

УДК 343.131

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.61>

О. О. Торбас
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-1465-4238

РОЛЬ ПРОКУРОРА В ПРОЦЕСІ ДОТРИМАННЯ РОЗУМНИХ СТРОКІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті автор аналізує роль прокурора в процесі контролю за дотриманням слідчим принципу розумних строків досудового розслідування. Автор зазначає, що інформування прокурора про порушення слідчим дії принципу розумних строків досудового розслідування може бути у двох формах: зовнішній та особистій. Зовнішнє інформування відбувається тоді, коли до прокурора звертаються із відповідними скаргами та клопотаннями учасники кримінального провадження. Крім того, зовнішнє інформування може відбуватися не лише шляхом звернення до прокурора, але й у разі подачі клопотань та скарг іншим уповноваженим суб'єктам, про що в подальшому дізнається прокурор. Особисте інформування характеризується тим, що воно забезпечується самим прокурором у процесі здійснення нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва.

Оцінюючи форми такого контролю, автор встановив, що прокурор оцінює дотримання слідчим принципу розумних строків шляхом постійного моніторингу ЄРДР та перевіркою матеріалів досудового розслідування.

Аналізуючи способи контролю прокурором дотримання розумних строків досудового розслідування, автор акцентував увагу на участі прокурора в процедурі продовження строків досудового розслідування. В статті зазначено, що під час розгляду клопотання слідчого про продовження строку досудового розслідування прокурор може оцінити, що саме було зроблено слідчим у конкретному кримінальному провадженні, та чому слідчий не встиг закінчити досудове розслідування протягом двох місяців з моменту повідомлення особі про підозру. Відповідно, на цьому етапі відбувається свого роду проміжна оцінка матеріалів досудового розслідування та встановлення його перспективності. У разі ж погодження клопотання слідчого до слідчого судді про продовження строку досудового розслідування прокурор додатково повинен врахувати, що підстави для продовження строку досудового розслідування повинні бути зрозумілі слідчому судді, адже слідчий суддя не обізнаний з особливостями кримінального провадження, а тому він вимагатиме додаткового обґрунтування доцільності такого продовження. Відповідно, якщо таких обґрунтувань слідчим та прокурором надано не буде, слідчий суддя може відмовити у задоволенні клопотання.

Ключові слова: прокурор, розумність строків, продовження строків досудового розслідування.

Torbas O. O. ROLE OF PROSECUTOR IN THE PROCESS OF OBSERVING REASONABLE TIME FOR PRE-TRIAL INVESTIGATION

In the article, author analyses the role of prosecutor in process of monitoring investigator's compliance with the principle of reasonable time for pre-trial investigation. In the article, author notes that informing prosecutor about the violation of the principle of reasonable time for pre-trial investigation can take two forms: external and personal. External informing occurs when prosecutor is approached with appropriate complaints and petitions by participants in criminal proceedings. In addition, external informing can be provided not only by contacting the prosecutor, but also in the case of petitions and complaints to other authorized entities. Personal information is characterized by the fact that it is provided by prosecutor in the process of supervising pre-trial investigation in the form of procedural guidance.

Assessing the actual forms of such control, author found that prosecutor assesses investigators' compliance with the principle of reasonable time by constantly monitoring the Integrated Register of Pre-Trial Investigations and checking materials of pre-trial investigation.

Analysing prosecutor's methods of monitoring compliance with reasonable time for pre-trial investigation, author focused on prosecutor's participation in the procedure of extending pre-trial investigation time period. Author states that when considering an investigator's request to extend the pre-trial investigation time period, prosecutor may assess what the investigator did in a particular criminal case and why he failed to the pre-trial investigation within two months of notifying the suspect. Accordingly, at this stage prosecutor provides assessment of materials of pre-trial investigation and establishes its prospects. In the case when investigator approach investigating judge with the motion to extend the pre-trial investigation, prosecutor must additionally take into account that the grounds for extending pre-trial investigation must be clear to the investigating judge, as he is not aware of its specifics. Accordingly, if such evidences are not provided by investigator and prosecutor, investigating judge may deny the request.

