

К
О
Н
Т
Р
О
Л
Ю
Є
?

К
Е
Р
У
Є
?

П Р О К У Р О Р

Н
А
Г
Л
Я
Д
А
Є
?

Р
З
С
Л
І
Д
У
Є
?

РЕЗЮМЕ ДО ЗВІТУ
ТА ІНФОГРАФІКА

РОЛЬ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИКА – ПРОКУРОРА СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ ПРОЦЕСУ

Дослідження проведене командою
Експертного центру з прав людини
за ініціативи, організаційної
та фінансової підтримки програми
«Права людини і правосуддя»
Міжнародного фонду «Відродження»

Київ
2018

ЗМІСТ

1.	Резюме звіту	3
2.	Завдання та методологія дослідження	12
3.	Загальні засади діяльності САП	13
4.	Особливості взаємодії САП та НАБУ	14
5.	Сприйняття процесуальними керівниками своєї ролі	15
6.	Принципи процесуального керівництва	16
	Незалежність	16
	Незмінність	17
	Неупередженість та об'єктивність	18
7.	Система обліку та навантаження	19
8.	Роль прокурора САП на етапі затримання	20
9.	Роль прокурора САП на етапі повідомлення про підозру	21
10.	Роль прокурора САП на етапі застосування запобіжних заходів	22
	Присутність детектива при розгляді клопотання про обрання запобіжних заходів	23
11.	Роль прокурора САП на етапі застосування арешту майна	24
	Захист прокурором САП прав власності під час вилучення майна	25
12.	Роль прокурора САП на етапі збирання доказів	26
	Участь прокурора САП у проведенні слідчих дій та взаємодія з детективом	27
13.	Роль прокурора САП на етапі завершення кримінального провадження	28
	Вплив статистичних показників на зміст процесуальних повноважень прокурорів САП	29
14.	Роль прокурора САП у забезпеченні прав та гарантій підозрюваної особи	30
	Право на свободу	31
	Захист від неналежного поведіння	31
	Право на захист	31

Резюме звіту

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У результаті проведеного дослідження виявлено
(key findings):

Загальні засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

1. Чинне законодавство передбачає підвищені гарантії незалежності САП, що знаходить своє відображення в особливостях процедур відбору, призначення та звільнення прокурорів, процедур фінансування, організаційній відокремленості від ГПУ. Водночас САП не є повністю незалежною від ГПУ структурою в організаційному плані, адже саме структурні підрозділи останньої надають допомогу САП з питань кадрового, матеріально-технічного, аналітичного та правового забезпечення, координації міжнародно-правової діяльності, охорони державної таємниці, зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації тощо. Як наслідок, не виключається можливість створення певних перешкод з боку ГПУ, а також витоку інформації під час проходження документів через канцелярію ГПУ, направлення запитів про міжнародну правову допомогу тощо.
2. Законодавство передбачає чітку підслідність кримінальних проваджень НАБУ, та, відповідно, САП. Водночас попри передбачену КПК заборону доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності НАБУ, іншому органу досудового розслідування, такі випадки практикуються ГПУ та призводять до повернення обвинувальних актів з підстав порушення підслідності. Крім того, трапляються і випадки визначення підслідності за іншим (ніж НАБУ) органом досудового розслідування самим керівником САП.

3. Наявна структурна неузгодженість між САП та НАБУ, що створює перешкоди для взаємодії між процесуальним керівником та детективом у кримінальному провадженні. Зокрема, наявність складної багаторівневої внутрішньої структури НАБУ обумовлює значні втрати часу детектива на різного роду погодження з численними керівниками.
4. Внаслідок неузгодженості КПК із Конституцією України в частині визначення суб'єкта, відповідального за організацію досудового розслідування, наявний перетин повноважень між процесуальним керівником та керівником органу досудового розслідування.
5. Між САП та НАБУ підписано Меморандум про співпрацю, яким врегульовано особливості взаємодії у сфері зовнішньої комунікації, а також у кримінальних провадженнях. Подібний підхід до врегулювання щоденної практики взаємодії між органом досудового розслідування та прокуратурою є позитивним. Водночас потребує уточнення правова природа цього документа та його узгодження з чинним кримінально-процесуальним законодавством.

Інститут процесуального керівництва в САП

1. Переважна більшість прокурорів САП сприймають роль процесуального керівника як реального організатора процесу досудового розслідування, на відміну від прокурорів загальних прокуратур.
2. Попри суб'єктивне сприйняття себе більш незалежними, ніж прокурори загальних прокуратур, доволі поширеними для прокурорів САП є практики неформального погодження основних процесуальних рішень із своїм керівництвом. З одного боку, така практика може свідчити про надання підтримки керівництвом САП прокурору у конкретному кримінальному провадженні, а з іншого, цей механізм не виключає можливості втручання у процесуальну незалежність процесуальних керівників.
3. Наявна практика формального призначення старшими групи виключно керівників відділів створює загрози адміністративного втручання у кримінальні провадження.
4. Практики депреміювання, на відміну від звичайних прокуратур, не поширені в САП, натомість можливість застосування такого інструменту адміністративного тиску на процесуального керівника не виключена.
5. Дослідження показало, що, на відміну від загальних прокуратур, запроваджена система статистичного обліку не впливає на змістовну діяльність процесуального керівника САП. Прокурори САП, зокрема, вказали на відсутність в їх роботі практики «ручного корегування» показників закриття проваджень, встановлених показників щодо щомісячної кількості проваджень, що мають бути направлені до суду тощо.

6. Відсутні негативні наслідки для прокурора з боку керівництва САП за правомірні дії в інтересах підозрюваної особи (наприклад, за закриття кримінального провадження, звільнення затриманої особи без оголошення про підозру тощо). У межах дослідження з'ясовано, що прокурорам САП, на їхню думку, не загрожує безумовне покарання за отримання виправдувального вироку у кримінальному провадженні, на відміну від практик роботи загальних прокуратур.
7. В умовах швидкого зростання навантаження на процесуальних керівників, в САП не напрацьовано чіткі критерії обґрунтування їх необхідної штатної чисельності.

Особливості реалізації функції процесуального керівництва на різних стадіях досудового розслідування

Роль прокурора САП на етапі затримання та повідомлення про підозру

1. КПК надає детективам НАБУ та прокурорам САП додаткову підставу для здійснення затримання особи (п. 3 ч. 1 ст. 208). Дослідження засвідчило про поширеність практики затримань особи детективами НАБУ через тривалий час після вчинення злочину за цією підставою. При цьому, на думку окремих учасників процесу та експертів, така практика суперечить положенням Конституції України.
2. У роботі детективів НАБУ та прокурорів САП не виявлено практики нереєстрації фактів затримання, що є поширеною в діяльності слідчих та оперативних підрозділів поліції.
3. Наявні непоодинокі випадки зазначення у протоколі затримання одразу двох або навіть трьох підстав затримання, передбачених ст. 208 КПК. Це насамперед, не дає змоги виокремити основну підставу затримання. Крім того, такі підстави іноді є взаємовиключними. Подібна практика може свідчити про неналежне обґрунтування затримання.
4. Прокурори та детективи не завжди беруть до уваги наявність ризиків можливої втечі особи як необхідної умови для здійснення її затримання в порядку, передбаченому п. 3 ч. 1 ст. 208 КПК.
5. Наявна різна практика фіксації часу фактичного затримання особи у разі проведення обшуку. Детективи та прокурори САП в окремих випадках обліковують час затримання особи з моменту початку обшуку (коли її було фактично обмежено в можливості залишити місце проведення обшуку), а в інших випадках — вже після його завершення.

