

УДК 343.163 (477)



Лапкін Андрій Васильович,
кандидат юридичних наук
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ПРОКУРОР ЯК МЕНЕДЖЕР ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Наукову статтю присвячено розробці концептуальних положень щодо визначення ролі прокурора у кримінальному провадженні з погляду на нього як на менеджера досудового розслідування. Розглянуто такий напрям діяльності прокурора у кримінальному провадженні, як організація досудового розслідування. Визначено етапи організації прокурором досудового розслідування, охарактеризовано діяльність прокурора на кожному з них. Обґрунтовано необхідність законодавчої регламентації відповідних повноважень прокурора як менеджера досудового розслідування.

Ключові слова: прокурор, функції прокуратури, організація досудового розслідування, кримінальне провадження, процесуальний менеджмент.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми зумовлюється суттєвою зміною ролі прокурора у кримінальному провадженні, яка відбулася за останні роки. Простежуючи еволюцію її законодавчої регламентації, можна дійти висновку, що першим етапом цих змін було прийняття Кримінального процесуального кодексу України від 2012 р., яким було передбачено здійснення прокурором нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Другий етап розпочався з Конституційною реформою щодо правосуддя від 2016 р., у результаті якої була реформована система функцій прокуратури, зокрема замість функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, на прокуратуру покладено організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. І якщо закріплення за прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням виглядає як погодження Основного Закону з КПК України, то інші складові цієї функції потребують належного теоретичного аналізу. Передусім це стосується її складової — організації досудового розслідування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням досліджувалася такими науковцями, як В. С. Бабкова, П. М. Каркач, М. В. Марчук, І. В. Рогатюк, М. В. Руденко, О. М. Толочко, В. М. Юрчишин, а також розглядалася у попередніх публікаціях автора [1]. У цілому, у науковій юридичній літературі сформовано достатнє теоретичне підґрунтя для визначення ролі прокурора у досудовому розслідуванні, хоча бракує єдиної концепції прокурорської діяльності у кримінальному провадженні. Разом з тим зміни у формулюванні конституційних функцій прокуратури, які мали місце у 2016 р., вимагають нової інтерпретації організаційних і процесуальних основ участі прокурора у досудовому розслідуванні, якої досі не було здійснено.

Формування цілей статті. Метою наукової статті є розробка концептуальних положень щодо визначення ролі прокурора у кримінальному провадженні з погляду на нього як на менеджера досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Поняття «організація», яке поставлене законодавцем на перше місце у визначенні досліджуваної функції прокуратури, згідно з тлумачним словником української мови означає дії зі значенням: 1) створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них; 2) здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення, забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; 3) згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою, зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь; 4) чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь [2, с. 853]. Очевидно, що жодне з наведених значень об'єктивно не розкриває ролі прокурора у досудовому розслідуванні, проте близькими до цього є 2–4 визначення поняття «організація». На їхній основі поняття «організація досудового розслідування» можна визначити як вжиття прокурором комплексу управлінських та процесуальних заходів щодо забезпечення проведення всебічного, повного і об'єктивного досудового розслідування у визначені законом строки шляхом об'єднання, мобілізації та спрямування зусиль органів досудового розслідування й оперативних підрозділів на виконання завдань кримінального провадження, налагодження і впорядкування їхньої діяльності.

Отже, покладення на прокурора п. 2 ст. 131-1 Конституції України організації досудового розслідування передбачає вжиття ним не лише суто процесуальних, а й організаційних заходів щодо його проведення. Не торкаючись питання про сутність і різновиди цих заходів, яке має стати предметом самостійного дослідження, відзначимо, що вони характеризують управлінський аспект діяльності прокурора в досудовому розслідуванні, розглядають його як процесуального керівника. На те, що вказаний аспект притаманний процесуальному керівництву, вже звертали увагу окремі дослідники. Так, Н. В. Марчук визначає його як складну і багатоаспектну діяльність, яка включає як імперативне спрямування, так і здійснення заходів до узгодження, скоординованості діяльності органів досудового слідства, а тому передбачає як використання прокурором владно-розпорядчих повноважень щодо органів досудового розслідування, так і надання їм різного роду допомоги з метою забезпечення ефективного досудового розслідування [3, с. 372]. На думку О. О. Тушева, здійснюючи керівництво процесуальною діяльністю, прокурор об'єктивно не може не керувати й організаційними діями, які не регламентуються кримінально-процесуальним законом [4, с. 150]. Однак у подібних поглядів є багато опонентів, які вказують на те, що діяльність прокурора з процесуального керівництва досудовим слідством не треба ототожнювати з адміністративним керівництвом роботою слідчих [5, с. 89]. Отже, серед науковців відсутня єдність у формулюванні змісту і меж процесуального керівництва, у визнанні можливості поширення його на організаційні відносини у досудовому розслідуванні.