Key words: prosecutor, reasonable time, extension of pre-trial investigation.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор у кримінальному провадженні здійснює нагляд за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва. На виконання такого завдання прокурор наділений досить широким колом повноважень, в тому числі і щодо контролю за дотриманням слідчим дії принципу розумних строків

досудового розслідування. Аналізуючи участь прокурора в контролі за дотриманням розумних строків досудового розслідування, передусім необхідно встановити, як саме прокурор може виявити порушення (або можливе порушення) слідчим дії принципу розумних строків досудового розслідування. Оцінюючи джерела, з яких прокурор

виявляє такі обставини, можна сформувати дві форми інформування прокурора про можливе порушення розумних строків досудового розслідування: зовнішнє та особисте. Зовнішнє інформування відбувається тоді, коли до прокурора звертаються із відповідними скаргами та клопотанням учасники кримінального провадження. Прокурор, отримавши інформацію про можливі порушення, повинен її перевірити та, за необхідності, застосувати засоби прокурорського реагування. Зовнішнє інформування може відбуватися не лише шляхом звернення до прокурора, але і у разі подачі клопотань та скарг іншим уповноваженим суб'єктам, про що в подальшому дізнається прокурор. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 305 КПК України прокурор може самостійно скасувати власне рішення або рішення слідчого до того, як слідчий суддя прийме рішення за скаргою учасника кримінального провадження. І хоча в ст. 303 КПК України прямо не вказано на можливість оскарження до слідчого судді недотримання розумних строків (на відміну від ст. 308 КПК України), необхідно нагадати, що власне оскарження розумних строків відбувається відносно рідко. Це пояснюється тим, що розумність строків має розглядатися не лише як окреме процесуальне явище, а у комплексі зі способами їх забезпечення. Наприклад, у разі оскарження відмови слідчого або прокурора у задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій особа, яка подає таку скаргу, фактично оскаржує не лише саму відмову, а і можливе порушення розумних строків досудового розслідування, адже не проведення відповідних процесуальних дій може негативно вплинути на тривалість досудового розслідування. Забезпечення розумності строків відбувається не шляхом констатації порушення відповідної засади, а шляхом проведення процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень. Тому здебільшого оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого та прокурора до слідчого судді також прямо чи опосередковано стосується забезпечення розумності строків досудового розслідування. Особисте інформування характеризується тим, що воно забезпечується самим прокурором у процесі здійснення нагляду за досудовим розслідуванням у формі процесуального керівництва.

Оцінюючи форми такого контролю, можна встановити, що прокурор оцінює дотримання слідчим принципу розумних строків шляхом:

- постійного моніторингу ЄРДР. Оцінити всю повноту та складність досудового розслідування з аналізу відомостей, які внесені в ЄРДР, неможливо. Проте систематичного моніторингу вже буде достатньо для того, щоб виявити провадження, в яких, наприклад, закінчуються терміни застосування запобіжних заходів або в яких давно не проводились процесуальні дії. На підставі цього про-

курор може вжити подальших заходів реагування щодо проведення відповідних процесуальних дій;

- перевірки матеріалів досудового розслідування. Такий спосіб інформування потребує більше часу, однак більшою мірою дозволяє оцінити можливе затягування слідчим досудового розслідування. Прокурор повинен насамперед встановити кількість проведених процесуальних дій, тривалість їх проведення та тривалість перерв між ними. За необхідності прокурор повинен вжити всіх можливих процесуальних заходів задля недопущення подальшого затягування досудового розслідування та потенційної втрати можливості отримати докази у відповідному кримінальному провадженні.