6. Як свідчить дослідження, детективи та прокурори САП намагаються зібрати якомога більше доказів до моменту повідомлення про підозру. Причинами обрання такої тактики прокурори називають насамперед незацікавленість детективів у продовженні активного розслідування вже після повідомлення про підозру та ймовірність знищення доказів підозрюваними. Водночас подібна практика за певних умов може розглядатися як порушення права фактично підозрюваної особи на захист внаслідок відсутності в неї чітко визначеного процесуального статусу. Отже, ця проблема потребує подальшого опрацювання, визначення критеріїв дотримання оптимального балансу між інтересами слідства та забезпеченням права фактично підозрюваної особи на захист.
7. Повідомлення про підозру переважно складається детективом та, як правило, доопрацьовується прокурором. Проте доволі поширеними для прокурорів САП є випадки самостійного складання ними цього документа. Вручення повідомлення про підозру переважно делегується детективу та здійснюється без участі прокурора.

Роль прокурора САП при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження

1. На думку інших учасників кримінального провадження, прокурори САП загалом здійснюють більш якісну та ретельну підготовку клопотань та їх обґрунтування в суді порівняно із прокурорами загальних прокуратур.
2. Водночас у діяльності САП поширена практика направлення до суду клопотань про обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під варту, що може свідчити про недостатній рівень усвідомлення прокурором САП виключного характеру застосування цього запобіжного заходу.
3. Дослідження показало, що прокурори та детективи не завжди додають до клопотання про обрання запобіжного заходу необхідні матеріали, що підтверджують викладені факти та обставини.
4. Переважно прокурори САП самостійно обґрунтовують клопотання в суді. Водночас є випадки, коли детективи НАБУ беруть участь у цьому процесі. Подібна практика щодо застосування запобіжних заходів може розглядатися як порушення КПК, адже роль детектива саме в обґрунтуванні такого клопотання під час судового розгляду законодавством не визначена.
5. Прокурори САП не завжди додають до клопотання про застосування арешту майна докази обставин, на які вони посилаються (у частині доведення підстав необхідності застосування такого заходу).

6. Поширеною є практика ініціювання розгляду клопотань про накладення арешту на майно без участі власників майна. Такі дії прокурори САП обґрунтовують специфікою злочинів, що належать до їх компетенції, та високими ризиками втрати майна. Водночас в окремих ситуаціях така практика може спричинити суттєве обмеження, а іноді й непропорційне втручання у право власності.
7. Дослідження показало, що прокурори САП не завжди вживають належних заходів щодо захисту права власності особи у випадках неповернення вилученого майна, а також вилучення майна, не зазначеного в ухвалі слідчого судді.

Роль прокурора у збиранні доказів

1. Основне навантаження щодо збирання доказів лягає на детективів. Водночас прокурори САП, на відміну від прокурорів загальних прокуратур, є більш включеними до цього процесу. Зокрема, вони беруть участь у плануванні та визначенні стратегії розслідування.
2. Реальна участь прокурора САП у проведенні слідчих дій або самостійне їх проведення є винятком. Як правило, вони беруть участь у допиті підозрюваної особи, допиті свідка, обшуку, а також огляді.
3. Прокурори САП використовують вказівки, як правило, як інструмент впливу на детектива в тих випадках, коли він не працює належним чином або ухиляється від визначеної прокурором лінії збирання доказів. При цьому, на відміну від поширеної практики серед прокурорів загальних прокуратур, вони не надають вказівки для забезпечення певного рівня статистичних показників.

Роль прокурора на етапі завершення розслідування кримінального провадження

- Прокурори САП не бояться приймати рішення про закриття кримінальних проваджень після вручення повідомлення про підозру та впевнені, що у випадку прийняття ними законного рішення покараними не будуть. Подібний підхід у діяльності САП значно відрізняється від поширених загальних прокуратурах практик автоматичного віднесення всіх (навіть законних) випадків закриття кримінальних проваджень після вручення повідомлення про підозру до «професійних» порушень та карання за це процесуальних керівників. Така практика може свідчити як про зміну сприйняття самими прокурорами інституту повідомлення про підозру, так і про відсутність у діяльності САП практик безумовного покарання за такі рішення.

Роль прокурора щодо забезпечення прав та свобод підозрюваної особи

1. Прокурори САП краще усвідомлюють необхідність забезпечення прав підозрюваних осіб порівняно з прокурорами загальних прокуратур. За словами прокурорів, їх спонукають приділяти увагу дотриманню прав осіб такі причини: необхідність забезпечення допустимості доказів; унеможливлення притягнення невинної особи до відповідальності; унеможливлення притягнення самого прокурора до відповідальності у зв'язку із порушенням прав підозрюваної особи. Крім того, цьому сприяє й більш кваліфікована робота детективів НАБУ, які добре обізнані з вимогами чинного кримінально-процесуального законодавства.
2. Водночас у діяльності САП та НАБУ виявлено випадки використання затримання та тримання під вартою як інструменту схилення підозрюваної особи до співпраці або ж покарання за відмову у співпраці. Подібний підхід, з урахуванням практики ЄСПЛ, є порушенням права підозрюваних осіб на свободу.
3. Під час дослідження виявлені випадки залучення прокурорами САП адвокатів системи БПД до участі в окремих слідчій чи процесуальній дії у справах, де підозрювана особа мала власного адвоката. У випадках відсутності нагальної необхідності проведення слідчих та процесуальних дій, подібна практика є намаганням усунути адвоката, котрий має активну позицію щодо захисту свого клієнта, та є порушенням права особи на захист.
4. Під час дослідження не було отримано даних щодо застосування катувань та інших форм неналежного поводження щодо підозрюваної особи з боку детективів НАБУ чи прокурорів САП. Водночас окремі учасники фокус-груп повідомили про випадки несвоечасного надання підозрюваним особам медичної допомоги, що за певних обставин (стан здоров'я потерпілого, його вік тощо) може розглядатись як неналежне поводження.
5. На прокурорів САП покладено повноваження щодо здійснення процесуального керівництва за фактами перевищення службових повноважень детективами НАБУ, включаючи випадки застосування насильства (ч. 2 ст. 365 КК). Ця законодавча норма не відповідає міжнародним стандартам ефективного розслідування, зокрема визначеним у практиці ЄСПЛ, адже саме прокурори САП здійснюють й процесуальне керівництво у провадженнях детективів НАБУ, котрі підозрюються у вчиненні такого порушення.

Ключові рекомендації за результатами дослідження

Щодо структури САП, підслідності проваджень та особливостей взаємодії із НАБУ

1. З метою уникнення випадків здійснення досудового розслідування іншими органами у кримінальних провадженнях, виключна підслідність яких належить НАБУ та САП, забезпечити взаємодію різних правоохоронних органів та координацію їх роботи.
2. Узгодити внутрішні структури САП та НАБУ, передбачивши можливість спеціалізації підрозділів за напрямками. Передбачити дієвий механізм взаємного погодження структур.
3. Посилити гарантії організаційної незалежності САП від ГПУ, зокрема в частині здійснення кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення, а також у сфері міжнародно-правової співпраці.
4. Розмежувати функції керівника органу досудового розслідування та процесуального керівника в частині організації досудового розслідування. Визначити їх ролі та повноваження у кримінальному провадженні.
5. Належно нормативно врегулювати наявний механізм взаємодії між НАБУ та САП у кримінальному провадженні, закріплений у Порядку взаємодії, співпраці та координації дій під час проведення досудового розслідування та нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування (так званому «Меморандумі»). Поширити позитивну практику спільної розробки та використання детальних алгоритмів взаємодії між органами досудового розслідування та прокуратури.
6. Розглянути можливість запровадження електронного дос'є прокурора на заміну наглядовому провадженню та інтеграції такого дос'є у майбутньому в систему електронного кримінального провадження.

