

С. О. Іваницький, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань Національної академії внутрішніх справ

НОВА КОНЦЕПЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ¹.

Рецензія на монографію А. В. Лапкіна
«Прокурор у кримінальному провадженні:
теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми»

Проблеми участі прокурора у кримінальному провадженні традиційно привертають значну увагу науковців, а також практикуючих юристів: як самих прокурорів, так і суддів, адвокатів, слідчих та інших представників юридичних професій. Ці питання актуалізувалися на сучасному етапі судово-правової реформи в Україні, який характеризується як докорінною перебудовою вітчизняного інституту прокуратури, так і оновленням моделі кримінального процесу. В цих умовах в середовищі науковців та практиків сформовано потужний запит на осмислення ролі та правового становища прокурора у новітньому кримінальному провадженні, оскільки попередні наукові напрацювання з цих питань недостатньо відповідають сучасним потребам. З цієї точки зору монографію А. В. Лапкіна «Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми» можна вважати гідною, повною та своєчасною відповіддю на цей запит юридичної спільноти України.

Дана праця являє собою одну із перших у вітчизняній юридичній науці спроб комплексного і системного дослідження діяльності прокурора у кримінальному провадженні. Від інших монографічних праць, присвячених цій проблематиці, цю роботу вигідно відрізняє глибока і всебічна розробка нормативного матеріалу, юридичної доктрини та правозастосовної практики, оптимальне поєднання ґрунтовних теоретичних концепцій із суто практичними висновками і пропозиціями. Значний обсяг монографії (1304 сторінок, з них 1010 сторінок основного тексту) дозволяє знайти

у ній відповіді на більшість питань, які виникають у науковців і практиків щодо питань діяльності прокурора у кримінальному провадженні.

Переважає більшість положень та висновків монографії є достатньо науково обґрунтованими та достовірними, мають новизну та заслуговують на підтримку.

Зокрема, автор розв'язує концептуальну проблему щодо правової природи участі прокурора у кримінальному провадженні, розглядаючи його як публічного позивача, чия діяльність зі здійснення кримінального переслідування визначає предмет і межі кримінального провадження, зумовлюючи його продовження, зупинення, трансформацію або припинення. Такий підхід є кроком до уніфікації всіх видів судочинства, що є тенденцією останнього часу.

Автор надає розгорнуту і докладну характеристику основним напрямкам діяльності прокуратури, визначаючи правові засоби, методи і форми практичної реалізації наданих прокуророві повноважень. Пропонується суттєво змінити систему функцій прокуратури, віднісши до їх числа такі: 1) формування державної політики у сфері протидії кримінальній протиправності; 2) кримінальне переслідування, що включає: менеджмент досудовим розслідуванням; порушення та підтримання в суді публічного обвинувачення; участь у виконанні кримінальних покарань та інших примусових заходів кримінально-правового та процесуального характеру; 3) представництво інтересів громадян та держави по відшкодуванню заподіяної кримінальними правопорушеннями шкоди; 4) коорди-

¹ Лапкін А. В. *Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні, правові та організаційно-методичні проблеми* : монографія (Право, 2020) 1304

нація діяльності органів правопорядку та інших органів у сфері протидії кримінальній протиправності.

Заслужують на увагу сформульовані у підрозділі 4.2 монографії пропозиції щодо удосконалення початкового етапу досудового розслідування, зокрема шляхом синхронізації у часі початку проведення процесуальних дій і моменту внесення відповідних відомостей до ЄРДР та узгодження початку досудового розслідування, призначення слідчого та процесуального прокурора.

Викликають науковий інтерес погляди автора на організаційну структуру досудового розслідування, яку він уявляє у вигляді ієрархічної піраміди, основу якої складають оперативні підрозділи, вище перебувають слідчі органи, над ними стоїть прокуратура. Сенс піраміди полягає у тому, що представники кожної вищої ланки мають керівні повноваження щодо нижчих її елементів; їх компетенція є ширшою, вбирає в себе компетенцію нижчих та набуває виключного характеру в певній частині повноважень. Подібна модель дозволяє пояснити засади взаємодії прокурора з органами досудового розслідування та оперативними підрозділами у сфері кримінального провадження.

