

ПРОКУРОР

Керує?

Координує?

Наглядає?

Розслідує?

Дослідження проведене за ініціативи,
організаційної та фінансової підтримки
програмної ініціативи
«Права людини і правосуддя»
та Правової Ініціативи
Відкритого Суспільства

Сприяли проведенню дослідження:
Генеральна прокуратура України
Координаційний центр з надання
правової допомоги

ЗМІСТ

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

РЕЗЮМЕ ЗВІТУ

Ключові висновки та рекомендації	3
Аналіз організаційної структури та функцій органів прокуратури України	6
Інститут процесуального керівництва в системі органів прокуратури	7
Особливості реалізації функції процесуального керівництва на різних стадіях досудового розслідування	8
Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи	12
Ключові рекомендації за результатами дослідження	14
Щодо сутності функції процесуального керівництва	14
Щодо структурної побудови органів прокуратури, ефективної реалізації функції процесуального керівництва	14
Щодо змістовної якісної роботи процесуального керівника	15

ІНФОГРАФІКА

Завдання та методологія дослідження	17
Організаційна структура та функції органів прокуратури.	18
Інститут процесуального керівництва в системі органів прокуратури	19
Законодавче визначення процесуального керівництва	20
Незалежність як один із принципів процесуального керівництва	21
Реалізація принципів незмінності, неупередженості та об'єктивності	22
Роль прокурора на етапі затримання особи	23
Роль прокурора у збиранні доказів	24
Письмові вказівки як форма взаємодії зі слідчими	25
Угоди про визнання винуватості підозрюваної особи або скорочений судовий розгляд.	26

Роль прокурора на етапі повідомлення про підозру	27
Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження	28
Роль прокурора при обранні\продовженні\скасуванні\запобіжних заходів	29
Роль прокурора під час судового розгляду клопотання про обрання запобіжних заходів	30
Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження	31
Роль прокурора під час направлення до суду обвинувального акта	32
Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи	33
Роль прокурора у запобіганні катуванням, перевищенню влади і службових повноважень працівниками правоохоронних органів, порушенню права на захист	34
Роль прокурора у запобіганні завідомо незаконним затриманням, приводу, арешту або триманню під вартою	35

РЕЗЮМЕ ЗВІТУ

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» проводилось протягом 2016—2017 років.

Дослідження реалізовувалось дослідницькою групою програмної ініціативи «Права людини і правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження» за сприяння Генеральної прокуратури України та Координаційного центру з надання правової допомоги.

Первинна концепція дослідження розроблялась Правовою Ініціативою Відкритого Суспільства та адаптувалась дослідницькою групою. Методологія дослідження розроблена дослідницькою групою.

Основною **метою дослідження** є комплексна оцінка процесуального керівництва досудовим розслідуванням як однієї з основних функцій органів прокуратури. Під час дослідження були проаналізовані різні аспекти практичної діяльності прокурорів — процесуальних керівників, а також чинники, що впливають на їхні рішення та дії на досудовому розслідуванні в цілому та окремих його етапах зокрема.

Дослідження сфокусоване на аналізі:

- змісту функції процесуального керівництва та її взаємозв'язку з іншими функціями прокуратури;
- ролі прокурора на етапі затримання підозрюваної особи, повідомлення їй про підозру, обрання запобіжного заходу та заходу забезпечення;
- діяльності прокурора на етапі збирання доказів та завершенні досудового розслідування;
- ролі прокурора у забезпеченні дотримання прав та свобод підозрюваної особи.

Дослідження складалося з двох основних етапів:

- а) кабінетного огляду;
- б) польового дослідження.

Кабінетний огляд проводився з метою аналізу національного законодавства, що регламентує здійснення прокурорами функції процесуального керівництва на стадії досудового розслідування кримінальних правопорушень, а також відповідних міжнародних стандартів у цій сфері.

Польове дослідження було спрямоване на збирання емпіричних даних із різних джерел. Безпосереднє збирання емпіричних даних проводилося у **6** регіонах України:

Дніпропетровській, Львівській, Сумській, Херсонській, Хмельницькій областях та місті Києві.

У межах польового дослідження використовувався набір якісних та кількісних методів збирання даних, а саме:

- інтерв'ю;
- фокус-групи;
- контент-аналіз;
- аналіз статистики;
- анкетне опитування.

У межах польового дослідження було проведено **3** інтерв'ю та **7** фокус-груп з різними учасниками системи кримінальної юстиції:

- **2** інтерв'ю з керівником структурного підрозділу ГПУ та його заступником (підрозділ здійснює процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях);
- **1** інтерв'ю із заступником керівника регіональної прокуратури;
- **3** фокус-групи з прокурорами — процесуальними керівниками;
- **2** фокус-групи з адвокатами;
- **1** фокус-група зі слідчими суддями;
- **1** фокус-група з керівниками слідчих підрозділів районних відділів Національної поліції.

За допомогою контент-аналізу польовими дослідниками було проаналізовано:

- **629** справ регіональних центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги (протоколи затримання, повідомлення про підозру, клопотання про обрання запобіжних заходів та заходів забезпечення й відповідні ухвали слідчих суддів);

- 306 проваджень слідчих суддів та 296 завершених кримінальних проваджень у місцевих судах;
- 310 наглядових проваджень прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях на етапі досудового розслідування.

Під час польового етапу дослідниками були проаналізовані офіційні статистичні дані Генеральної прокуратури України за період функціонування нової редакції Кримінального процесуального кодексу (2013—2016 роки)¹.

Задля забезпечення максимального розуміння думки самих процесуальних керівників у процесі дослідження, окрім трьох фокус-груп, було проведено анкетне опитування 503 прокурорів місцевих та регіональних прокуратур, котрі здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях.

У результаті проведеного дослідження було виявлено (key findings):

Аналіз організаційної структури та функцій органів прокуратури України

1. Функція процесуального керівництва в ГПУ штучно розподілена між окремими підрозділами та підпорядкована різним заступникам Генпрокурора. Це призводить до порушення управлінських процесів всередині та часом до неефективної взаємодії між різними структурними підрозділами, так само як і до створення зайвих бюрократичних процедур щодо узгодження процесуальних рішень.
2. Основний обсяг роботи прокурорів підрозділів нагляду у кримінальному провадженні ГПУ і регіональних прокуратур полягає у здійсненні так званого «зонального контролю» за роботою прокурорів прокуратур нижчого рівня, що часто становить втручання в діяльність процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях, яке прямо заборонене кримінальним процесуальним законом.

¹ При аналізі статистичних даних використовувались дані, починаючи з 2013 року. Проте варто брати до уваги факти появи тимчасово окупованих територій та анексованої території у 2014 році при порівнянні будь-яких загальнонаціональних даних.

3. Наразі в органах прокуратури немає обґрунтованого підходу щодо визначення необхідної кількості прокурорів на кожному рівні (місцевому і регіональному), забезпечення балансу навантаження між ними, крім того так само відсутнє уніфіковане визначення критеріїв для обсягів навантаження на окремого прокурора — процесуального керівника.
4. Дослідження демонструє, що формуються місцеві розрізнені практики реалізації функції процесуального керівництва.
5. Нинішня система обліку та аналізу діяльності органів прокуратури у сфері кримінального провадження базується на формуванні даних «у ручному режимі», механічному зведенні показників, характеризується неповнотою, фрагментарністю збирання даних, а також низьким рівнем застосування електронних засобів формування звітності.