Щодо розбудови гарантій дотримання основних принципів здійснення процесуального керівництва

7. Посилити гарантії незалежності процесуального керівника у кримінальному провадженні шляхом:

- призначення старшими груп прокурорів у конкретних кримінальних провадженнях тих процесуальних керівників, які фактично виконуватимуть ці функції (а не лише керівників відділів);
 - мінімізації практик узгодження процесуальних рішень із керівництвом.
8. Розробити та впровадити ефективну систему оцінки діяльності процесуального керівника у кримінальному провадженні, яка спиратиметься на позитивний досвід САП щодо відмови від використання статистичних показників як основного критерію оцінки.
9. Визначити чіткі критерії розрахунку оптимального навантаження на процесуальних керівників, що обумовлюватимуть обґрунтування необхідної штатної чисельності САП.

Щодо змістовної якісної роботи процесуального керівника

10. Розробити та запровадити єдиний порядок та стандарти затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення.
11. Посилити контроль САП за законністю затримання, зокрема в частині:
- чіткого зазначення детективами НАБУ конкретних підстав у протоколі затримання;
 - належного зазначення часу та місця фактичного затримання особи у разі проведення обшуку;
 - належного обґрунтування ризиків можливої втечі особи як необхідної умови для здійснення її затримання в порядку, передбаченому п. 3 ч. 1 ст. 208 КПК.
- Забезпечити практику застосування тримання під вартою як виключного запобіжного заходу.
12. Розвивати практику ініціювання тримання під вартою лише у виключних випадках.
13. Підвищити якість обґрунтування клопотань про застосування запобіжних заходів, у тому числі щодо підтвердження викладених фактів та обставин необхідними матеріалами.
14. Забезпечити обґрунтування в суді клопотання про обрання запобіжного заходу виключно прокурором.
15. Посилити роль прокурора щодо захисту права власності при застосуванні арешту майна:
- забезпечити належне обґрунтування підстав застосування;

- ініціювати розгляд таких клопотань без участі власників майна лише у виняткових випадках;
- вживати ефективних заходів щодо своєчасного повернення вилученого майна.

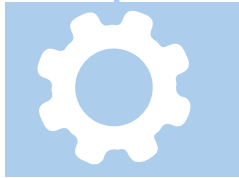
16. Вжити заходів щодо:

- використання механізму залучення прокурором чи детективом адвокатів системи БПД (за наявності власного захисника) до участі в окремій слідчій чи процесуальній дії лише у виключних випадках;
- своєчасного забезпечення медичної допомоги затриманим особам;
- здійснення повідомлення особи про підозру в розумні строки задля належного забезпечення права особи на захист.

17. Виключити можливість здійснення процесуального керівництва прокурорами САП у кримінальних правопорушеннях, відповідальність за які передбачено ч. 2 ст. 365 КПК, у разі їх вчинення працівниками НАБУ. Віднести цей склад злочину до підслідності ДБР.

ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Напрями дослідження



структура, функції,
підслідність
та особливості
забезпечення
інституційної
незалежності



принципи
здійснення
процесуального
керівництва



роль на етапі
затримання,
повідомлення про
підозру, обрання
запобіжного
заходу та заходу
забезпечення



діяльність
на етапі збирання
доказів
та завершенні
досудового
розслідування



роль
у забезпеченні
дотримання
прав та свобод
підозрюваної
особи

Етапи дослідження



кабінетний огляд



польове
дослідження



інтерв'ю

1 із слідчим суддею
2 з вищим керівництвом САП



фокус-групи

1 з прокурорами САП
1 з керівниками підрозділів САП
2 з адвокатами
1 з детективами НАБУ



контент-аналіз

102 наглядових провадження
прокурорів САП, завершених
у 2016-2017 роках



аналіз
статистики

офіційні дані ГПУ та інші
джерела



експертне опиту-
вання

32 прокурорів САП

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ САП

Чинне законодавство передбачає підвищені гарантії незалежності САП, що знаходить своє відображення в особливостях процедур відбору, призначення та звільнення прокурорів, процедур фінансування, організаційну відокремленість від ГПУ. Водночас САП не є повністю незалежною від ГПУ структурою в організаційному плані, адже саме структурні підрозділи останньої надають допомогу САП з питань кадрового, матеріально-технічного, аналітичного та правового забезпечення, координації міжнародно-правової діяльності, охорони державної таємниці, зв'язків із громадськістю та засобами масової інформації тощо. Як наслідок, не виключається можливість створення певних перешкод з боку ГПУ, а також витоку інформації під час проходження документів через канцелярію ГПУ, направлення запитів про міжнародну правову допомогу тощо.

Законодавство передбачає чітку підслідність кримінальних проваджень НАБУ, та, відповідно, САП. Водночас попри передбачену КПК заборону доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності НАБУ, іншому органу досудового розслідування, такі випадки практикуються ГПУ та призводять до повернення обвинувальних актів з підстав порушення підслідності. Крім того, трапляються і випадки визначення підслідності за іншим (ніж НАБУ) органом досудового розслідування самим керівником САП.



1. Керівник САП підпорядковується лише безпосередньо Генеральному прокурору
2. Генеральний прокурор, його перший заступник та заступники не мають права давати вказівки прокурорам САП та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами САП їх повноважень
3. Керівник САП, його перший заступник і заступник в межах строку, на який їх було призначено, без їх згоди не можуть бути переведені до іншого підрозділу ГПУ або до регіональної чи місцевої прокуратури

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ САП ТА НАБУ

Наявна структурна неузгодженість між САП та НАБУ, що створює перешкоди для взаємодії між процесуальним керівником та детективом у кримінальному провадженні. Зокрема, наявність складної багаторівневої внутрішньої структури НАБУ обумовлює значні втрати часу детектива на різного роду погодження з численними керівниками.

Між САП та НАБУ підписано Меморандум про співпрацю, яким врегульовано особливості взаємодії у сфері зовнішньої комунікації, а також у кримінальних провадженнях. Подібний підхід до врегулювання щоденної практики взаємодії між органом досудового розслідування та прокуратурою є позитивним. Водночас потребує уточнення правова природа цього документа та його узгодження з чинним кримінально-процесуальним законодавством.

Детективи:

«Коли тільки створювалось Бюро, було визначено структуру САП з шести відділів. І планувалось, що буде шість відділів так само в Бюро. Думаю, що планувались відповідне закріплення відділів САП за відділами Бюро...».

«Первинно в Бюро були відділи. «Відділ», в дужках «(підрозділ)». І фактично були керівники відділів, які зараз є керівниками підрозділів. Структуру змінили, вони реформувались в підрозділи. І потім ще є головний підрозділ. Тобто з часом наростилась ця структура. Вона відповідає фактично структурі центральних апаратів інших правоохоронних органів. На мою персональну думку, вона менш ефективна».

«Насправді це дуже важливий документ для нас і для них, впорядковує дуже багато моментів. Особисто моя думка, що це необхідний і правильний новітній інструмент по взаємодії».

«Але коли прокурор говорить про те, що тут взагалі немає підстав для підозри, для затримання і так далі, а ми настоюємо на тому, що тут є підстави, тоді ми складаємо проект підозри, спрямовуємо її прокурору. Він повинен провести нараду, коли прочитає. Ми повинні обмінятися думками, чому ми вважаємо, що тут є підстава, чому він вважає, що ні, якісь вказівки нам надати. Тобто, він у нас працює зараз там, де є конфлікт. Там, де все добре, в принципі, у нас немає необхідності до нього звертатись».

СПРИЙНЯТТЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ КЕРІВНИКАМИ СВОЄЇ РОЛІ

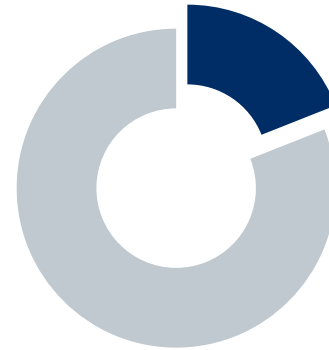
■ Переважна більшість прокурорів САП сприймають роль процесуального керівника як реального організатора процесу досудового розслідування, на відміну від прокурорів загальних прокуратур.

Прокурор:

«...Прокурор є основною, центральною дійовою особою, а орган досудового розслідування — це його інструмент».

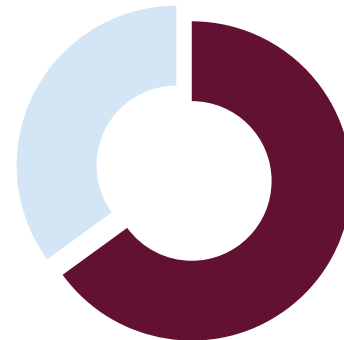
Детектив:

«... Приємно бачити, коли прокурор зацікавлений в досудовому розслідуванні, і він разом з тобою вникає в суть досудового розслідування, і на первинній стадії він розбирається. Тоді ти відчуваєш, що він завжди поряд, і легше проходить досудове розслідування. Інша ситуація, коли ти проводиш півтора року досудове розслідування, дуже складне, а потім за два тижні треба вкласти все в голову прокурору, що відбулося, і скільки ти всього знаєш: які транзакції там були, і що це все означає. Він просто фізично не може цього зробити».



19%

опитаних прокурорів САП ще продовжують ототожнювати теперішню роль прокурора з тією, що існувала раніше



65%

опитаних прокурорів САП не погоджуються, що нерідко прокурор заглиблюється у подробиці розслідування на етапі складання процесуального акта

ПРИНЦИПИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ

Попри суб'єктивне сприйняття себе більш незалежними, ніж прокурори загальних прокуратур, доволі поширеними для прокурорів САП є практики неформального погодження основних процесуальних рішень із своїм керівництвом. З одного боку, така практика може свідчити про надання підтримки керівництвом САП прокурору у конкретному кримінальному провадженні, а з іншого, цей механізм не виключає можливості втручання у процесуальну незалежність процесуальних керівників.

Наявна практика формального призначення старшими групи виключно керівників відділів створює загрози адміністративного втручання у кримінальні провадження.

Дослідження показало, що, на відміну від загальних прокуратур, запроваджена система статистичного обліку не впливає на змістовну діяльність процесуального керівника САП. Прокурори САП, зокрема, вказали на відсутність в їх роботі практики «ручного корегування» показників закриття проваджень, встановлених показників щодо щомісячної кількості проваджень, що мають бути направлені до суду тощо.

Відсутні негативні наслідки для прокурора з боку керівництва САП за правомірні дії в інтересах підозрюваної особи (наприклад, за закриття кримінального провадження, звільнення затриманої особи без оголошення про підозру тощо). У межах дослідження з'ясовано, що прокурорам САП, на їхню думку, не загрожує безумовне покарання за отримання виправдувального вироку у кримінальному провадженні, на відміну від практик роботи загальних прокуратур.



39%

опитаних прокурорів САП
вважають себе цілком
незалежними

11%

прокурорів
загальних
прокуратур

Прокурор:

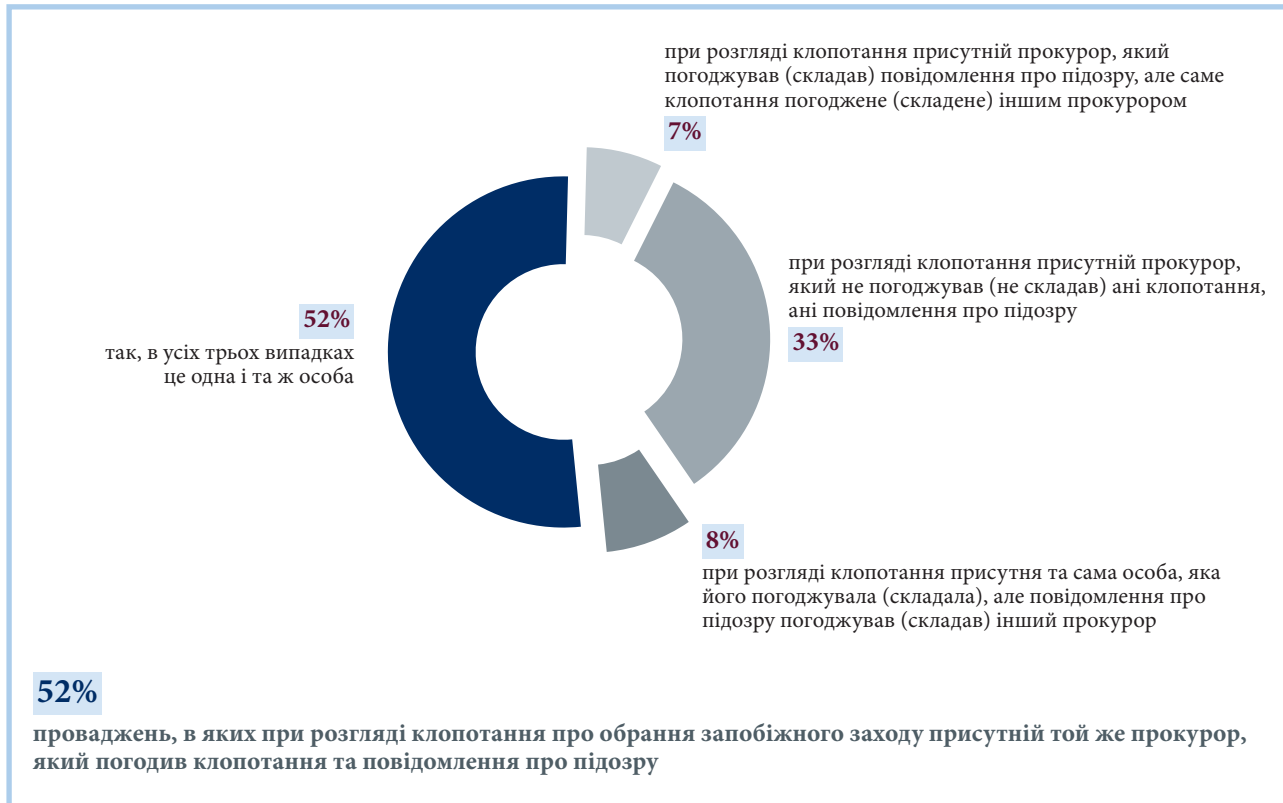
«...Ми несемо відповідальність за результати справи. Не за те, що ми отримуємо виправдувальний вирок. В наших умовах це дуже ймовірно і з нашими досить складними справами. Якщо їх бояться, то складна справа до суду взагалі ніколи не дійде. Тому перенесли акценти. І тепер ми відповідаємо від початку і до кінця».

Адвокат:

«Те, що я помічаю, то під час процесу: вони просять перерву — дзвонять та отримують якісь інструкції, або переносять засідання, коли незрозуміло, куди рухається справа. Потім, отримавши інструкції, повертаються до розгляду».

ПРИНЦИПИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА

НЕЗМІННІСТЬ



Прокурор:

«...Як правило, є відділ і всі прокурори відділу включаються до всіх проваджень, плюс заступник керівника або керівник САП, в залежності від категорії справи. Де є наші суб'єкти спеціальні, які потребують дозволів заступника Генерального прокурора для заходів забезпечення кримінального провадження, то включається керівник САП. Якщо немає потреби, рядова справа середня якась, то обмежуються заступником керівника чи начальником управління».

ПРИНЦИПИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ ТА ОБ'ЄКТИВНІСТЬ



Прокурор:

«... Створені всі умови для того, щоб ми були процесуальними прокурорами в чистому розумінні цього слова. Це є ідея, яка закладена в цей КПК. Кількість кримінальних проваджень дозволяє нам якісно і у повному обсязі вникати в кожне кримінальне провадження і забезпечувати його ефективність і законність».

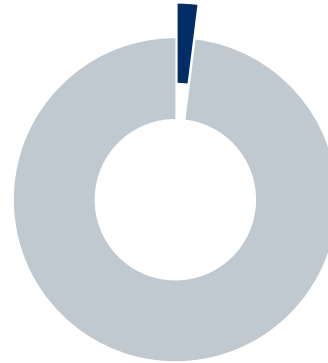
Адвокат:

«У мене було два випадки, коли мене вели до прокурора, що значить, що він володів справою, мені казали, що умови такі: хай підозрюваний сплатить певну суму в бюджет (мова йшла про те, що клієнт завдав збитки), і ми проситимемо обрання запобіжного заходу, не пов'язаного із триманням під вартою. «...» Ну, якщо не сплачуєш — то як знаєш. Відшкодуєш збитки — будемо говорити. Вони прямо говорять, що їх мета — наповнення бюджету та відшкодування збитків».

СИСТЕМА ОБЛІКУ ТА НАВАНТАЖЕННЯ

Прокурор загальної прокуратури:

«Депреміювання відбувається кожного місяця. Дві, три, п'ять осіб з 27 штатних прокурорів постійно позбавляються премії. Якщо не позбавляє керівник нас, то позбавлять премії керівника. Так само відбувається кожного місяця. Це – практика. Ми вже забули, як виглядає премія».



2

опитаних прокурори з 31 відповіли, що один раз позбавлялися премії

Прокурор:

«Якщо ми будемо повертатись назад, робити порівняння, в порівняльному рівні тебе за кожну цифру спросять, в тому числі негласні розшукові дії, чому там що було. Ці питання виникали в прокуратурі завжди. Тут до мене жодного разу за весь час роботи не було питання з приводу якихось цифр. І у мене є самосвідомість, що треба внести свої результати. Після того як вніс, більше про них вже не думаю».

42

2016 рік



47

2017 рік



57

2018 рік



Кількість проваджень, переданих до суду із обвинувальним актом

РОЛЬ ПРОКУРОРА САП НА ЕТАПІ ЗАТРИМАННЯ

КПК надає детективам НАБУ та прокурорам САП додаткову підставу для здійснення затримання особи (п. 3 ч. 1 ст. 208). Дослідження засвідчило про поширеність практики затримань особи детективами НАБУ через тривалий час після вчинення злочину за цією підставою. При цьому, на думку окремих учасників процесу та експертів, така практика суперечить положенням Конституції України.

У роботі детективів НАБУ і прокурорів САП не виявлено практики нереєстрації фактів затримання, що є поширеною в діяльності слідчих та оперативних підрозділів поліції.

Найвні непоодинокі випадки зазначення у протоколі затримання одразу двох або навіть трьох підстав затримання, передбачених ст. 208 КПК. Це насамперед, не дає змоги виокремити основну підставу затримання. Крім того, такі підстави іноді є взаємовиключними. Подібна практика може свідчити про неналежне обґрунтування затримання.

Прокурори та детективи не завжди беруть до уваги наявність ризиків можливої втечі особи як необхідної умови для здійснення її затримання в порядку, передбаченому п. 3 ч. 1 ст. 208 КПК.

Адвокат:

«... Політика детективів та прокурорів полягає в тому, що всі їх підозрювані повинні бути затримані...».

Прокурор:

«... Я не завжди схвалюю затримання саме по нашій категорії злочинів. Це скоріше там, де вбивці, де ґвалтівник, де наркодільки. Я думаю, що там більше це необхідно. У нас – це службові злочини. У нас, як правило, доказова вся база, вона у вигляді документів. Будь-яка грошова операція – вона десь залишає слід. І однозначно стверджувати про те, що людина зараз втече, якщо їй є що втрачати на території України, то вважати, що вона буде тікати за кордон і там проживати, попри складне існування своїх родичів тут... я би не затримував».



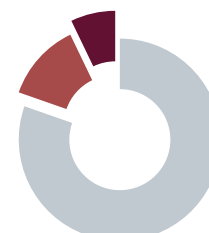
у 43%

проваджень, в яких було затримання в порядку ст. 208 КПК підставою визначено п. 3 ч. 1



у 20%

проваджень затримання не здійснювалось (41% так, 39% інформація у наглядних провадженнях відсутня)



у 7%

протоколів про затримання зазначено усі три підстави затримання за ст. 208 (13% дві підстави, 80% – одна)

РОЛЬ ПРОКУРОРА САП НА ЕТАПІ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПІДОЗРУ

Як свідчить дослідження, детективи та прокурори САП намагаються зібрати якомога більше доказів до моменту повідомлення про підозру. Причинами обрання такої тактики прокурори називають насамперед незацікавленість детективів у продовженні активного розслідування вже після повідомлення про підозру та ймовірність знищення доказів підозрюваними. Водночас подібна практика за певних умов може розглядатися як порушення права фактично підозрюваної особи на захист внаслідок відсутності в неї чітко визначеного процесуального статусу. Отже, ця проблема потребує подальшого опрацювання, визначення критеріїв дотримання оптимального балансу між інтересами слідства та забезпеченням права фактично підозрюваної особи на захист.

Повідомлення про підозру переважно складається детективом та, як правило, доопрацьовується прокурором. Проте доволі поширеними для прокурорів САП є випадки самостійного складання ними цього документа. Вручення повідомлення про підозру переважно делегується детективу та здійснюється без участі прокурора.

Прокурор:

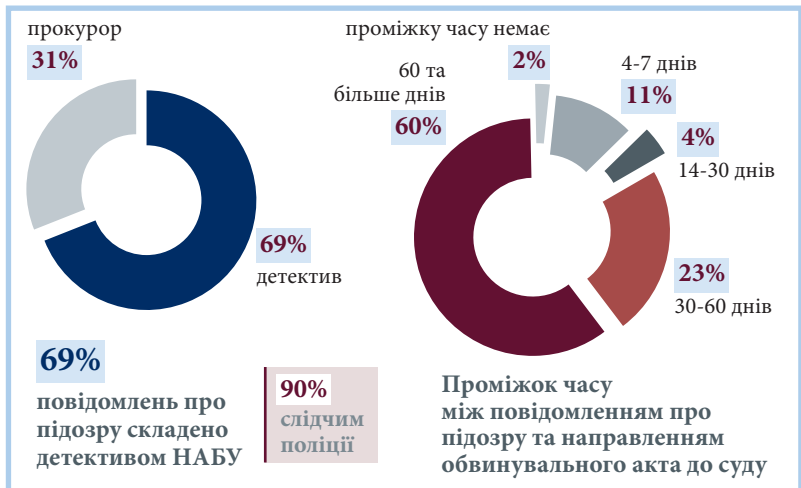
«...До моменту повідомлення про підозру ми збираємо, як правило, 50-60% тих доказів, які нам треба. Тому що ми розуміємо, що після того, як особа вже набуде статусу підозрюваної, її поведінка буде такою, щоб вибити у нас з-під ніг якісь можливі додаткові докази, які ми можемо здобути. Це з точки зору тактики».

Адвокат:

«По моїм справам клієнти розуміли, що вони підозрювані, але вони звернулися до адвоката тільки після затримання, а до цього вони по два роки їздили на допити, возили документи тощо...».

Детектив:

«Інколи документ може дуже сильно відрізнятись від первинного проекту «...», але основа готується нами...».