Наступне питання, яке постає перед прокурором у процесі забезпечення розумних строків досудового розслідування – це способи їх гарантування. У прокурора є низка процесуальних повноважень, за допомогою яких він може контролювати оперативність досудового розслідування. О. Єні стверджує, що прокурор з цією метою може: доручати проведення у встановлений ним строк слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових), інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення; скасовувати незаконні або необґрунтовані постанови слідчих (наприклад, про зупинення досудового розслідування); ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого у разі неефективного досудового розслідування (що, зокрема, може проявлятися у затягуванні розслідування таким слідчим) тощо. Також прокурор може прийняти рішення про об'єднання чи виділення матеріалів кримінальних проваджень (що суттєво впливатиме на обрахування строків досудового розслідування), про укладення угоди про визнання винуватості у кримінальних провадженнях відповідної категорії (що сприятиме прискоренню кримінального провадження), про звернення до суду із клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності тощо. Науковець зазначає, що, пори те, що кожне з цих повноважень може мати основну мету, не пов'язану зі строками, додатковою метою буде саме реалізація засади розумності строків [1, с. 87]. Загалом можна погодитись з позицією, що прокурор наділений широкими повноваженнями в частині процесуального керівництва за досудовим розслідуванням, які якщо не прямо, то опосередковано стосуються і питання забезпечення розумних строків досудового розслідування, у тому числі щодо продовження строків досудового розслідування.

Відповідно до § 4 Глави 24 КПК України прокурор залучається до процесу продовження строку досудового розслідування в двох ролях: прокурор

може самостійно продовжувати строк досудового розслідування або погоджувати клопотання слідчого чи самому звертатися з клопотанням до слідчого судді про продовження строку досудового розслідування. Так, відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 294 КПК України, досудове розслідування, в якому особі було повідомлено про підозру, продовжується до трьох місяців керівником місцевої прокуратури та заступником Генерального прокурора. Як слушно зазначають Ю.П. Аленін та О.В. Малахова, така позиція законодавця виглядає досить нелогічно, адже правом продовження досудового розслідування позбавлений керівник регіональної прокуратури. На думку науковців, «зазначена правова норма не відповідає системності органів прокуратури України, яка своєю чергою визначає функціональну спрямованість прокурорів відповідного рівня» [2, с. 65]. В продовження такого зауваження також необхідно зазначити, що правом продовжити досудове розслідування також не наділений Генеральний Прокурор, хоча наділений його заступник (знову таки, відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 294 КПК України, лише один заступник). Відповідно, доцільним виглядає розширення переліку суб'єктів, які можуть продовжити строк досудового розслідування до трьох місяців і Генеральним Прокурором.

Також у правовій доктрині вказується на проблему суперечливої судової практики щодо продовження строку досудового розслідування слідчим суддею на строк до шести місяців. Деякі слідчі судді вважають, що перед подачею клопотання про продовження строку до шести місяців обов'язково мало бути продовження строку досудового розслідування керівником прокуратури до трьох місяців, інші такий погляд не підтримують. Ми погоджуємося з позицією, відповідно до якої «правильною слід визнавати останню судову практику, оскільки текстуальний аналіз положення ст. 294 КПК України дає підставу зробити висновок, що правовий порядок продовження строку досудового розслідування після повідомлення особі про підозру визначається не через призму доцільності дотримання формальностей щодо послідовності заявлення відповідних клопотань, а з урахуванням ситуативного характеру провадження, тобто його складності, що своєю чергою зумовлює необхідний строк продовження слідства, залежно від якого диференціюється суб'єкт прийняття відповідного процесуального рішення» [2, с. 63].

Повертаючись до питання розумності строків, можна стверджувати, що саме під час розгляду клопотання слідчого про продовження строку досудового розслідування прокурор може оцінити, що саме було зроблено слідчим у конкретному кримінальному провадженні, та чому слідчий не встиг закінчити досудове розслідування протя-

гом двох місяців з моменту повідомлення особі про підозру. Відповідно, на цьому етапі відбувається свого роду проміжна оцінка матеріалів досудового розслідування та встановлення його перспективності.