На наш погляд, цю теоретичну прогалину можна подолати, застосувавши до розуміння процесуального керівництва досудовим розслідуванням окремі напрацювання теорії менеджменту. Адже досудове розслідування, як і будь-яка спільна діяльність різних осіб, спрямована на досягнення єдиної мети, потребує узгодження, упорядкування й спрямування. розслідування зумовлює необхідність прийняття ним відповідних управлінських рішень відносно об'єктів процесуального керівництва: слідчих, керівників органів досудового розслідування та оперативних підрозділів. Тому у змісті організації і процесуального керівництва у ролі такого керівного центру на конституційному рівні визначена прокуратура. Тож роль прокурора як організатора і процесуального керівника досудового досудовим розслідуванням, яке здійснюється прокурором, відбувається поєднання процесуальних та управлінських аспектів. Це дозволяє розглядати процедури процесуального керівництва з позиції процесу управління (менеджменту).

Із функціональної точки зору менеджмент розглядається як процес планування, організування, мотивування, контролювання та регулювання, покликаний забезпечити формування та досягнення цілей [6, с. 7]. Отже, організація розглядається як одна зі складових

(функцій) менеджменту, яка полягає у координації дій окремих елементів системи, досягнення взаємної відповідності окремих її частин [7, с. 40–41]. Особливістю менеджменту, який здійснюється прокурором відносно досудового розслідування, є те, що його суб'єкт і об'єкти не перебувають між собою у відносинах службової залежності й адміністративного підпорядкування. Органи досудового розслідування й оперативні підрозділи організаційно відокремлені від прокуратури, мають власну управлінську структуру і керівництво, тому їхня залежність від прокурорів є суто процесуальною. Однак, зважаючи на специфіку, складність і соціальну важливість правовідносин у сфері досудового розслідування, суто процесуальні за юридичною природою зв'язки між прокурорами і цими органами набувають певних організаційно-управлінських якостей, що робить можливим застосування до них категорій, закономірностей і принципів менеджменту, який у цій ситуації можна назвати «процесуальним».

Виходячи з того, що алгоритми менеджменту є типовими для будь-яких сфер його застосування, вважаємо, що для характеристики організації прокурором досудового розслідування можуть бути застосовані такі елементи, які виокремлюються у науковій юридичній літературі для визначення організації роботи прокурорів, а саме: 1) розподіл службових обов'язків; 2) інформаційно-аналітичне забезпечення; 3) планування роботи; 4) робота по виконанню покладених завдань; 5) облік і звітність про виконану роботу; 6) контроль виконання [8, с. 11–14].

Зазначені елементи можуть бути розглянуті як етапи відповідної організаційної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні. На першому етапі відбувається визначення суб'єктів конкретного кримінального провадження та розподіл обов'язків між ними: після внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі — ЄРДР) керівником органу досудового розслідування визначається слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування (ч. 1 ст. 214 КПК України), а на виконання вимог ч. 1 ст. 37 КПК України керівником органу прокуратури має бути визначений прокурор — процесуальний керівник досудового розслідування. Визначення кола «потенційних» процесуальних керівників здійснюється на основі наказу керівника органу прокуратури про розподіл службових обов'язків в органі прокуратури, у якому за кожним штатним співробітником органу прокуратури закріплюється певна сфера відповідальності. Визначення процесуального керівника в конкретному кримінальному провадженні здійснюється керівником органу прокуратури з числа працівників, на яких покладені відповідні обов'язки.

Проблемою при цьому є те, що прокурор — процесуальний керівник — з'являється у кримінальному провадженні вже після його початку і після призначення слідчого. Таким чином, з поля його уваги «випадає» вся та діяльність, яка передувала останньому: прийняття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, реагування на них відповідним правоохоронним органом, проведення огляду місця події до внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР тощо. У зв'язку з цим заслуговують на увагу пропозиції О. О. Цимбалістенка максимально синхронізувати у часі початок досудового розслідування, призначення слідчого і прокурора — процесуального керівника у кримінальному провадженні, які є взаємозалежними [9, с. 194]. Цього можна було б досягти, якби внесення інформації про кримінальне правопорушення до ЄРДР супроводжувалося б автоматичним визначенням слідчого, який вестиме відповідне розслідування, і прокурора — процесуального керівника. До моменту визначення процесуального керівника організація досудового розслідування покладається на керівника органу прокуратури, який виконує передбачені КПК України процесуальні повноваження безвідносно до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР [10, с. 99].

На другому етапі процесуальний керівник має зібрати всю необхідну інформацію, що характеризує відповідне кримінальне провадження, у якому він бере участь: вивчити матеріали кримінального провадження, ознайомитися із законодавством і судовою практикою у

цій сфері, вивчити відповідні галузеві накази Генерального прокурора, опрацювати методичні рекомендації Генеральної прокуратури України з даних питань, листи про позитивний досвід роботи тощо. Уся ця діяльність, яка охоплюється поняттям інформаційно-аналітичне забезпечення, потрібна для формування у прокурора повної картини досудового розслідування та його перспектив, а також прийняття у ньому відповідних процесуальних та управлінських рішень.