Інститут процесуального керівництва в системі органів прокуратури

1. На практиці є різне розуміння прокурорами функції процесуального керівництва, її змісту та форм реалізації. Сам термін «процесуальне керівництво» зустрічається в законодавстві в різних контекстах, що не сприяє єдності розуміння значення і ролі цієї функції органів прокуратури.
2. Конституція України визначає організацію досудового розслідування як одну з функцій прокуратури, водночас Кримінальний процесуальний кодекс покладає її, в тому числі, на керівника органу досудового розслідування. Як наслідок, на практиці функції цих двох суб'єктів суттєво перетинаються, що часто заважає ефективній взаємодії цих двох інституцій. На місцевому рівні практика взаємодії між органом розслідування та органами прокуратури часто вибудовується на основі персональних контактів керівників та із застосуванням «неформального» узгодження спільних дій та рішень.
3. Попри наявність досить чітких законодавчих гарантій незалежності процесуального керівника, практика свідчить про його певну залежність від рішень свого безпосереднього керівництва та прокурорів прокуратур вищого рівня, які здійснюють «зональний контроль». На практиці діапазон можливого втручання у процесуальну діяльність прокурора надзвичайно широкий, починаючи від доступу до матеріалів кримінального провадження через ЄРДР й закінчуючи позбавленням премії

та передачею справи іншому прокурору — за результатами лише розгляду стану справ під час оперативних нарад за участі керівництва.

4. Практика «депреміювання» широко застосовується на усіх рівнях в органах прокуратури, й за словами самих прокурорів, є дієвим механізмом тиску на прокурора з метою схилення керівництвом до прийняття необхідного рішення, адже розмір премії наразі становить суттєву частину заробітної плати прокурора. Однією з умов, що сприяє такій практиці, є недотримання гарантій, передбачених ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», якою чітко визначені складові оплати праці прокурорів, включаючи й розміри їх посадових окладів.
5. На практиці принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні дотримується не завжди. Поширеними є випадки заміни прокурора на різних етапах досудового розслідування. Інструмент створення груп прокурорів використовується не як виключний, а майже у кожному провадженні. Хоча на практиці з матеріалами провадження, як правило, ознайомлений лише старший прокурор — керівник групи, решта ж групи використовується переважно ситуативно.
6. Найявна практика негативних наслідків для прокурорів за виправдувальні вироки та інші законні дії, що пом'якшують становище підозрюваної особи (звільнення затриманої особи без оголошення повідомлення про підозру, ініціювання заміни запобіжного заходу на більш м'який та ін.) є однією з причин недотримання прокурорами принципу об'єктивності та неупередженості у кримінальному провадженні, фактичної відмови від збирання доказів, що виправдовують підозрювану особу.

Особливості реалізації функції процесуального керівництва на різних стадіях досудового розслідування

Роль прокурора на етапі затримання та повідомлення про підозру

1. Попри прийняття нової редакції КПК, яка чітко визначила поняття «фактичне затримання», на практиці до цього часу відбувається розмежування між фактичним та процесуальним затриман-

ням. Як і за попередньою редакцією КПК, усі терміни починають рахуватися з моменту складання протоколу про затримання.

2. Відсутній єдиний порядок інформування прокурора про затримання особи та призначення його процесуальним керівником у кримінальному провадженні. Прокурор дізнається про це з різних джерел, починаючи з особистого перегляду ЄРДР, отримання повідомлення від слідчого чи керівника органу прокуратури, й закінчуючи отриманням копії відповідної постанови.
3. Практика демонструє наявність неформального погодження затримання підозрюваної особи із прокурором, а часто й із слідчим суддею щодо можливостей обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. За відсутності такого погодження з боку прокурора протокол затримання не складається, й затримання фактично не обліковується.
4. Переважно повідомлення про підозру складає слідчий. Поширені й випадки, коли прокурор відсутній навіть при врученні повідомлення про підозру. Практика демонструє незрозуміння основними учасниками процесу значення інституту повідомлення про підозру, який перетворився фактично в аналог обвинувального акта. Як наслідок, правоохоронці часто не реєструють затримання задля уникнення 24-годинного терміну на вручення повідомлення про підозру, яке натомість складається вже наприкінці досудового розслідування. Частково такий практиці сприяє й схоже сприйняття суті інституту повідомлення про підозру окремими суддями, які повертають обвинувальні акти прокурорам у зв'язку з їх невідповідністю тексту повідомлень про підозру.
5. Процедура погодження повідомлення про підозру часто є складним бюрократичним процесом, що вимагає значних часових затрат як слідчих, так і прокурорів. Практика демонструє, що повідомлення про підозру погоджується прокурором тільки після погодження його керівником органу прокуратури.
6. Практика демонструє істотні проблеми у взаємодії між слідчим і процесуальним керівником у різних регіонах, пов'язані із такими чинниками: незрозуміння своїх ролей у контексті досудового розслідування, відсутність ефективних важелів впливу на слідчого, який не виконує вказівки прокурора; відсутність орієнтованості слідчих та оперативних працівників на результат у вигляді судового рішення; наявність конкуренції між прокурором та керівником слідчого підрозділу за право завантажити слідчого (перетин повноважень). Ефективність співпраці між слідчим та процесуальним керівником часто залежить від персональних контактів керівників цих органів.

Роль прокурора у збиранні доказів

- 1.** Прокурори мають різне розуміння своєї ролі та ступеня залучення до збирання доказів. Роль прокурора у збиранні доказів на практиці суттєво диференціюється у різних кримінальних провадженнях. Частково цьому сприяє й відсутність мінімальних вимог (стандартів) щодо роботи процесуального керівника у кримінальному провадженні, які б чітко визначали критерії його залучення саме до збирання доказів.
- 2.** Кількість угод про визнання винуватості підозрюваної особи невпинно знижується протягом 2013–2016 років. Натомість розвивається практика застосування скороченого судового провадження за ч. 3 ст. 349 КПК. Застосування цієї процедури, на відміну від угод, переважно відбувається без участі адвоката.
- 3.** Письмові вказівки обліковуються в офіційній статистиці та розглядаються як один з основних критеріїв ефективності роботи прокурора у кримінальному провадженні. При цьому самі прокурори розглядають письмові вказівки як цілком формальний інструмент, який не сприяє ефективності розслідування.

Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження

- 1.** Прокурор як спеціальний суб'єкт ініціювання/погодження клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та суб'єкт здійснення процесуального керівництва щодо їх застосування не завжди дотримується встановлених КПК вимог до клопотань про застосування таких заходів, зокрема щодо подання слідчому судді або суду доказів обставин, на які вони посилаються, та загальних правил застосування заходів забезпечення кримінального провадження (у частині доведення підстав необхідності застосування).
- 2.** Практика свідчить, що прокурор не тільки майже ніколи самостійно не готує клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, але й не здійснює ретельну перевірку підготовлених слідчим клопотань.
- 3.** Процесуальний керівник часто займає пасивну, подекуди суто формальну позицію під час

судового розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, яка часто зводиться до озвучення положень КПК щодо конкретного кримінального провадження. Крім того, окремі прокурори навіть вважають, що присутність слідчого цілком достатня для обґрунтування в судовому засіданні клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

4. Поширена практика розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення в судовому засіданні за відсутності сторони захисту та особи, щодо якої вони передбачаються. До того ж, на думку окремих прокурорів, навіть участь прокурора в такому засіданні не обов'язкова — цілком достатньо слідчого.

Роль прокурора при обранні\продовженні\скасуванні\запобіжних заходів

1. Практика свідчить про те, що слідчі та прокурори часто ініціюють застосування запобіжного заходу без належного обґрунтування його необхідності, зокрема щодо наявності обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення, а також ризиків для кримінального провадження, визначених КПК. Клопотання готуються за одним і тим же зразком із незначними змінами, що стосуються виключно персональних даних особи, щодо якої пропонується обрати запобіжний захід. Характерна відсутність доведення слідчим, прокурором під час розгляду клопотання наявності достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених ст. 177 КПК. Часто при підготовці клопотання слідчий, прокурор просто копіює перелік можливих ризиків, зазначених у КПК.
2. При поданні слідчим, прокурором клопотань про застосування запобіжних заходів часто не додаються необхідні матеріали, що підтверджували б факти та обставини, викладені у клопотанні про обрання запобіжного заходу, а також не надаються копії матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу підозрюваному, обвинуваченому, не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання.
3. Поширені випадки, коли обґрунтування клопотання під час судового розгляду здійснює слідчий, який не має належного процесуального статусу, а участь прокурора суто формальна і обмежується словом «підтримую».

Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження

1. Результати дослідження свідчать про поширеність практики штучного регулювання органами прокуратури різного рівня статистичних показників закриття кримінальних проваджень. Як правило, таке регулювання здійснюється у звітні періоди (квартал, півріччя, кінець року).
2. Офіційна статистика не відображає всю кількість проваджень, що реєструвались протягом конкретного звітного року, натомість показує «кількість облікованих кримінальних правопорушень», не включаючи до них провадження, закриті за п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК.
3. На практиці обвинувальний акт здебільшого складає слідчий, максимально використовуючи для цього текст повідомлення про підозру. Випадки самостійного складання прокурором обвинувального акта поодинокі.
4. Сформувалася різна практика в частині направлення до суду обвинувального акта та реєстру до нього. Трапляються випадки, коли прокурори продовжують направляти до суду практично всі наявні матеріали досудового розслідування, як це вимагалось за КПК 1960 року.

Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи

1. Результати дослідження свідчать, що прокурори не до кінця розуміють свою роль у забезпеченні прав і свобод підозрюваної особи.
2. Переважна більшість опитаних у межах дослідження прокурорів вважають, що порушення прав людини під час досудового розслідування майже не трапляються. Крім того, процесуальні керівники вважають, що здебільшого підозрювані скаржаться на порушення їхніх прав з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення. При цьому кожний четвертий опитаний під час анкетування прокурор допускає, що на певні порушення прав затриманої особи можна не звертати уваги, якщо завдяки цьому будуть отримані докази її причетності до вчиненого злочину.

3. Порушення прав людини досить часто належать до категорії злочинів, а відтак вимоги щодо їх розслідування не мають відрізнятися від розслідування інших категорій злочинів з урахуванням певної специфіки, звичайно. На жаль, практика внесення прокурорами, що здійснюють процесуальне керівництво, відомостей про порушення прав підозрюваної особи до ЄРДР з метою проведення офіційного розслідування за такими фактами наразі фактично відсутня.
4. Поширена практика максимального затягування слідчими та прокурорами з повідомленням фактично підозрюваної особи про підозру у випадках, коли така особа офіційно не затримується. Як результат, відносно фактично підозрюваної особи проводиться досудове розслідування у повному обсязі без надання їй офіційного статусу підозрюваного, що, своєю чергою, не дає змоги цій особі повноцінно реалізувати своє право на захист від обвинувачення, а також позбавляє усіх інших передбачених цим статусом прав.
5. Через потенційно негативні наслідки за виправдувальний вирок, а також за будь-які дії, які пом'якшують становище підозрюваної особи, прокурори уникають збирання доказів на користь такої особи, а крім того, можуть «заплющити очі» на певні порушення прав людини, якщо завдяки цьому вдалося зібрати вагомі докази на користь обвинувачення.

КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1 | Щодо сутності функції процесуального керівництва

1. На рівні законодавства виключити не характерні для процесуального керівництва елементи нагляду, залишивши єдину функцію прокуратури у кримінальному провадженні на досудовій стадії — процесуального керівництва розслідуванням.
2. Розмежувати функції керівника органу досудового розслідування та процесуального керівника в частині організації досудового розслідування, розділивши організаційні та процесуальні функції та наділивши першого виключно організаційними.
3. Розробити алгоритми можливих дій прокурора для здійснення ефективного процесуального керівництва на різних стадіях процесу.
4. Розробити індикатори ефективності здійснення прокурорами функції процесуального керівництва та впровадити систему регулярної її оцінки.
5. Впровадити систему управління якістю роботи прокурора, яка б базувалась на мінімальних вимогах до здійснення процесуального керівництва, регулярних внутрішніх оцінках з боку найбільш досвідчених колег (peer review), оцінці потреб у навчанні та підвищенні кваліфікації прокурорів-процесуальних керівників, а також регулярних навчальних заходах.

2 | Щодо структурної побудови органів прокуратури, ефективної реалізації функції процесуального керівництва

1. Привести структуру органів прокуратури у відповідність з основними функціями, забезпечивши єдність процесу реалізації кожної функції, зокрема уникнення дублювань та перетинів одних і тих самих функцій та завдань у різних структурних підрозділах.

2. Ліквідувати в органах прокуратури вищого рівня функцію зонального контролю і перерозподілити людські та фінансові ресурси з метою підсилення ланки місцевих прокуратур.
3. Розробити належним чином обґрунтовані критерії для розрахунку навантаження на прокурорів-процесуальних керівників та оптимальної кількості прокурорів — процесуальних керівників на різних рівнях органів прокуратури.
4. З урахуванням міжнародного досвіду використання досьє прокурора, проаналізувати доцільність існування застарілого інституту наглядового провадження. Розглянути можливість інтеграції такого досьє у майбутньому в систему електронного кримінального провадження.
5. Забезпечити належне виконання ст. 81 Закону «Про прокуратуру» в частині структури оплати праці прокурора, зменшивши частку премії у загальній структурі оплати праці прокурора та збільшивши частку виплат, які є обов'язковими.
6. Вжити заходів щодо забезпечення належної процесуальної незалежності прокурора, зокрема шляхом:
 - припинення практики різного роду заслуховувань ходу розслідування на оперативних та інших нарадах;
 - заборони надання керівниками прокуратури письмових та усних вказівок щодо ходу розслідування;
 - припинення практики «неформального покарання» прокурорів за законні заходи, які правомірно пом'якшують становище затриманої\підозрюваної\обвинуваченої особи;
 - заборони погоджень процесуальних документів у керівництва.
7. Переглянути зміст відомчих наказів у частині реалізації функції процесуального керівництва, обмеживши предмет регулювання питаннями організації діяльності органів прокуратури та управління, без втручання у процесуальну діяльність прокурорів.

3 | Щодо змістовної якісної роботи процесуального керівника

1. При підготовці навчальних програм для прокурорів-процесуальних керівників звернути особливу увагу на:

- контроль часу та місця фактичного затримання особи з боку процесуального керівника;
 - способи виявлення незаконного тиску на особу, застосування катування чи іншого виду неналежного поводження з особою;
 - роль та значення інституту «повідомлення про підозру» у кримінальному провадженні;
 - активну участь прокурора у підготовці клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та запобіжних заходів, а також їх якісного обґрунтування;
 - конструктивну і ефективну взаємодію між слідчим та прокурором, форми взаємодії та спільної роботи, характерні для процесуального керівництва;
 - необхідність внесення до ЄРДР усіх відомостей про злочини, зокрема тих, які свідчать про грубі порушення прав людини в процесі розслідування.
2. ВССУ узагальнити практику судів щодо аналізу та надання оцінки розумності строку вручення повідомлення про підозру при оцінці доказів під час розгляду справ по суті.
 3. Доповнити перелік істотних порушень прав людини і основоположних свобод (ч. 2 ст. 87 КПК) таким: «штучне затягування часу вручення повідомлення про підозру».
 4. Оскарження розумності строків досудового розслідування передати від прокурорів до слідчих суддів, встановивши порядок призначення справедливого відшкодування у грошовому виразі у разі встановлення слідчим суддею порушення розумних строків.
 5. Передбачити в Кримінальному процесуальному кодексі обов'язкову участь захисника у випадку застосування спрощеної процедури оцінки доказів, передбаченої ч. 3 ст. 349 КПК.