Беззаперечну наукову новизну має сформульоване у монографії авторське визначення досудового розслідування як спрямованої на забезпечення доступу особи до кримінального правосуддя стадії кримінального провадження, у якій здійснюється підготовка і звернення до суду кримінального позову за допомогою встановлення та доведення кримінально-правових відносин шляхом фіксації кримінального правопорушення або іншого суспільно-небезпечного діяння, передбаченого законом про кримінальну відповідальність, його розкриття і викриття особи, яка його вчинила, а також збирання й оформлення необхідних для цього доказів.

Належна увага приділяється автором характеристиці діяльності прокурора на стадіях оскарження судових рішень. Варто погодитися з тим, що завдання прокурора на цих стадіях полягає у сприянні суду у забезпеченні правосудності судових рішень при здійсненні їх перегляду. Мають наукову новизну виокремлені автором варіанти оскарження судового рішення прокурором, а саме: 1) коли воно не відповідає займаній ним у суді першої інстанції позиції; 2) коли воно фактично відповідає цій позиції, але прийняте з такими порушеннями закону, які не дозволяють вважати

його правосудним; 3) коли воно хоча й відповідає цій позиції, проте сама позиція прокурора була незаконною чи необґрунтованою. Окремо слід підтримати пропозицію щодо розширення практики застосування письмового провадження на стадіях перегляду судових рішень, що сприятиме спрощенню й прискоренню кримінального провадження на цих стадіях.

За результатами проведеного дослідження автором вироблено численні пропозиції щодо підвищення ефективності прокурорської діяльності за такими напрямками, як: 1) удосконалення правового регулювання; 2) покращення кадрового забезпечення; 3) оптимізація організаційної структури прокуратури; 4) раціональне використання матеріальних та інших ресурсів; 5) упровадження сучасних технологій, процедур і практик реалізації повноважень. В їх числі можна виділити, наприклад: 1) забезпечити оптимальне навантаження на прокурорів за допомогою: а) зосередження діяльності прокурорів у сфері кримінального провадження; б) звільнення їх від сторонніх обов'язків; в) пропорційного розподілу навантаження між прокурорами; 2) ураховувати при визначенні штатної чисельності прокуратур такі критерії, як: а) середні по країні показники навантаження; б) кількість населення відповідного округу, на який поширюється територіальна юрисдикція прокуратури; в) рівень кримінальної протиправності в межах округу; г) інші особливі умови діяльності прокуратури; 3) запровадити посади помічників прокурорів з числа громадян з вищою юридичною освітою, які б були закріплені за конкретними прокурорами і виконували щодо них обслуговуючу допоміжну діяльність; 4) передбачити участь Генерального прокурора у визначенні розмірів видатків державного бюджету на утримання системи кримінальної юстиції та здійснення ним координації діяльності інших заінтересованих суб'єктів у цій сфері тощо.

Монографія має потужну емпіричну базу, яку становлять: (1) статистичні дані: «Звіт про роботу прокурора», «Єдиний звіт про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування» за 2013–2019 рр.; «Збірник статистичної інформації про стан злочинності» за 2009–2012 р.; (2) аналітичні дані: «Аналіз стану здійснення правосуддя місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, апеляційними судами міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим» за 2009–2016 рр.; «Аналітична довідка

про стан протидії злочинності, корупції та прокурорсько-слідчу роботу на території України» за 2014–2019 рр. (3) проведені автором анкетування: прокурорів з питань участі у кримінальному провадженні (1072 особи) (Додаток В); слідчих із питань взаємодії із прокурорами в кримінальному провадженні (384 особи) (Додаток Г); (4) проведені автором узагальнення судової практики з питань розгляду слідчими суддями скарг на повідомлення про підозру (50 ухвал) (Додаток Д), повернення прокурорам обвинувальних актів у підготовчому провадженні (30 ухвал) (Додаток Є).

