питання незалежності прокурора – процесуального керівника ґрунтовно у вітчизняній юридичній літературі не досліджувалося.

Метою представлено дослідження є визначення поняття та сутності незалежності прокурора при здійсненні ним процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Виклад основного матеріалу. У Керівних принципах ООН щодо ролі обвинувачів визначено, що при виконанні своїх обов'язків обвинувачі: виконують покладені на них функції неупереджено й уникають будь-якої дискримінації на основі політичних переконань, соціального походження, раси, культури, статі або будь-якої іншої дискримінації; захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що стосуються справи, незалежно від того, вигідні чи не вигідні вони для підозрюваного (п. п. «а», «б») п. 13) [2].

Відповідно до п. 4 Рекомендації Рес (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року держава повинна вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за відповідних правових і організаційних умов, а також відповідні умови, тобто бюджетні кошти, що перебувають у їхньому розпорядженні. Ці умови необхідно встановити з допомогою тісного співробітництва між представниками прокуратур [3].

Крім того, держава повинна вжити відповідних заходів, щоб прокурори в змозі були виконувати свої професійні обов'язки і повноваження без неправомірного втручання або незаконного притягнення до цивільної, кримінальної чи іншої відповідальності. Проте прокуратура повинна періодично звітувати

перед громадськістю про свою діяльність у цілому і про шляхи, за допомогою яких втілювалися ці пріоритети зокрема (п. 11 Рекомендації Рес (2000)19).

Згідно з п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII діяльність прокуратури ґрунтується на засадах незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків [4].

Директорат з прав людини Ради Європи у своїх коментарях до цитованого закону зауважив: «Закон встановлює набір організаційних, процедурних та інших інструментів, призначених для забезпечення принципу незалежності окремих прокурорів і прокуратури в цілому, хоча й залишає деякі можливості для їх подальшого зміцнення і вдосконалення. До них належать більш згуртовані та значущі органи самоврядування, чітке окреслення управлінських та організаційних повноважень Генерального прокурора України і керівників органів прокуратури, відмежування цих повноважень від процесуальних повноважень і засобів законного здійснення процесуальних ієрархічних прерогатив, а також покращена структура, яка підтримує внутрішню (індивідуальну) незалежність прокурорів» [5].

Зауважимо, що відповідно до п. 2.1 наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» від 26 грудня 2011 року № 1 прокурори усіх рівнів зобов'язані: принципово реагувати на будь-які посягання на незалежність прокуратури у здійсненні повноважень; протидіяти втручанням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, громадських об'єднань та організацій у діяльність прокурорів; запобігати впливу на працівників прокуратури з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення. Про такі факти вони невідкладно мають інформувати прокурорів вищого рівня, а в передбачених законом випадках вирішувати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

Згідно з п. 2.2 вказаного наказу прокурори всіх рівнів не повинні допускати обмеження процесуальної самостійності прокурорсько-слідчих працівників. Вказівки з питань слідчої, наглядової діяльності та участі прокурорів у судах вони мають надавати підпорядкованим працівникам виключно у письмовій формі [6].

Необхідно зазначити, що відповідно до п. 15 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення у порядку, встановленому КПК України.

Зважаючи на наведену норму, можна зробити висновок про те, що момент закінчення процесуально-

го керівництва досудовим розслідуванням і початок підтримання прокурором державного обвинувачення є досить нечітким.

Враховуючи це, вважаємо, що окремі погляди вчених на незалежність прокурора – державного обвинувача будуть актуальними й щодо незалежності прокурора – процесуального керівника. У цьому контексті доцільно зауважимо, що механізм реалізації завдань, покладених на кримінальне судочинство, характеризується відповідними зв'язками між його учасниками, одним із яких є державний обвинувач. Зміст його процесуальної діяльності слід розглядати крізь призму взаємозв'язків з іншими учасниками кримінального процесу шляхом розкриття сутності принципових засад судочинства, а саме: законності його здійснення, рівності учасників, змагальності, диспозитивності, публічності та незалежності [7, с. 38–39].