Наступною формою участі прокурора в процесі продовження строку досудового розслідування є погодження клопотань слідчого до слідчого судді про продовження строку досудового розслідування в провадженнях, в яких жодній особі не повідомили про підозру, або якщо строк продовження досудового розслідування перевищує три місяці. З погляду контролю за додержанням дії принципу розумних строків роль прокурора залишається незмінною щодо ситуацій, коли він особисто продовжує строки досудового розслідування. Єдине, що має додатково враховувати прокурор, – підстави для продовження строку досудового розслідування повинні бути зрозумілі слідчому судді. Прокурор, будучи процесуальним керівником, знає особливості відповідного кримінального провадження, а тому може легко оцінити необхідність продовження строку досудового розслідування. Слідчий суддя своєю чергою з такими особливостями не обізнаний, а тому він вимагатиме додаткового обґрунтування доцільності такого продовження. Відповідно, якщо таких обґрунтувань слідчим та прокурором надано не буде, слідчий суддя може відмовити у задоволенні клопотання.

І останньою групою повноважень прокурора в частині забезпечення розумних строків досудового розслідування є повноваження прокурора у разі виявлення порушень розумних строків досудового розслідування. Значна частина повноважень, які передбачені ч. 2 ст. 36 КПК України, можуть бути застосовані прокурором і у разі виявлення порушень слідчим принципу розумних строків як заходів реагування та впливу. Так само прокурор може доручити проведення відповідних процесуальних дій, скасувати незаконні чи необґрунтовані постанови слідчого або звернутися до керівника органу досудового розслідування з ініціативою змінити слідчого у зв'язку з неефективністю досудового розслідування. Проте також існують окремі процедури, які спрямовані винятково на усунення недоліків досудового розслідування в частині затягування строків його проведення. Передусім мова ведеться про пряму можливість учасників кримінального провадження оскаржити недотримання розумних строків.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 308 КПК України підозрюваний, обвинувачений, потерпілий, інші особи, права чи законні інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування, мають право оскаржити прокурору вищого рівня недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування. Відповідно до ст. 17 ЗУ «Про прокуратуру», прокурором вищого рівня є:

1) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів окружної прокуратури – керівник окружної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;

2) для прокурорів, керівників та заступників керівників підрозділів обласної прокуратури – керівник обласної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;

3) для керівника окружної прокуратури, його першого заступника та заступників – керівник відповідної обласної прокуратури чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;

4) для керівника обласної прокуратури, його першого заступника та заступників, керівника та заступника керівника підрозділу, прокурора Офісу Генерального прокурора – Генеральний прокурор чи його перший заступник або заступник відповідно до розподілу обов'язків;

5) для першого заступника та заступника Генерального прокурора – Генеральний прокурор.

У разі утворення спеціалізованих прокуратур (крім Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) прокурори вищого рівня в межах таких прокуратур визначаються Генеральним прокурором.

Як зазначає О.Г. Яновська, прийняттю рішення щодо скарги може передувати відповідна перевірка – ознайомлення з матеріалами кримінального провадження, матеріалами розгляду заяв і повідомлень про злочини, опитування скажника, витребування пояснень від осіб, поведінка яких оскаржується, витребування відповідних документів тощо. У разі потреби прокурор має право викликати скажника для уточнення відомостей, що наводяться у скарзі, або здобуття додаткових. Скажникові також може бути запропоновано надати документи, що підтверджують викладені у скарзі факти. Прокурор вищого рівня в разі наявності підстав для задоволення поданої скарги зобов'язаний дати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень [3, с. 12].

Проте, досліджуючи наукові роботи щодо аналізу процедури, передбаченої ст. 308 КПК України, можна встановити різні тлумачення щодо кола суб'єктів, на рішення та дії яких може впливати прокурор вищого рівня за результатами розгляду відповідної скарги. О.Г. Яновська вважає, що якщо прокурор визнає скаргу обґрунтованою, він повинен задовольнити вимоги скажника: скасувати незаконну постанову слідчого; дати вказівку слідчому щодо проведення певних процесуальних дій, спрямованих на усунення порушень прав і законних інтересів скажника. У разі виявлення фактів порушення кримінального процесуального