Структура монографії уявляється логічною і послідовною. Вона складається зі вступу, 6-х розділів, що містять 28 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

Розділ 1 «Теоретичні, історичні та правові основи діяльності прокурора у кримінальному провадженні» має здебільшого оглядовий характер, оскільки його присвячено аналізу розробок попередників щодо предмету дослідження, розгляду історії діяльності прокурора у кримінальному провадженні, характеристик правових основ відповідної діяльності прокурора, а також вивченню міжнародних стандартів та іноземного досвіду участі прокурора у кримінальному процесі.

Розділ 2 «Правова природа діяльності прокурора у кримінальному провадженні» має основне концептуальне значення в контексті цієї роботи, адже у ньому формулюється авторське бачення мети, завдань, функцій та предметної сфери функціонування прокуратури.

Автор обґрунтовує, що завдання, функції та правовий статус прокурора у кримінальному провадженні безпосередньо залежать від правових моделей прокуратури та кримінального процесу відповідної держави. На його думку, взаємозв'язок правових моделей прокуратури та кримінального процесу відображає функціональна модель прокуратури, яка може бути наглядною, обвинувальною або змішаною. На основі таких факторів, як: 1) національні історичні традиції; 2) зарубіжний вплив; 3) поточна соціальна, політична та економічна ситуація в державі, у монографії послідовно обґрунтовується необхідність формування й розвитку в Україні обвинувальної моделі прокуратури, основним призначенням якої є захист особи, суспільства і держави від кримінально-протиправних посягань.

Розділ 3 «Загальна характеристика діяльності прокурора у кримінальному провадженні» присвячено визначенню прокурора як суб'єкта криміналь-

ного провадження, сформульовано принципи його діяльності та її періодизація, а також аналізується взаємодія прокурора зі слідчим, судом, учасниками кримінального провадження.

При цьому автор послідовно дотримується підходу «прокуророцентризму» кримінального провадження, з позицій якого обґрунтовано системоутворюючу (тобто провідну, спрямовуючу й узгоджуючу) роль прокурора, обумовлену тим, що його діяльність реалізується на всіх етапах функціонування цієї системи та стосується всіх її елементів, забезпечуючи їх єдність і взаємозв'язок, а тому має щодо неї «стрижневий» характер.

У Розділі 4 «Прокурор у досудовому кримінальному провадженні» послідовно розглянуто проблеми прокурорської діяльності на різних етапах досудового розслідування: початковому етапі досудового розслідування, центральному його етапі, пов'язаному з повідомленням особі про підозру, та етапі закінчення досудового розслідування.

При цьому щодо кожного з цих етапів автор формулює конкретні пропозиції інноваційного характеру. Так, наприклад, повідомлення особі про підозру він розглядає як порушення публічного обвинувачення, яке здійснюється за рішенням прокурора на підставі достатніх даних про вчинення особою кримінального правопорушення, оформлюється вмотивованою постановою та означає персоніфікацію кримінального переслідування. Також він пропонує встановити необхідність погодження з прокурором рішення слідчого про закриття кримінального провадження. Діяльність прокурора щодо забезпечення прокурором розумних строків досудового розслідування у монографії визначається як прояв тайм-менеджменту.

Розділ 5 «Прокурор у судовому кримінальному провадженні» присвячено проблемам участі прокурора у судовому провадженні, зокрема на стадіях підготовчого провадження, судового розгляду та перегляду судових рішень.

Автор обґрунтовує, що загальна роль прокурора в судовому провадженні полягає в ініціюванні його здійснення, визначенні предмета і меж судового розгляду та сприянні суду у всебічному, повному та об'єктивному вирішенні кримінально-правового конфлікту. У судовому розгляді завданням прокурора є забезпечення розгляду й вирішення судом кримінально-правового конфлікту за допомогою пред'явлення й доведення перед судом кримінального позову. Деяку іншу спрямованість має діяльність прокурора на стадіях перегляду

судових рішень, яка є продовженням кримінального переслідування і полягає у сприянні суду в забезпеченні правосудності судових рішень при здійсненні їх перегляду.