Завдання та методологія дослідження

Комплексна оцінка процесуального керівництва

зміст функції процесуального керівництва та її взаємозв'язку з іншими функціями прокуратури



роль прокурора на етапі затримання підозрюваної особи, повідомлення їй про підозру, обрання запобіжного заходу та заходу забезпечення



роль прокурора у забезпеченні дотримання прав та свобод підозрюваної особи



діяльність прокурора на етапі збирання доказів та завершенні досудового розслідування

кабінетний огляд



аналіз

національного законодавства

міжнародних стандартів

польове дослідження



інтерв'ю

2 з керівником структурного підрозділу ГПУ та його заступником
1 із заступником керівника регіональної прокуратури



фокус-група

3 з прокурорами — процесуальними керівниками
2 з адвокатами
1 зі слідчими суддями
1 з керівниками слідчих підрозділів районних відділів Національної поліції



контент-аналіз

629 справ центрів БВПД
306 проваджень слідчих суддів
296 завершених кримінальних проваджень у місцевих судах
310 наглядових проваджень прокурорів — процесуальних керівників



аналіз статистики

офіційні статистичні дані ГПУ за 2013—2016 роки



анкетне опитування

503 прокурорів — процесуальних керівників місцевих та регіональних прокуратур

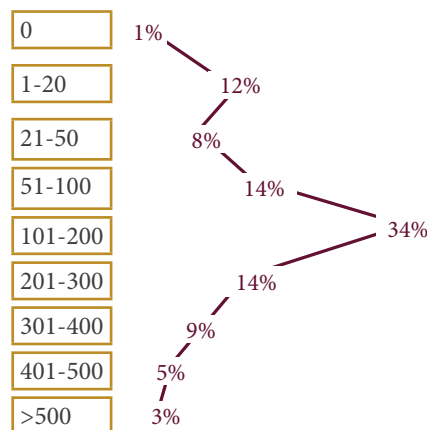
Організаційна структура та функції органів прокуратури

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- Функція процесуального керівництва в ГПУ штучно розподілена між окремими підрозділами та підпорядкована різним заступникам Генпрокурора. Це призводить до порушення управлінських процесів всередині та часом до неефективної взаємодії між різними структурними підрозділами, так само як і до створення зайвих бюрократичних процедур щодо узгодження процесуальних рішень.
- Основний обсяг роботи прокурорів підрозділів нагляду у кримінальному провадженні ГПУ і регіональних прокуратур полягає у здійсненні так званого «зонального контролю» за роботою прокурорів прокуратур нижчого рівня, що часто становить втручання в діяльність процесуальних керівників у конкретних кримінальних провадженнях, яке прямо заборонене кримінальним процесуальним законом.
- Наразі в органах прокуратури немає обґрунтованого підходу щодо визначення необхідної кількості прокурорів на кожному рівні (місцевому і регіональному), забезпечення балансу навантаження між ними, крім того так само відсутнє уніфіковане визначення критеріїв для обсягів навантаження на окремого прокурора — процесуального керівника.
- Дослідження демонструє, що формуються місцеві розрізнені практики реалізації функції процесуального керівництва.
- Нинішня система обліку та аналізу діяльності органів прокуратури у сфері кримінального провадження базується на формуванні даних «у ручному режимі», механічному зведенні показників, характеризується неповнотою, фрагментарністю збирання даних, а також низьким рівнем застосування електронних засобів формування звітності.

Ключові підрозділи ГПУ,

відповідальні за реалізацію функцій процесуального керівництва



Кількість проваджень,

в яких опитані прокурори виконують функції старшого групи прокурорів

Прокурор

А ще треба прибрати зональних керівників прокуратури, які дають неофіційні вказівки, що має робити нижчестоящий прокурор. Щоб прокурор сам міг вирішувати, чи писати йому обвинувальний акт, чи не писати, щоб сам міг вирішувати: чи підтримувати йому обвинувачення, чи відмовитися від обвинувачення.

Слідчий

В районі, кожен реально 800 проваджень числяться за одним процесуальним керівником, а він цілий день в суді сидить. Хоча він міг би просто працювати, а він сидить і чекає як-то свідка, 2-3 години часу втрачає, а у нього під кабінетом уже 20 осіб слідчих стоять з обвинувальними актами, щоб підписати.

Інститут процесуального керівництва в системі органів прокуратури

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

На практиці є різне розуміння прокурорами функції процесуального керівництва, її змісту та форм реалізації.

Сам термін «процесуальне керівництво» зустрічається в законодавстві в різних контекстах, що не сприяє єдності розуміння значення і ролі цієї функції органів прокуратури.



Прокурор

Процесуальне керівництво ну теж якось не до кінця продумане і врегульоване. Сам для себе не можу зрозуміти, що процесуальний керівник, з одного боку, фактично здійснює керівництво досудовим розслідуванням, тобто на ньому лежить вся відповідальність за результати. З іншої сторони, ми залишаємо поза увагою таку функцію як нагляд за законністю діяльності слідчого. Тобто, раніше прокурор начебто був незалежний від результатів розслідування, об'єктивно наглядав за тим, щоб слідство десь щось там не порушувало. Ну і включався в процес вже як державний обвинувач. А у нас тепер виходить, що прокурор як слідчий. А де ж нагляд, де ж об'єктивність? Тобто, начебто одна сторона процесуальний керівник, начебто і керує, а з іншої — він і за собою наглядає.. Але ж він і не наглядає за собою..! Так собі «каша» є... немає чіткого розуміння, які саме існують повноцінні функції розмежування процесуального керівника і слідчого...?!

Прокурор

Прокурор не зможе взяти на себе цю роль керівника, поки ця роль так само не зміниться у частині слідства. На жаль, на мій погляд, ще проблема в тому, що дуже багато прокурорів не готові взяти на себе цю роль, бо у нас у прокуратурі ініціативність систематично, методично вбивається. Якщо керівник процесуальний хоче бути успішним, ефективним, йому треба навпаки показувати, проявляти такі лідерські якості, в тому числі іти в пряму конфронтацію з керівниками органу досудового розслідування, тобто замінювати слідчих, казати: ні, вибачте, це не слідчий.

Законодавче визначення процесуального керівництва

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

■ Конституція України визначає організацію досудового розслідування як одну з функцій прокуратури, водночас Кримінальний процесуальний кодекс покладає її, в тому числі, на керівника органу досудового розслідування.

Як наслідок, на практиці функції цих двох суб'єктів суттєво перетинаються, що часто заважає ефективній взаємодії цих двох інституцій.

На місцевому рівні практика взаємодії між органом розслідування та органами прокуратури часто вибудовується на основі персональних контактів керівників та із застосуванням «неформального» узгодження спільних дій та рішень.

Термін «процесуальне керівництво»
в законодавстві України

визначає організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку як основну функцію прокуратури

Конституція України
ст. 131-1

Кримінальний процесуальний кодекс
ч. 2 ст. 36

згадує цей термін лише при визначенні повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням

Закон «Про прокуратуру»
ст. 43

процесуальне керівництво згадується лише в контексті заборони притягнення прокурора у випадках виправдання особи або закриття стосовно неї судом кримінального провадження



Прокурор



Ця проблема укорінена тим, що, по-перше, не вирішене питання підслідності, по-друге, питання участі керівника органу досудового розслідування, тобто його повноважень надавати вказівки, організувати роботу і так далі. Країни, які впровадили схожі КПК, як у нас, у них підслідність це не та категорія, яка прив'язується до органу досудового розслідування, це категорія, яка прив'язується до прокуратури. Тобто підслідність за прокурором. Прокурор сам собі формує групу слідчих, сам собі формує спеціалістів, які він хоче, і він діє, по суті, як прокурор, а інші — виключно на виконання його вказівок і рішень. У нас цього немає, бо не змінилося, скажімо так, уявлення слідства про себе і тому подібне і прокурорів про слідство.

Слідчий



Якщо, не дай Бог, начальник поліції посварився з прокурором, можна жалюзі закрити та йти відпочивати, поки не помиряться!!!

Незалежність як один із принципів процесуального керівництва

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

■ Попри наявність досить чітких законодавчих гарантій незалежності процесуального керівника, практика свідчить про його певну залежність від рішень свого безпосереднього керівництва та прокурорів прокуратур вищого рівня, які здійснюють «зональний контроль». На практиці діапазон можливого втручання у процесуальну діяльність прокурора надзвичайно широкий, починаючи від доступу до матеріалів кримінального провадження через ЄРДР й закінчуючи позбавленням премії та передачею справи іншому прокурору — за результатами лише розгляду стану справ під час оперативних нарад за участі керівництва.

■ Практика «депреміювання» широко застосовується на усіх рівнях в органах прокуратури, й за словами самих прокурорів, є дієвим механізмом тиску на прокурора з метою схилення керівництвом до прийняття необхідного рішення, адже розмір премії наразі становить суттєву частину заробітної плати прокурора. Однією з умов, що сприяє такій практиці, є недотримання гарантій, передбачених ст. 81 Закону «Про прокуратуру», якою чітко визначені складові оплати праці прокурорів, включаючи й розміри їх посадових окладів.