Слушною вбачається точка зору Ю. Грошевого та І. Марочкіна про те, що діяльність державного обвинувача в суді можна вважати ефективною лише тоді, коли він працюватиме в умовах справжньої незалежності. Для цього держава повинна вживати відповідних заходів, щоб правовий статус, компетенція та процесуальна роль прокурорів були встановлені законом таким чином, аби не виникало сумнівів стосовно неупередженості судового розгляду справи [8].

Г. Серета робить висновки про те, що, зокрема, зміст процесуальної незалежності державного обвинувача формують такі наведені нижче положення, які необхідно закріпити як окрему кримінальну процесуальну норму в новому КПК України:

1) ніхто не вправі примушувати державного обвинувача займати у справі позицію, яка суперечить закону, його професійній правосвідомості й особистому переконанню;

2) самостійно визначати власну позицію у кримінальній справі, тактику і стратегію підтримання державного обвинувачення в ході судового розгляду, керуючись при цьому вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням;

3) самостійно формулювати і викладати суду свою думку як з питань, що виникають у ході судового розгляду, так і тих, що підлягають вирішенню при постановленні вироку;

4) самостійно визначати обсяг обвинувачення, яке слід підтримувати перед судом, ґрунтуючись на особистому переконанні і безпосередньому дослідженні доказів у ході судового слідства;

5) самостійно приймати рішення щодо зміни обсягу пред'явленого обвинувачення у встановленому законом порядку;

6) самостійно приймати рішення про відмову від обвинувачення, склавши про це відповідну постанову;

7) самостійно приймати рішення про внесення апеляції або касаційного подання на незаконне або необґрунтоване судові рішення у справі, в судовому розгляді якої він особисто брав участь [7, с. 40–41].

Ю. Полянський і В. Долежан зазначають, що на практиці повноваження прокурора тієї чи іншої прокуратури щодо нагляду за додержанням законів

у досудовому кримінальному провадженні певною мірою поширюються на керівників прокуратур та їх заступників і на прокурорів вищого рівня (ч. 6 ст. 36 КПК України). Стосовно вказаного положення Венеціанська комісія на стадії обговорення проекту чинного КПК України висловила зауваження, проте воно не було враховано, хоча при реалізації зазначеного положення процесуального закону можливі ускладнення, зокрема у випадках, коли, наприклад, слідчий суддя відмовляє у задоволенні скарги на рішення прокурора, а прокурор вищого рівня, незважаючи на це, скасовує його. Науковці вважають, що замість скасування рішення підпорядкованого прокурора вищого рівня, поважаючи процесуальну самостійність підлеглого прокурора, він мав би в подібних ситуаціях внести йому пропозицію самому переглянути рішення, яке вважає помилковим [9, с. 56–57].

Цікаво зауважити, що, наприклад, слідчий при здійсненні досудового розслідування є незалежним лише від учасників процесу (потерпілих, підозрюваних, їх представників, свідків, цивільних позивачів, відповідачів та ін.). У чинному кримінальному процесуальному законодавстві України взагалі не використовується термін «процесуальна незалежність» стосовно слідчих чи керівників органів досудового розслідування [10, с. 95].

У законодавстві аналогічно відсутнє визначення незалежності прокурора – процесуального керівника.

Отже, чіткого визначення у КПК України потребують поняття «незалежність процесуального керівника», форми втручання прокурора вищого рівня у процесуальне керівництво, а також підстави та межі такого втручання.

Окремо слід звернути увагу на можливість досягання на незалежність процесуального керівника шляхом можливості застосування до нього дисциплінарних стягнень.