У Розділі 6 «Діяльність прокурора в особливих порядках кримінального провадження» аналізується діяльність прокурора в особливих порядках кримінального провадження: на підставі угод; зі звільненням особи від кримінальної відповідальності; щодо застосування ПЗВХ та ПЗМХ тощо.

Щодо кожного з них автором сформульовано пропозиції, спрямовані на удосконалення відповідної діяльності прокурора, наприклад: 1) передбачити зміну загального порядку на особливий і навпаки за рішенням прокурора; 2) впровадити у кримінальне провадження України сумарні процедури та позасудове врегулювання; 3) об'єднати кримінальне провадження на підставі угод та зі звільненням особи від кримінальної відповідальності в єдиний особливий порядок кримінального провадження, заснований на компромісному вирішенні кримінально-правового конфлікту; 4) уніфікувати особливі порядки кримінального провадження щодо застосування примусових заходів медичного та виховного характеру як специфічні процедури реалізації кримінального переслідування, в яких діяльність прокурора має квазіобвинувальний характер.

Поряд з цим, монографічне дослідження Лапкіна А. В. не позбавлене недоліків або принаймні дискусійних моментів, на які необхідно звернути увагу.

Так, викликає сумніви пропозиція передбачити призначення та звільнення перших керівників всіх органів досудового розслідування за консультацією або погодженням з Генеральним прокурором, а на місцевому рівні – з керівником відповідної обласної прокуратури. З практичної точки зору такий порядок уявляється неможливим, оскільки відповідні органи досудового розслідування не знаходяться в організаційному підпорядкуванні прокуратури. Оскільки вони відносяться до виконавчої гілки влади, подібні пропозиції порушуватимуть принцип поділу державної влади.

Дискусійний характер має пропозиція виокремити у структурі підготовчого провадження два етапи: відкриття судового провадження та

підготовку до судового розгляду. Видається, що такий підхід призведе до ускладнення порядку підготовчого провадження та порушення засади розумних строків кримінального провадження при його здійсненні.

Не зважаючи на ці та інші недоліки, що при таманні будь-якому монографічному дослідженню, необхідно констатувати, що в цілому рецензована робота має високий науковий рівень

Перевагою монографії є й те, що сформульовані в ній висновки та пропозиції мають безпосереднє практичне значення, зокрема можуть бути використані: 1) у науково-дослідницьких цілях – при проведенні подальших теоретичних розробок організації та діяльності прокуратури, а також участі прокурора у кримінальному провадженні; 2) у правотворчій сфері – при удосконаленні Конституції України, кримінального процесуального законодавства та законодавства про прокуратуру; 3) у навчально-методичному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників із теорії прокуратури та кримінального процесу, а також при викладанні відповідних курсів та інших навчальних дисциплін; 4) у правозастосовній діяльності – для надання методичної допомоги прокурорам, слідчим, дізнавачам, суддям, адвокатам; 5) у правовиховній сфері – для підвищення рівня правової обізнаності працівників прокуратури, суду та органів правопорядку, а також пересічних громадян.

Підготовлена А. В. Лапкіним монографія на тему «Прокурор у кримінальному провадженні: теоретичні та організаційно-правові проблеми» є самостійною, теоретично й практично значущою науковою працею, яка має фундаментальний характер і містить цілісну й завершену концепцію діяльності прокурора у кримінальному провадженні, яка має бути покладена в основу подальших наукових досліджень у царині прокурорської діяльності, а також взята до уваги в процесі реформування прокуратури та системи кримінальної юстиції.

З урахуванням викладеного необхідно констатувати, що рецензована робота заслуговує на увагу практичних працівників органів прокуратури України, суду та інших правоохоронних органів, адвокатів, викладачів, аспірантів та студентів, юридичних закладів вищої освіти, а також всіх, хто цікавиться прокурорською діяльністю.