Слідчий

Але проблема в тому, щоб підписати «повідомлення про підозру» дуже бояться процесуальні прокурори — брати на себе цю відповідальність. І тому в цьому є велика проблема саме з «погодженням підозр», як правильно колеги кажуть. Тому що йдеш до процесуального прокурора, він іде до заступника керівника, який керує поліцією, і потім ще йдуть до керівника районної прокуратури. Тобто, слідчий може цілий день погоджувати підозру в прокуратурі...



11%

прокурорів вважають себе **незалежними** під час виконання обов'язків процесуального керівника



60%

прокурорів **завжди погоджують** з керівником місцевої прокуратури затримання особи в порядку ст. 208

керівництво місцевої прокуратури

24%

керівництво регіональної прокуратури

33%

підрозділ регіональної прокуратури з нагляду за досудовим розслідуванням

21%

підрозділ ГПУ з нагляду за досудовим розслідуванням

27%

керівництво ГПУ

32%

надзвичайно значні



на думку опитаних прокурорів **мають важелі впливу**

на рішення чи дії процесуального керівника

45%

38%

36%

23%

28%

значні

Реалізація принципів незмінності, неупередженості та об'єктивності

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- На практиці принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні дотримується не завжди. Поширеними є випадки заміни прокурора на різних етапах досудового розслідування. Інструмент створення груп прокурорів використовується не як виключний, а майже у кожному провадженні. Хоча на практиці з матеріалами провадження, як правило, ознайомлений лише старший прокурор — керівник групи, решта ж групи використовується переважно ситуативно.
- Найважливіша практика негативних наслідків для прокурорів за виправдані вироки та інші законні дії, що пом'якшують становище підозрюваної особи (звільнення затриманої особи без оголошення повідомлення про підозру, ініціювання заміни запобіжного заходу на більш м'який та ін.) є однією з причин недотримання прокурорами принципу об'єктивності та неупередженості у кримінальному провадженні, фактичної відмови від збирання доказів, що виправдовують підозрювану особу.

Слідчий суддя



Дуже часто міняються. Погоджує підозру одна особа, приходять на запобіжний друга і я даю гарантію, що обвинувальний акт може погодити третя особа, а четверта прийти в суд підтримати державне обвинувачення.

Адвокат



Навіть на першому цьому етапі, ще до повідомлення про підозру, складається враження, що прокуратура має позицію, не передбачену Кримінально процесуальним кодексом щодо встановлення всіх об'єктивних обставин з тих доказів, які обвинувачують особу і які її виправдовують, в тому числі, як передбачено КПК. Тобто, у них є завдання виграти справу, вони виконують функцію «нам треба виграти справу» за будь-яку ціну... При будь-яких обставинах.



18%

досліджених випадків, коли присутній у судовому засіданні прокурор

не погоджував

ані повідомлення про підозру, ані навіть саме клопотання про обрання запобіжного заходу



70%

досліджених випадків, в яких погоджує (складає) повідомлення про підозру та клопотання про обрання запобіжного заходу

той самий прокурор,

який потім присутній у судовому засіданні при розгляді цього клопотання



64%

прокурорів погодилися із твердженням, що процесуальне керівництво

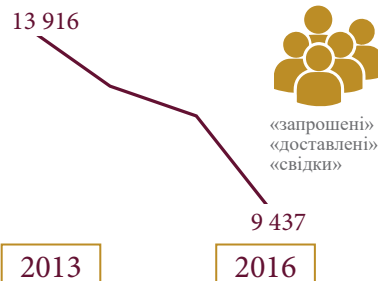
здійснює лише старший групи

прокурорів, решта ж перебуває у групі задля «підстраховки»

Роль прокурора на етапі затримання особи

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- Попри прийняття нової редакції КПК, яка чітко визначила поняття «фактичне затримання», на практиці до цього часу відбувається розмежування між фактичним та процесуальним затриманням. Як і за попередньою редакцією КПК, усі терміни починають рахуватися з моменту складання протоколу про затримання.
- Відсутній єдиний порядок інформування прокурора про затримання особи та призначення його процесуальним керівником у кримінальному провадженні. Прокурор дізнається про це з різних джерел, починаючи з особистого перегляду ЄРДР, отримання повідомлення від слідчого чи керівника органу прокуратури, й закінчуючи отриманням копії відповідної постанови.
- Практика демонструє наявність неформального погодження затримання підозрюваної особи із прокурором, а часто й із слідчим суддею щодо можливостей обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. За відсутності такого погодження з боку прокурора протокол затримання не складається, й затримання фактично не обліковується.



32%

зменшення кількості затримань

у порядку ст. 208 за 2016 рік порівняно з 2013 роком за офіційними даними Національної поліції



67%

випадків у протоколі про затримання за ст. 208 зазначений **кабінет слідчого** як місце фактичного затримання

Прокурор



Не по кожному фактичному затриманню складається протокол. А тільки по тим, по яким узгоджено тримання під вартою. Людину запросили, поспілкувались, три дні її переконували в райвідділі і потім вирішили, що подаватимуть клопотання про домашній арешт або зобов'язання. Ніхто вже не складе протокол про затримання.

Прокурор



Якщо прокурор не погодить, слідчий його не затримає. Якщо подзвониш, скажеш: ми затримуємо. Прокурор скаже: добре, я даю добро, яке нічим не передбачено, слідчий затримує. Якщо він каже: ні, підстав я не бачу — протокол складатися не буде.

Прокурор



Про задержание лично я всегда узнаю от керующого зама, который звонит и говорит: задержанный, едь в райотдел, разбирайся, смотри.

Роль прокурора у збиранні доказів

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- Прокурори мають різне розуміння своєї ролі та ступеня залучення до збирання доказів. Роль прокурора у збиранні доказів на практиці суттєво диференціюється у різних кримінальних провадженнях. Частково цьому сприяє й відсутність мінімальних вимог (стандартів) щодо роботи процесуального керівника у кримінальному провадженні, які б чітко визначали критерії його залучення саме до збирання доказів.
- Практика демонструє істотні проблеми у взаємодії між слідчим і процесуальним керівником у різних регіонах, пов'язані із такими чинниками: нерозуміння своїх ролей у контексті досудового розслідування, відсутність ефективних важелів впливу на слідчого, який не виконує вказівки прокурора; відсутність орієнтованості слідчих та оперативних працівників на результат у вигляді судового рішення; наявність конкуренції між прокурором та керівником слідчого підрозділу за право завантажити слідчого (перетин повноважень). Ефективність співпраці між слідчим та процесуальним керівником часто залежить від персональних контактів керівників цих органів.

Прокурор

Прокурор — это надзиратель. Всё. Вот ему принесли материал, он посмотрел: это — незаконно, печать ставлю и «до свидания».

Прокурор

Он не должен расследовать. В супер исключительных случаях он должен проводить отдельное следственное действие. А зачем тогда следователь, если я по своим делам беру допытываю на видео, беру следственный эксперимент, пусть с участием следователя, но это занимает сутками время. Я не согласен с подходом процессуального керівництва. При такой интенсивности — это не реально. Надзорное — это реально. Делать все, как в фильмах американских показано, что прокурор сам бегаёт с фонариком, проводит следственные действия — это интересно, но освободите меня от всех остальных тягостей.



42%

опитаних прокурорів
погодилися,
що прокурор організовує весь
процес розслідування

46%

НЕ поділяють,
цей погляд



Слідчий суддя

...Він повинен бути зацікавлений в тому, щоби з самого початку збирати докази, і докази належні і допустимі, бо він же прийде в суд і він же буде доводити перед судом ті ж складові злочину за допомогою чого? За допомогою доказів.

Письмові вказівки як форма взаємодії зі слідчими

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Письмові вказівки обліковуються в офіційній статистиці та розглядаються як один з основних критеріїв ефективності роботи прокурора у кримінальному провадженні.

При цьому самі прокурори розглядають письмові вказівки як цілком формальний інструмент, який не сприяє ефективності розслідування.