РОЛЬ ПРОКУРОРА САП НА ЕТАПІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ

На думку інших учасників кримінального провадження, прокурори САП загалом здійснюють більш якісну та ретельну підготовку клопотань та їх обґрунтування в суді порівняно із прокурорами загальних прокуратур.

Водночас у діяльності САП поширена практика направлення до суду клопотань про обрання запобіжних заходів у вигляді тримання під вартою, що може свідчити про недостатній рівень усвідомлення прокурором САП виключного характеру застосування цього запобіжного заходу.

Дослідження показало, що прокурори та детективи не завжди додають до клопотання про обрання запобіжного заходу необхідні матеріали, що підтверджують викладені факти та обставини.

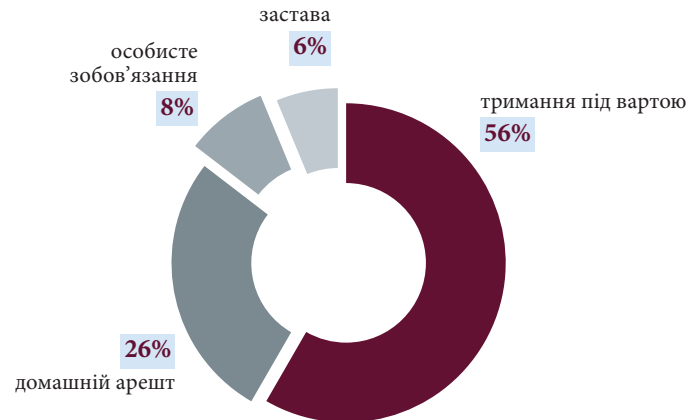
Суддя:

«Звісно, прокурори САП — вони більш фахові. Вони і краще готуються до справи, вони краще виступають не тільки з точки зору володіння ораторським мистецтвом, а й з точки зору звернення уваги суду і на обґрунтованість підозри по доказах, і на ризики».



37%

проаналізованих наглядових проваджень, в яких клопотання про обрання запобіжного заходу складене прокурором



56%

проаналізованих наглядових проваджень, в яких у клопотанні про обрання запобіжного заходу йдеться про тримання під вартою

ПРИСУТНІСТЬ ДЕТЕКТИВА ПРИ РОЗГЛЯДІ КЛОПОТАННЯ ПРО ОБРАННЯ ЗАПОБІЖНОГО ЗАХОДУ

■ Переважно прокурори САП самостійно обґрунтовують клопотання в суді. Водночас є випадки, коли детективи НАБУ беруть участь у цьому процесі. Подібна практика щодо застосування запобіжних заходів може розглядатися як порушення КПК, адже роль детектива саме в обґрунтуванні такого клопотання під час судового розгляду законодавством не визначена.

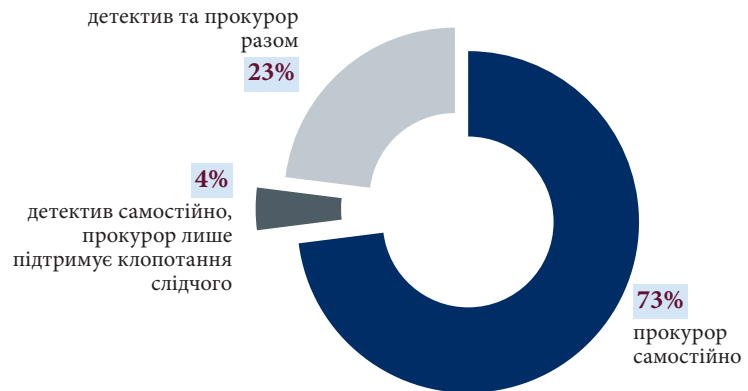
Детектив:

«Ми присутні на засіданнях. Чому? Тому що, наприклад, прокурор виступив і сказав, яке в нього бачення по клопотанню. Суддя вислуховує сторону захисту. Сторона захисту починає доводити різні аргументи. Завжди детектив-слідчий найкраще знає справу. Тому необхідності прокурору стояти і червоніти — немає. Він повернувся і запитав мене по цих всіх моментах, я йому сказав, і він знає, що говорити далі».



37%

проаналізованих наглядових проваджень, в яких при розгляді клопотання про обрання запобіжного заходу присутній детектив



73%

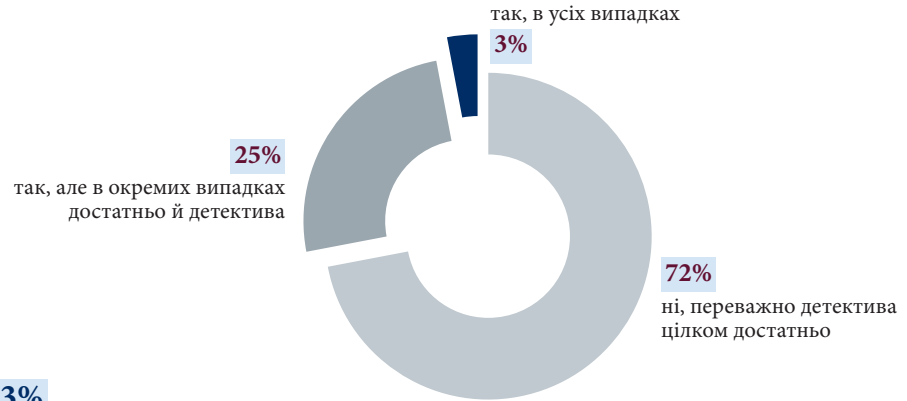
проаналізованих наглядових проваджень, в яких прокурор самостійно обґрунтовує перед слідчим суддею необхідність застосування запобіжного заходу

40%

прокурорів загальних прокуратур

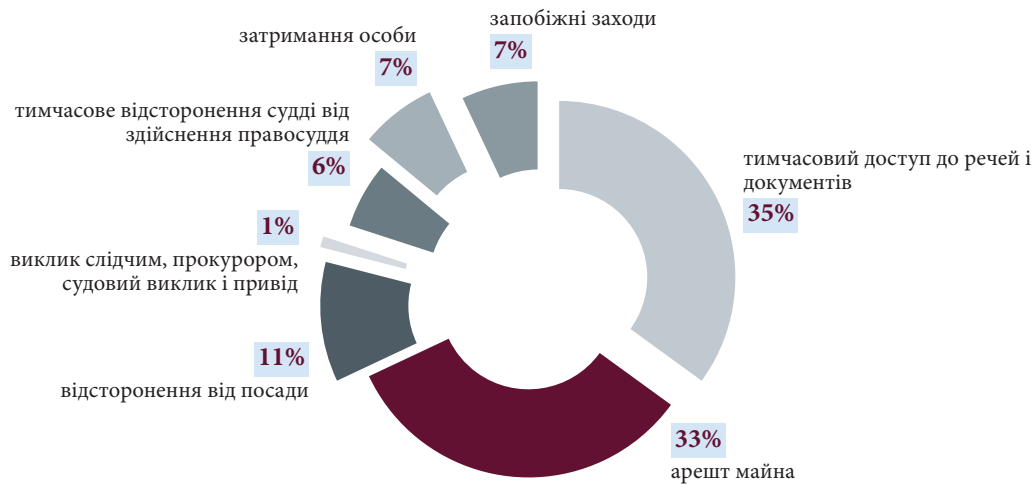
РОЛЬ ПРОКУРОРА САП НА ЕТАПІ ЗАСТОСУВАННЯ АРЕШТУ МАЙНА

Прокурори САП не завжди додають до клопотання про застосування арешту майна докази обставин, на які вони посилаються (у частині доведення підстав необхідності застосування такого заходу).