Так, науковці справедливо вказують, що дуже важливо чітко визначити міру відповідальності, в даному разі – реальну можливість процесуального керівника відповідати за свої рішення і дії, а також стан законності у сфері розслідування за конкретним провадженням і, загалом, виконання у повному обсязі цих обов'язків. Їхнє невиконання чи неналежне виконання може бути підставою для настання так званої ретроспективної відповідальності у вигляді передбачених законом юридичних санкцій. Підставою для юридичної відповідальності прокурора – процесуального керівника є винесення ним незаконних і необґрунтованих процесуальних рішень, вчинення незаконних дій, конкретні прояви бездіяльності, нереагування і неналежне реагування на скарги учасників процесу, перевищення владних повноважень і потурання порушенням закону з боку осіб, на яких поширюються його процесуальні повноваження [9, с. 55–56].

Однією зі складових процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням є його внутрішнє переконання. Так, внутрішнє переконання прокурора – це психологічний, емоційно-інтелек-

туальний стан прокурора, який полягає у почутті впевненості та правильності застосування знань і методів, у коректності оцінки доказів, правильності зроблених умовиводів. Гносеологічний аспект внутрішнього переконання прокурора полягає у впевненості щодо правильного використання спеціальних знань і безпомилковості всього процесу доказування. Логічний аспект розкривається через переконання у правильності логічних операцій в ході розслідування справи. У контексті питання правосвідомості прокурора можна виділити й процесуальний аспект внутрішнього переконання – це почуття впевненості, що в процесі збирання, оцінки та фіксації доказів не було порушено норми, встановлені кримінально-процесуальним законом [11, с. 138].

Отже, під час здійснення процесуального керівництва прокурору слід виконувати свої професійні обов'язки, керуючись винятково вимогами закону та внутрішнім переконанням.

Висновки. Під незалежністю прокурора – процесуального керівника пропонуємо розуміти визначе-

ну нормами кримінального процесуального законодавства, Закону України «Про прокуратуру», одну з ключових засад діяльності прокурора, змістом якої є гарантування відсутності незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків з метою забезпечення ним виконання завдань Кримінального процесуального кодексу України, а також додержання прав і свобод учасників процесу.

Власне, незалежність прокурора в межах дії кримінальних процесуальних норм можливо умовно поділити на зовнішню (наприклад, незаконне втручання органів виконавчої влади районного або обласного рівня) та внутрішню (наприклад, вплив прокурора вищого рівня на прийняття рішень прокурором).

У подальшому вважаємо за необхідне на законодавчому рівні визначити форми втручання прокурора вищого рівня у процесуальне керівництво, а також підстави та межі такого втручання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>.
2. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів від 7 вересня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf.
3. Рекомендація Rec (2000)19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя від 6 жовтня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1568277&Site=DC>.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
5. Коментарі генерального директорату з прав людини і верховенства права (директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, 2 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/chr/CoE_review_of_the_Law_of_Ukraine_on_the_PPS_Final_Ukr.pdf.
6. Про організацію роботи й управління в органах прокуратури України : наказ Генерального прокурора України від 26 грудня 2011 року № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=151863.
7. Серета Г. Процесуальна незалежність державного обвинувача / Г. Серета // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1. – С. 38–41.
8. Грошевий Ю.М. Незалежність прокурора – основна діяльність прокуратури / Ю.М. Грошевий, І.Є. Марочкін // Голос України. – 2001. – № 4. – С. 4.
9. Полянський Ю. Роль прокурора у досудовому кримінальному провадженні за новим Кримінальним процесуальним кодексом України / Ю. Полянський, В. Долежан // Юридичний вісник. – 2013. – № 4. – С. 52–58.
10. Канфуї І.В. Процесуальна самостійність та незалежність слідчого як характеристика його місця і ролі на стадії досудового розслідування / І.В. Канфуї // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 2. – Т. 4. – С. 93–96.
11. Семенко О.В. Внутрішнє переконання прокурора та його роль у процесі доказування / О.В. Семенко // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Вип. 628. – С. 136–139.