Слідчий

Прокурор всі завдання ставить слідчому. Слідчий у формі доручення це передоручає оперативному працівнику.

Прокурор

По факту, да, планы составляют, вказівки пишуться с этой целью. Реально они не влияют на расследование. Чтобы повлиять реально на расследование, выдергиваешь следователя, изучаешь перед этим дело, говоришь: что будем делать, какие предложения, не оно все делается, и это наиболее эффективный вариант. То, что написал вказівки, их можно не выполнить и за это ему ничего не будет. Раньше внесение в ЕРДР было, сейчас нет. Напишешь письмо на него. Отпишут, что або усунуто.



44%

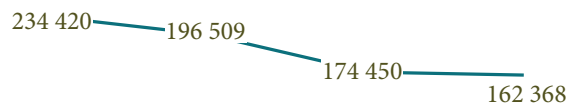
опитаних прокурорів вважають
письмові вказівки пустою формальністю



обліковано
кримінальних
правопорушень



надано
письмових
вказівок



2013

2014

2015

2016

Письмові вказівки надаються прокурорами
в кожному третьому кримінальному провадженні

Прокурор

По поводу показателей. В конце 2016 года вызвал руководитель запов и говорит: что вы делаете, у Вас уже на 300 указаний больше, чем в прошлом году, в следующем году надо же будет превысить?!

Угоди про визнання винуватості підозрюваної особи або скорочений судовий розгляд

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

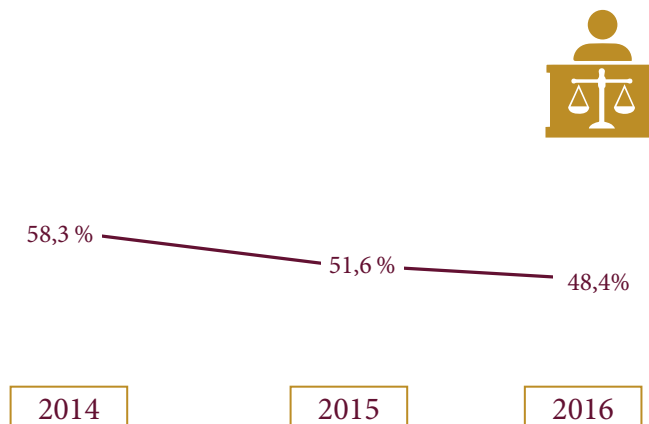
Кількість угод про визнання винуватості підозрюваної особи неспинно знижується протягом 2013–2016 років.

Натомість розвивається практика застосування скороченого судового провадження за ч. 3 ст. 349 КПК. Застосування цієї процедури, на відміну від угод, переважно відбувається без участі адвоката.

Прокурор



У нас в любом случае проводятся все следственные действия. Потому что часто в суде отказываются от этой угоды, чтобы не возвращали обвинительные.



Питома вага угод про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним (обвинуваченим) серед усіх вироків, винесених на підставі угод протягом року



обліковано кримінальних правопорушень

62 702



розглянуто за спрощеною процедурою

31 338

~50%

судових розглядів кримінальних проваджень, в яких брали участь прокурори за 2016 рік, здійснювалися за передбаченою

ч. 3 ст. 349 КПК спрощеною процедурою

Роль прокурора на етапі повідомлення про підозру

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

■ Переважно повідомлення про підозру складає слідчий. Поширені й випадки, коли прокурор відсутній навіть при врученні повідомлення про підозру. Практика демонструє нерозуміння основними учасниками процесу значення інституту повідомлення про підозру, який перетворився фактично в аналог обвинувального акта. Як наслідок, правоохоронці часто не реєструють затримання задля уникнення 24-годинного терміну на вручення повідомлення про підозру, яке натомість складається вже наприкінці досудового розслідування. Частково такої практиці сприяє й схоже сприйняття суті інституту повідомлення про підозру окремими суддями, які повертають обвинувальні акти прокурорам у зв'язку з їх невідповідністю тексту повідомлень про підозру.

■ Процедура погодження повідомлення про підозру часто є складним бюрократичним процесом, що вимагає значних часових затрат як слідчих, так і прокурорів. Практика демонструє, що повідомлення про підозру погоджується прокурором тільки після погодження його керівником органу прокуратури.

Слідчий

Мы регистрируем «подозру», а сверху пишем — проект. Потому что не понравится, мы опять переделываем, ждем, пока оно пройдет по регистрации через канцелярию... Одна подозра у меня подписывается неделю. Это какие-то легкие телесные, которые подписывают на 5 минут.

Слідчий

Следователь приносит материалы: 6 видов подозр по одному делу. Там где расписано так, там где расписано так. Разные версии на флэшке. Очередь. У нас 60 следователей. Все к одному. Очередь к процессуальному. И вот так, целый день — подозру подписать.



90%

повідомлень про підозру складається слідчим



91%

випадків прокурори погоджують рішення щодо повідомлення про підозру



96%

випадків, коли 24-годинний термін для вручення повідомлення про підозру дотримується

Прокурор

Мы с такой проблемой по области столкнулись, что у нас суды возвращают обвинительные акты только потому, что содержание подозры не соответствует содержанию обвинительного акта. Как мы не объясняем, что подозра у нас краткая, что если мы подозревали человека в получении взятки по части 1 статьи 368 УК, то мы его и обвиняем, в обвинительном акте просто выписываем более объемно. Поэтому приходится сообщать о подозрении один раз и потом сообщать о подозрении второй раз, уточняют, выносим уточняющую подозру. Хотя квалификация не изменяется.

Слідчий

Оголошення підозри — это уже как фактическое раскрытие злочину».

Роль прокурора при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- Прокурор як спеціальний суб'єкт ініціювання/ погодження клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження та суб'єкт здійснення процесуального керівництва щодо їх застосування не завжди дотримується встановлених КПК вимог до клопотань про застосування таких заходів, зокрема щодо подання слідчому судді або суду доказів обставин, на які вони посилаються, та загальних правил застосування заходів забезпечення кримінального провадження (у частині доведення підстав необхідності застосування).
- Практика свідчить, що прокурор не тільки майже ніколи самостійно не готує клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, але й не здійснює ретельну перевірку підготовлених слідчим клопотань.
- Процесуальний керівник часто займає пасивну, подекуди суто формальну позицію під час судового розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, яка часто зводиться до озвучення положень КПК щодо конкретного кримінального провадження.
- Поширена практика розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення в судовому засіданні за відсутності сторони захисту та особи, щодо якої вони передбачаються.

До того ж, на думку окремих прокурорів, навіть участь прокурора в такому засіданні не обов'язкова — цілком достатньо слідчого.

У ПРОАНАЛІЗОВАНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ:



80%

клопотання щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження складалося слідчим Національної поліції



45%

спільно із прокурором

обґрунтовує перед слідчим суддею клопотання про обрання заходів забезпечення кримінального провадження



12%

слідчий самостійно

ОПИТАНІ ПРОКУРОРИ:



~60%

(208 прокурорів із 350) погодились з варіантом, що саме слідчий обґрунтовує необхідність обрання заходу забезпечення кримінального провадження в суді, а прокурор підтримує позицію слідчого



33%

вказали, що у суді при обґрунтуванні заходу забезпечення кримінального провадження присутність прокурора не завжди є доцільною, у більшості випадків достатньо слідчого

Роль прокурора при обранні\продовженні\ скасуванні\запобіжних заходів

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Практика свідчить про те, що слідчі та прокурори часто ініціюють застосування запобіжного заходу без належного обґрунтування його необхідності, зокрема щодо наявності обґрунтованої підозри у вчиненні кримінального правопорушення, а також ризиків для кримінального провадження, визначених КПК.

Клопотання готуються за одним і тим же зразком із незначними змінами, що стосуються виключно персональних даних особи, щодо якої пропонується обрати запобіжний захід.

Характерна відсутність доведення слідчим, прокурором під час розгляду клопотання наявності достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених ст. 177 КПК.

Часто при підготовці клопотання слідчий, прокурор просто копіює перелік можливих ризиків, зазначених у КПК.