3%

опитаних прокурорів вважають, що мають бути особисто присутні в суді під час розгляду клопотання про обрання інших заходів забезпечення



33%

проаналізованих наглядових проваджень, в яких заходом забезпечення використовувався арешт майна

ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ САП ПРАВ ВЛАСНОСТІ ПІД ЧАС ВИЛУЧЕННЯ МАЙНА

Поширеною є практика ініціювання розгляду клопотань про накладення арешту на майно без участі власників майна. Такі дії прокурори САП обґрунтовують специфікою злочинів, що належать до їх компетенції, та високими ризиками втрати майна. Водночас в окремих ситуаціях така практика може спричинити суттєве обмеження, а іноді й непропорційне втручання у право власності.

Дослідження показало, що прокурори САП не завжди вживають належних заходів щодо захисту права власності особи у випадках неповернення вилученого майна, а також вилучення майна, не зазначеного в ухвалі слідчого судді.

так, це доцільно в окремих випадках

50%



50%

так, однозначно

50%

опитаних прокурорів вважають, що розгляд клопотань про накладення арешту на майно в судовому засіданні однозначно слід здійснювати без повідомлення власника майна

Детективи:

«Ми зазвичай пишемо в разі, якщо є така потреба, наприклад, що це майно знаходиться у особи, і воно може бути знищено... ми виходимо з ризику того, що на банківських рахунках є якісь кошти, і якщо ми викличемо особу для того, щоб вона була на досудовому засіданні, є ризик того, що цих коштів не буде на момент ухвали судового рішення, дуже високий».

«...В інших випадках, якщо майно вилучено у передбаченому законом порядку, то ми зазвичай не пишемо ці пункти про розгляд без участі власника».

Суддя:

«... Визнав бездіяльність протиправною про неповернення і зобов'язав повернути майно, яке було вилучено під час обшуку, але не було накладено арешт... Вчора винесли ухвалу, повернули, винесли результативно. Сьогодні ще не встигли виготовити повний текст, особа побігла забирати майно до НАБУ. І що ви думаєте, сьогодні САП подає нове клопотання про накладання арешту до іншого судді. Не каже про те, що була вчора ухвала про повернення, і суд накладає арешт. Тобто от такі у них маніпуляції, вони теж наявні».

РОЛЬ ПРОКУРОРА САП НА ЕТАПІ ЗБИРАННЯ ДОКАЗІВ

Основне навантаження щодо збирання доказів лягає на детективів.

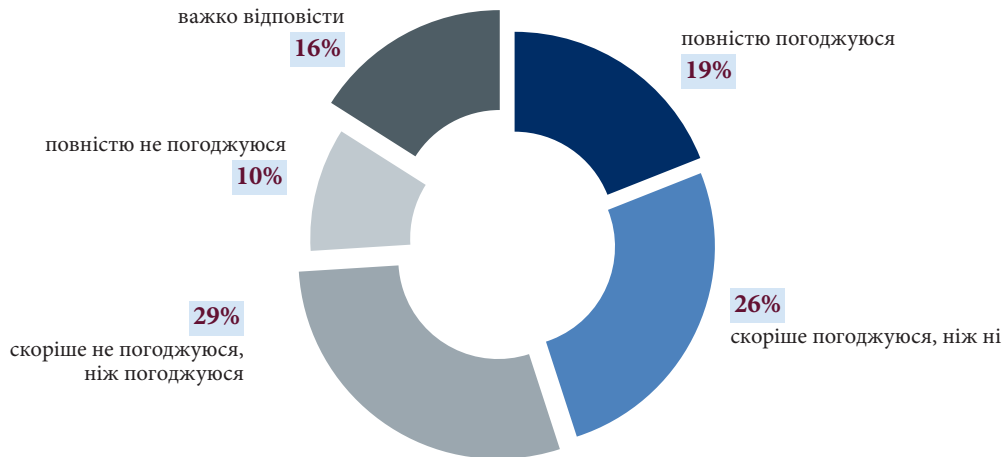
Водночас прокурори САП, на відміну від прокурорів загальних прокуратур, є більш включеними до цього процесу.

Зокрема, вони беруть участь у плануванні та визначенні стратегії розслідування.

Прокурори:

«Я є та особа, яка в кінці буде оперувати тими доказами, які сам здобув. Мені надано повноваження контролювати весь процес, брати в ньому участь і визначати, які саме напрямки потрібно розслідувати».

«... Можна зібрати отаку кімнату доказів, які не будуть належними. Навіть, якщо вони будуть допустимими, проте не належними й не будуть підтверджувати вину особи у вчиненні кримінального правопорушення... Без ґрунтовного процесуального керівництва вони будуть про все, крім того, що потрібно...».



45%

опитаних прокурорів погоджується із твердженням, що основне навантаження щодо збирання доказів лягає на детектива, а прокурор контролює законність його дій та погоджує основні процесуальні документи

УЧАСТЬ ПРОКУРОРА САП У ПРОВЕДЕННІ СЛІДЧИХ ДІЙ ТА ВЗАЄМОДІЯ З ДЕТЕКТИВОМ

Реальна участь прокурора САП у проведенні слідчих дій або самостійне їх проведення є винятком. Як правило, вони беруть участь у допиті підозрюваної особи, допиті свідка, обшуку, а також огляді.

Прокурори САП використовують вказівки, як правило, як інструмент впливу на детектива в тих випадках, коли він не працює належним чином або ухиляється від визначеної прокурором лінії збирання доказів. При цьому, на відміну від поширеної практики серед прокурорів загальних прокуратур, вони не надають вказівки для забезпечення певного рівня статистичних показників.



75%

проаналізованих наглядових проваджень не містили письмових вказівок прокурора

Адвокат:

«Прокурора переважно бачиш, лише коли обирається якийсь запобіжний захід, пишеш клопотання прокуророві».

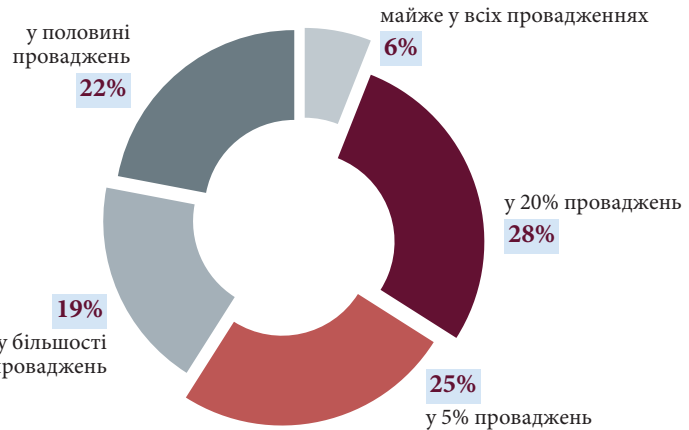
Детектив:

«Якщо йде непогодження в усному режимі про подальші слідчі дії, то тоді прокурор пише вказівки, і ми мусимо їх виконати максимально».

Прокурори:

«У мене раніше (під час роботи в загальній прокуратурі) таке також було: «Скільки я дав вказівок в минулому році на цей місяць?! — Стільки. Ще п'ять не вистачає...».

«Вказівки не є обов'язковим елементом у провадженні. «...» Вказівки — це як реалізація повноважень прокурора, коли детектив нічого не хоче робити з тих чи інших причин».



53%

опитаних прокурорів взяли особисту участь у проведенні слідчих дій не більше ніж у кожному п'ятому провадженні

РОЛЬ ПРОКУРОРА САП НА ЕТАПІ ЗАВЕРШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Прокурори САП не бояться приймати рішення про закриття кримінальних проваджень після вручення повідомлення про підозру та впевнені, що у випадку прийняття ними законного рішення покараннями не будуть.