законодавства під час досудового розслідування прокурор має право вимагати усунення допущених порушень, направивши копію постанови про задоволення скарги у відповідний слідчий орган. Керівник органу досудового розслідування має у зв'язку зі скаргою вжити необхідних заходів для ліквідації несприятливих наслідків дій (бездіяльності) слідчого, включаючи скасування його незаконних і необґрунтованих рішень, надання вказівок щодо кримінального провадження, усунення слідчого від подальшого здійснення розслідування. Прокурор, виявивши в результаті перевірки дані, що вказують на ознаки кримінальних правопорушень у діях посадових осіб, мотивованою постановою направляє матеріали до відповідного слідчого органу, керуючись положеннями ст. 216 КПК, для вирішення питання про здійснення кримінального провадження [3, с. 12]. Однак з такою позицією складно погодитись. Якщо прокурор вищого рівня вказав відповідному процесуальному керівнику на недотримання розумних строків за скаргою особи, то прокурор повинен вжити всіх процесуальних засобів для усунення такого порушення, а не лише в тому разі, якщо він визнає відповідну скаргу обґрунтованою. Якщо ж тлумачити позицію науковця таким чином, що прокурор вищого рівня може надавати доручення й іншим уповноваженим суб'єктам кримінального провадження, то в такому разі необхідно звернути увагу одразу на декілька протиріч. По-перше, відповідно до ч. 2 ст. 308 КПК України прокурор вищого рівня за результатами розгляду скарги на недотримання розумних строків має право надати вказівки лише відповідному прокурору, тобто прокурору – процесуальному керівнику. Таким чином, законодавець уточнює зв'язок між прокуратурами різних рівнів, проте не між різними державними органами та посадовими особами. По-друге, повноваження прокурора досить детально описані в кримінальному процесуальному законодавстві, відповідно до якого лише прокурор має право давати вказівки та доручення слідчому. Відповідно, прокурор вищого рівня може впливати лише на прокурорів нижчого рівня, які, реалізуючи нагляд у кримінальному провадженні у формі процесуального керівництва, повинні реалізовувати вказівки відповідного прокурора вищого рівня.

У такому разі більш обґрунтованою виглядає позиція О.Б. Комарницької, яка зазначає, що за результатами розгляду скарги прокурор вищого рівня може прийняти одне з таких рішень: 1) про задоволення скарги та надання відповідному слідчому, прокурору обов'язкових для виконання вказівок щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень; 2) про відмову в задоволенні скарги, якщо прокурором вищого рівня буде встановлено, що розумні

строки не було пропущено. У разі задоволення скарги прокурор вищого рівня у відповідному рішенні повинен: а) зазначити, які процесуальні дії або процесуальні рішення має вчинити слідчий чи прокурор; б) встановити конкретні строки, в межах яких слідчий чи прокурор зобов'язаний вчинити ці дії або прийняти відповідне рішення [4, с. 92]. Таким чином, можна стверджувати, що законодавець надав можливість прокурору вищого рівня приймати рішення про порушення розумного строку досудового розслідування та, відповідно, впливати на хід кримінального провадження не як окремий суб'єкт кримінального процесу, а як представник ієрархічної структури органів прокуратури України.

Кримінальне процесуальне законодавство надало досить багато повноважень прокурору задля здійснення контролю за дотриманням дії принципу розумних строків досудового розслідування. Проте виконання вимог законодавця

з боку прокурора можливе лише шляхом активної його участі в кримінальному провадженні та здійснення постійного моніторингу тих проваджень, у яких його було призначено процесуальним керівником.

Література

1. Єні О. Діяльність прокурора щодо забезпечення розумних строків кримінального провадження. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4 (46). С. 85–90.
2. Аленін Ю., Малахова О. Проблемні питання продовження строку досудового розслідування слідчим суддею. *Право України*. 2018. № 8. С. 60–71.
3. Яновська О.Г. Інститут оскарження на стадії досудового розслідування. *Адвокат*. 2013. № 1 (148). С. 10–13.
4. Комарницька О.Б. Щодо недотримання розумних строків у кримінальному провадженні під час досудового розслідування. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2014. № 4. С. 85–95.