Адвокат

...Ситуація в тому, що у мене враження складається, при обранні запобіжного заходу, що прокурор не працює зі слідчим, вони взагалі не працюють над таким документом як клопотання про обрання запобіжного заходу, вони просто мають якусь, напевно, фабулу, якусь просто статтю. Мабуть, 2 рази з 2012 року, 2 рази я бачив клопотання, які реально відрізнялись від інших клопотань. В переважності, це є одна заготовка.

У ПРОАНАЛІЗОВАНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ клопотання про обрання запобіжного заходу:



26%

формально містили
скопійовані із законодавства
ризиків, передбачені ст. 177 КПК



76%

не містили
належне обґрунтування
ризиків

зміна запобіжних заходів:



2%

(7 випадків із 300)

ініційована зміна
запобіжних заходів

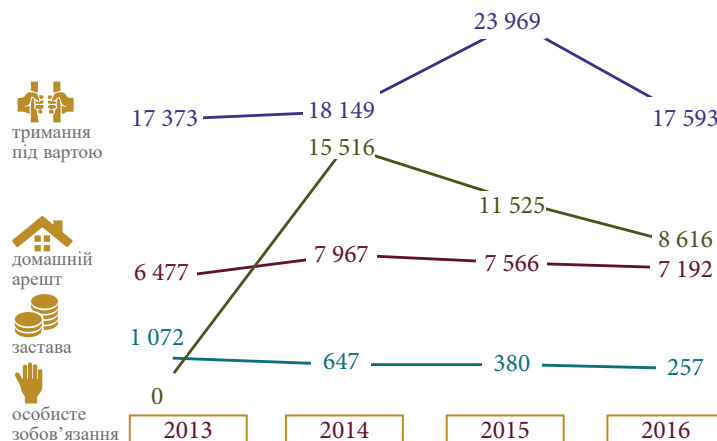


0,6%

(2 випадки з 300)

зміна запобіжних заходів
ініційована прокурором

Клопотання про застосування запобіжних заходів за статистичними даними ГПУ



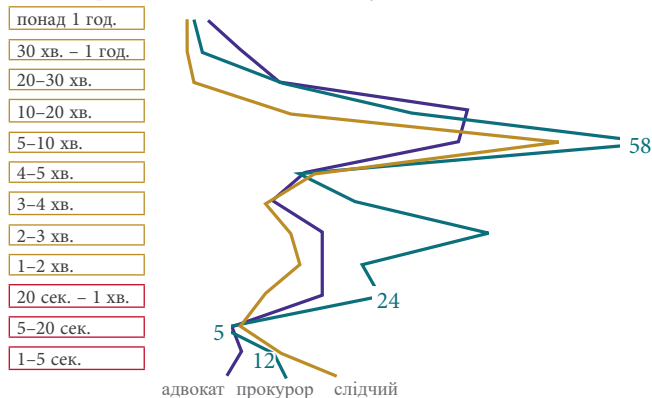
Роль прокурора під час судового розгляду клопотання про обрання запобіжних заходів

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- При поданні слідчим, прокурором клопотань про застосування запобіжних заходів часто не додаються необхідні матеріали, що підтверджували б факти та обставини, викладені у клопотанні про обрання запобіжного заходу, а також не надаються копії матеріалів, якими обґрунтовується необхідність застосування запобіжного заходу підозрюваному, обвинуваченому, не пізніше ніж за три години до початку розгляду клопотання.
- Поширені випадки, коли обґрунтування клопотання під час судового розгляду здійснює слідчий, який не має належного процесуального статусу, а участь прокурора суто формальна і обмежується словом «підтримую».

Тривалість виступів на судовому засіданні

щодо обрання запобіжного заходу



92%

опитаних прокурорів погодилися, що при розгляді в суді клопотання про обрання запобіжних заходів **має бути присутнім слідчий**

62%

клопотань про обрання запобіжних заходів (34 177 з 55 167 за 2016 рік) **задоволені судом**

У ПРОАНАЛІЗОВАНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ клопотання про обрання запобіжного заходу:

20%

у судовому засіданні прокурор обґрунтовує **самостійно**

22%

у судовому засіданні прокурор обґрунтовує **разом зі слідчим**

Слідчий суддя

Обов'язково в судовому засіданні обговорюється питання чи може більш м'який запобіжний захід забезпечити належну поведінку. Знову ж таки, не готові до цього питання прокурори у судовому засіданні. Вони прийшли з цим клопотанням і нет, ни шага вправо, ни шага влево. Говорим: подождите, давайте домашній арешт зможе забезпечити. «Ні, не зможе». Чому не зможе? Все. Хоча це важливе питання, і вони повинні розуміти, що фактично інші альтернативні запобіжні заходи.

Слідчий суддя

...Фактично, приходячи в суд і підтримуючи такі клопотання, прокурор не може пояснити. Задаеш питання: у нас же запобіжний захід обирається з метою забезпечення належної процесуальної поведінки, в чому неналежна процесуальна поведінка, що вас спонукало все-таки приходити з таким клопотанням? Тут все, снова ступор, снова мы не понимаем. «Так надо». А кому надо, зачем надо, мы можем только догадываться. Прокуратура повинна чітко розуміти, що якщо особа не порушує, навіть її підозрюють у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину, але особа не порушує процесуальної поведінки, то немає підстав навіть порушувати питання про обрання запобіжного заходу. Особа з'являється до слідчого.

Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- Результати дослідження свідчать про поширеність практики штучного регулювання органами прокуратури різного рівня статистичних показників закриття кримінальних проваджень. Як правило, таке регулювання здійснюється у звітні періоди (квартал, півріччя, кінець року).
- Офіційна статистика не відображає всю кількість проваджень, що реєструвались протягом конкретного звітного року, натомість показує «кількість облікованих кримінальних правопорушень», не включаючи до них провадження, закриті за п. 1, 2, 4, 6 ч. 1 ст. 284 КПК.

КПК передбачає декілька форм

завершення кримінального провадження,

серед яких:

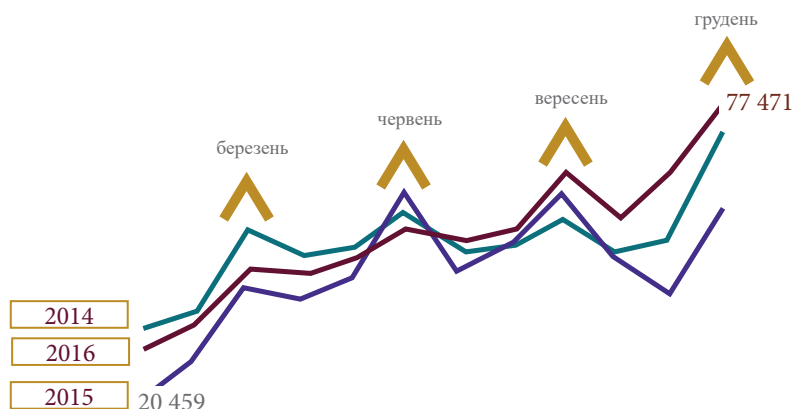
- закриття кримінального провадження;
- направлення обвинувального акта до суду;
- направлення до суду клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.



71%

опитаних прокурорів підтвердили, що на прийняття процесуальним керівником рішення про закриття (чи не закриття) кримінального провадження впливає намагання забезпечити відповідність статистичних показників

показникам попередніх періодів



Результати розслідування

кримінальних проваджень за статистичними даними ГПУ



Прокурор



Вибило відсоток закритих не 65, а 64,9, і прокурор дзвонить: а давай ще 5 справ закрий. Дійшло до абсурду – ми приїжджаємо звіт здати за півріччя і враховують процент закритих справ, наприклад, тисячу проваджень ми розпочали, а закрили 500, відсоток закриття у нас 50 %. Прокурор каже: так не піде, ми звіт не приймаємо. У Вас відсоток закритих 50%. Їдьте додому, ще «доцелкайте», щоб було 65%.

Роль прокурора під час направлення до суду обвинувального акта

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- На практиці обвинувальний акт здебільшого складає слідчий, максимально використовуючи для цього текст повідомлення про підозру.