Подібний підхід у діяльності САП значно відрізняється від поширених загальних прокуратурах практик автоматичного віднесення всіх (навіть законних) випадків закриття кримінальних проваджень після вручення повідомлення про підозру до «професійних» порушень та карання за це процесуальних керівників.

Така практика може свідчити як про зміну сприйняття самими прокурорами інституту повідомлення про підозру, так і про відсутність у діяльності САП практик безумовного покарання за такі рішення.

Детектив:

«...У нашій практиці були такі випадки, коли прокурори закривали справи. Навіть були такі випадки, коли прокурори закривали відносно особи справи з підозрою. Але ... у наших випадках таке було, безпосередньо, в моїй практиці, рішення про закриття приймалися на досить високому рівні — на рівні заступника керівника САП».



ВПЛИВ СТАТИСТИЧНИХ ПОКАЗНИКІВ НА ЗМІСТ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРІВ САП

Детектив:

«Ні. От цього взагалі немає. Я в себе не чув такого, що треба якийсь показник закриття чи ще щось...».

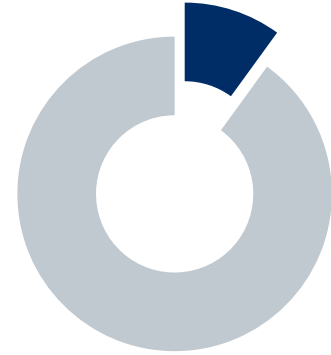
Прокурор:

«Якщо було раніше (під час роботи в загальній прокуратурі – ред.), наприклад якщо в минулому році стільки-то розслідувань посадових злочинів направили до суду, стільки-то було стягнень, стільки-то було повернено збитків державі, то в цьому році не може бути менше. Повинно бути більше, але менше не може бути, інакше нас всіх розгонять, або розгонять половину, або когось звільнять. Цього тягаря на нас немає».



100%

опитаних прокурорів відповіли, що статистичні показники не впливають на прийняття процесуальним керівником рішення про закриття провадження



10%

опитаних прокурорів відповіли, що намагаються забезпечувати статистичні показники на певному рівні

71%

прокурорів загальних прокуратур

інформація у наглядному провадженні відсутня

9%

закрите

12%

розслідується на поточний момент

4%

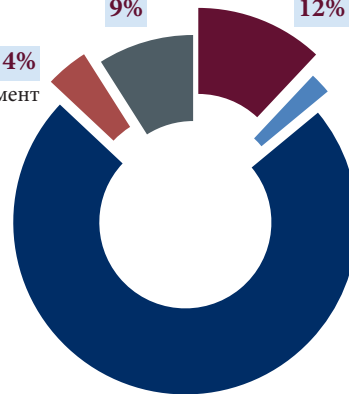
2%

клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності направлено до суду

73%

обвинувальний акт направлений до суду

Статус кримінального провадження



РОЛЬ ПРОКУРОРА САП У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ТА ГАРАНТІЙ ПІДОЗРЮВАНОЇ ОСОБИ

Прокурори САП краще усвідомлюють необхідність забезпечення прав підозрюваних осіб порівняно з прокурорами загальних прокуратур. За словами прокурорів, їх спонукають приділяти увагу дотриманню прав осіб такі причини: необхідність забезпечення допустимості доказів; унеможливлення притягнення невинної особи до відповідальності; унеможливлення притягнення самого прокурора до відповідальності у зв'язку із порушенням прав підозрюваної особи. Крім того, цьому сприяє й більш кваліфікована робота детективів НАБУ, які добре обізнані з вимогами чинного кримінально-процесуального законодавства.

Водночас у діяльності САП та НАБУ виявлено випадки використання затримання та тримання під вартою як інструменту схиляння підозрюваної особи до співпраці або ж покарання за відмову у співпраці. Подібний підхід, з урахуванням практики ЄСПЛ, є порушенням права підозрюваних осіб на свободу.

Під час дослідження виявлені випадки залучення прокурорами САП адвокатів системи БПД до участі в окремій слідчій чи процесуальній дії у справах, де підозрювана особа мала власного адвоката. У випадках відсутності нагальної необхідності проведення слідчих та процесуальних дій, подібна практика є намаганням усунути адвоката, котрий має активну позицію щодо захисту свого клієнта, та є порушенням права особи на захист.

Під час дослідження не було отримано даних щодо застосування катувань та інших форм неналежного поведіння щодо підозрюваної особи з боку детективів НАБУ чи прокурорів САП. Водночас окремі учасники фокус-груп повідомили про випадки несвоєчасного надання підозрюваним особам медичної допомоги, що за певних обставин (стан здоров'я потерпілого, його вік тощо) може розглядатись як неналежне поведіння.

ОСНОВНІ ПРИЧИНИ,

що, на думку прокурорів, спонукають їх приділяти увагу стану забезпечення прав підозрюваних:

1. Забезпечення допустимості доказів
2. Унеможливлення притягнення невинної особи до відповідальності
3. Унеможливлення притягнення самого прокурора до відповідальності у зв'язку із порушенням прав підозрюваної особи

Суддя:

«Враховуючи категорію підозрюваних, з якими працює САП, вони (підозрювані — ред.) мають усі можливості скористатися своїм становищем і казати, що до них неналежно відносились чи неналежне було ставлення, однак все ж таки в більшості випадків на це не скаржаться. Вони (сторона захисту — ред.) по ризикам йдуть, по гарантованості підозри, але от в цьому аспекті на САП і на НАБУ не скаржаться».

ПРАВО НА СВОБОДУ

Прокурор:

«Одного треба потримати, щоб він прийшов до тями і щось розповів, або погодився на якусь угоду і щось розповів. А іншого тримаємо і знаємо, що він нічого не скаже, і треба зразу клопотання подавати до суду».

Адвокат:

«Пояснить, якщо з людиною працюють і є доказова база і готове повідомлення про підозру, то навіть затримувати? — Щоб зламати людину — це єдина мета...».

Суддя:

«Дуже часто підозрювані скаржаться, що за весь час перебування під вартою до моменту, коли привозять його на розгляд продовження терміну тримання, детектив взагалі не приходить до нього і не допитує. Він просто там сидить».

ЗАХИСТ ВІД НЕНАЛЕЖНОГО ПОВОДЖЕННЯ

Адвокат:

«Якщо порівнювати з райвідділами, де я багато років, то це — небо і земля. Якщо в райвідділі ти можеш побачити побиту людину і він розкаже тобі, що мене побили, я пишу заяву і на ту заяву формально може бути просто відписка, то тут цього немає».

ПРАВО НА ЗАХИСТ

Адвокат:

«Я два слова хочу сказати про окрему процесуальну дію. Я довго-довго виїжджала на ці окремі процесуальні дії, а потім відмовилась. Я вважаю, що тут взагалі іде порушення прав підзахисного. Тому що у нього є адвокат або адвокати, у яких є своя правова позиція, яка узгоджена з їх підзахисним. І тут ми вриваємось від Центру на окрему процесуальну дію: «Здрастуйте». Без документів, без доказової бази, без нічого».

Прокурор:

«У нас в одному провадженні є шість підозрюваних і у них всіх один адвокат. Один адвокат, який супроводжував всі ці господарські операції, коли вони здійснювалися, і зараз він всіх їх захищає. Відповідно затримують цих людей приблизно в один період часу. Для всіх починає тридобовий термін йти в один час. Розглядати запобіжні заходи в суді, де є декілька слідчих суддів, можна було б паралельно. Адвокат каже: «Ні, я їх адвокат, я спочатку цього заслухаю, потім — цього, потім — цього». Відповідно, для тих, хто вже в кінці, для них час може і вичерпатися».

**РОЛЬ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИКА –
ПРОКУРОРА СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ
НА ДОСУДОВІЙ СТАДІЇ ПРОЦЕСУ**

2018