Випадки самостійного складання прокурором обвинувального акта поодинокі.

- Сформувалася різна практика в частині направлення до суду обвинувального акта та реєстру до нього.

Трапляються випадки, коли прокурори продовжують направляти до суду практично всі наявні матеріали досудового розслідування, як це вимагалось за КПК 1960 року.



Адвокат



Слідчий складає, причому 90% обвинувального акту, можете звірити, це текст повідомлення про підозру.



Адвокат



В кінці місяця намагаються обвинувальні акти направляти до суду. При чім, що іноді зовсім безглузді справи, ти кажеш, — вони зовсім не підходять, — «нам не вистачає, потрібно захвати, а потім будемо розбиратися...». У мене було, записали справу «13 епізодів крадіжки Роверів у 13-ти місяцях міста» — за 2 години в один і той самий день! Суддя, коли вже почалися судові дебати, суддя сидить і прокурор йому каже: він за 2 години вкрав 13 Роверів. Суддя каже: «Пане прокуроре, я Вас переб'ю, але він мав кудись діти. Навіть я свідомо уявляю, що за 2 години у 13-ти точках міста, і ці Ровери він має десь сховати! Він би не встиг ніяк фізично!» Потрібно було крадіжки по 13 епізодах, вони це вишили в справу та впили в суд, бо потрібно було. Вони так і говорять: нам потрібні були показники...



10 000 - 20 000

кількість проваджень на місяць,

направлених до суду протягом 2014—2016 років



94%

обвинувальних актів за результатами аналізу матеріалів центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги

складені слідчим Національної поліції

Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

- Дослідження свідчить, що прокурори не до кінця розуміють свою роль при забезпеченні прав і свобод підозрюваної особи.
- Переважна більшість опитаних в межах дослідження прокурорів вважають, що порушення прав людини під час досудового розслідування майже не трапляються. Крім того, процесуальні керівники вважають, що у переважній більшості випадків підозрювані скаржаться на порушення їх прав з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення. При цьому кожний четвертий опитаний в ході анкетування прокурор допускає, що на певні порушення прав затриманої особи можна не звертати уваги, якщо завдяки їм будуть отримані докази причетності підозрюваної особи до вчиненого злочину.
- Через потенційно негативні наслідки за виправдувальний вирок, а також будь-які дії, які пом'якшують становище особи, прокурори уникають збору доказів на користь підозрюваної особи, а крім того можуть «заплющити очі» на певні порушення прав людини, якщо завдяки їм вдалося зібрати вагомий доказ на користь обвинувачення.

Прокурор



Закон не обязывает процессуального руководителя проверять соблюдение прав задержанного лица. Прокурор изначально имеет обвинительный уклон.... Основная задача прокурора – направление дела в суд. Он должен собрать доказательства, контроль за соблюдением прав для него является факультативным.



ДУМКА ОПИТАНИХ ПРОКУРОРІВ

90%

погодились із необхідністю

безумовного забезпечення процесуальних прав затриманих

~ 90%

згодні з тим, що саме такі заходи вони мають вживати з метою перевірки прав та свобод затриманої особи

у кожному кримінальному провадженні:

- відповідність часу та місця фактичного затримання даним, зазначеним у протоколі про затримання
- своєчасність інформування затриманого про його права, включаючи право відмовитися від надання свідчень до проведення допиту
- забезпечення затриманій особі можливості побачення з адвокатом до першого допиту
- наявність факту застосування до затриманої особи насильства з метою отримання свідчень
- необхідність надання затриманому медичної допомоги

у той же час

75%

вважають, що права затриманих майже не порушуються

87%

вважають, що переважно підозрювані скаржаться на порушення їхніх прав з метою

уникнення відповідальності за вчинене правопорушення

38%

вважає, що на порушення прав затриманого можна не звертати уваги, якщо завдяки їм вдається отримати **докази його причетності до вчинення злочину**

20%

погоджується, що дотримання прав підозрюваного **заважає ефективному розслідуванню злочину,** у вчиненні якого він підозрюється

Роль прокурора у запобіганні катуванням, перевищенню влади і службових повноважень працівниками правоохоронних органів, порушенню права на захист

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Порушення прав людини досить часто належать до категорії злочинів, а відтак вимоги до їх розслідування не мають відрізнятися від розслідування інших категорій злочинів з урахуванням певної специфіки, звичайно. На жаль, практика внесення прокурорами, що здійснюють процесуальне керівництво, відомостей про порушення прав підозрюваної особи до ЄРДР з метою проведення офіційного розслідування за такими фактами наразі фактично відсутня.

3 683

випадки, зафіксовані Координаційним центром з надання правової допомоги, стосувались **порушення строків інформування** центрів з надання вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб

Статистичні дані ГПУ щодо кримінальних правопорушень за ст. 374 «Порушення права на захист»



2

за 2016 рік кримінальних проваджень з обвинувальним актом **направлені до суду щодо порушення права на захист**

0

за 2013–2015 рік



ДУМКА ОПИТАНИХ ПРОКУРОРІВ

59%

погоджуються, що усі докази, зібрані внаслідок грубого порушення прав підозрюваного мають визнаватись

недопустимими

55%

погодились, що кожна заява підозрюваної особи про застосування до неї катувань чи інших видів жорстокого поведіння,

має вноситись в ЄРДР

протягом 24 годин

у той же час

86%

вважають, що катування та жорстоке поведіння

не є поширеною практикою

82%

вважають, що порушення права на захист

не є поширеною практикою

Статистичні дані ГПУ щодо кримінальних правопорушень за ст. 397

«Втручання в діяльність захисника чи представника особи»



0

жодного провадження з обвинувальним актом за останні 4 роки не було направлено до суду щодо втручання в діяльність захисника або представника особи

Роль прокурора у запобіганні завідомо незаконним затриманням, приводу, арешту або триманню під вартою

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

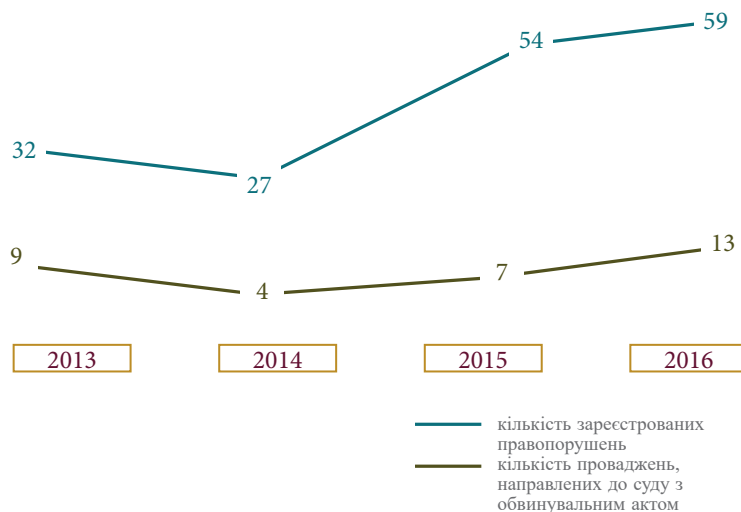
■ Поширена практика максимального затягування слідчими та прокурорами з повідомленням фактично підозрюваної особи про підозру у випадках, коли така особа офіційно не затримується. Як результат, відносно фактично підозрюваної особи проводиться досудове розслідування у повному обсязі без надання їй офіційного статусу підозрюваного, що, своєю чергою, не дає змоги цій особі повноцінно реалізувати своє право на захист від обвинувачення, а також позбавляє усіх інших передбачених цим статусом прав.



81%

опитаних прокурорів вважають, що
незаконні затримання не є поширеною практикою

Статистичні дані ГПУ щодо зареєстрованих злочинів за ст. 371
«Завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою»



Прокурор

Мене викликають і кажуть, що затримується людина в порядку 208. Я приїхала – вже людина не затримується по 208, вже протокол не складається.

Прокурор

А бывает, что по 208 задержали, а потом и протокола нет, и все хорошо, человек допрошенный.

**ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ
РОЛЬ ПРОКУРОРА
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ**

2017