На даному етапі прокурор також має встановити контакти зі слідчим, який веде досудове розслідування, вивчити показники його роботи та рівень навантаження, з'ясувати стан дисциплінарної практики щодо слідчого, типові порушення, які він допускає. Це необхідно для вироблення прокурором певної моделі процесуального керівництва, яка є індивідуальною для кожного кримінального провадження. Так, якщо слідчий постійно допускає порушення строків досудового розслідування, прокурор має контролювати їх додержання, надаючи відповідні вказівки; якщо слідчий при проведенні слідчих дій допускає порушення прав особи, прокурор має забезпечити особисту присутність при проведенні таких дій тощо. У разі якщо слідчий перевантажений кримінальними провадженнями, що є типовою проблемою органів Національної поліції (середній рівень навантаження на слідчого Національної поліції складає 280 кримінальних проваджень), прокурор повинен передбачити, що проведення ним своєчасного, повного і об'єктивного розслідування відповідного кримінального правопорушення є малоімовірним. У подібних випадках прокурор може вжити заходів щодо залучення до проведення досудового розслідування працівників оперативних підрозділів, як орієнтує керівництво Генеральної прокуратури України [11].

На третьому етапі прокурор планує як свою власну діяльність у досудовому розслідуванні, так і проведення його слідчим, визначає хід та розвиток кримінального провадження. Планування, на думку П. М. Каркача, відображає рівень організаційної роботи, її мету, визначає заходи, яких має вжити прокурор щодо активізації боротьби з правопорушеннями, зміцнення законності. Правильна організація планування дає змогу зосередити зусилля працівників прокуратури на пріоритетних напрямках прокурорської діяльності [8, с. 34]. Вказані міркування є справедливими і для планування досудового розслідування, яке можна віднести до оперативних планів роботи прокуратури.

Плануючи хід досудового розслідування, прокурор має визначити основні заходи, які мають бути вжиті під час його проведення, до них відносяться переважно процесуальні, а також деякі організаційні дії (наприклад, створення слідчо-оперативної групи, проведення зустрічей зі слідчим, нарад та ін.). Указану роботу він повинен розподілити між виконавцями, якими виступають слідчий, співробітники оперативних підрозділів та сам прокурор. Для реалізації кожного заходу у плані повинен бути передбачений конкретний строк (для процесуальних дій він визначається в межах процесуальних строків, закріплених у КПК України). На основі складеного плану прокурор повинен проводити свою діяльність у досудовому розслідуванні та контролювати діяльність слідчого. Відставання у планових заходах є підставою для вжиття прокурором додаткових заходів щодо процесуального керівництва. Ураховуючи, що прокурор виступає процесуальним керівником по багатьох кримінальних провадженнях, планування участі у кожному з них має корегуватися з відповідною діяльністю в інших кримінальних провадженнях.

На четвертому етапі прокурор реалізує обов'язки з поточного процесуального керівництва досудовим розслідуванням: надає слідчому вказівки, бере участь у слідчих діях, погоджує клопотання слідчого до слідчого судді тощо. Указана робота здійснюється прокурором на виконання запланованих завдань. Визначення методів і засобів здійснення процесуального керівництва в конкретному кримінальному провадженні передбачає обрання з арсеналу наданих прокуророві повноважень найбільш дієвих у відповідному кримінальному провадженні, оптимальне їх поєднання і своєчасне застосування. Вони знаходять втілення у прийнятих прокурором процесуальних та організаційних рішеннях у кримінальному провадженні, якими він спрямовує досудове розслідування у визначеному на-

прямку, узгоджує роботу слідчих і оперативних підрозділів, забезпечує додержання прав і законних інтересів учасників кримінального провадження (заявника, потерпілого, підозрюваного, свідків та ін.).

На п'ятому етапі відбувається підведення підсумків діяльності у кримінальному провадженні, облік її результатів та звітування про них керівництву. Звітність відбувається по каналах процесуальних та управлінських зв'язків між суб'єктами кримінального провадження. Так, співробітники оперативних підрозділів звітують перед слідчими, прокурорами в межах наданих їм доручень; слідчі звітують перед прокурорами (процесуальними керівниками) та перед керівниками органів досудового розслідування (начальниками слідчих підрозділів); прокурори (процесуальні керівники) звітують перед керівництвом органів прокуратури та прокурорами вищого рівня тощо. Звітність може бути поточною, періодичною (на кінець звітного періоду: місяця, квартала тощо), підсумковою (із завершенням строків досудового розслідування, після його закінчення тощо). Облік і звітність відбуваються за встановленими формами звітів та обліково-статистичних документів.

На шостому етапі відбувається контроль виконання, тобто перевірка і оцінка результатів роботи підпорядкованих працівників. Прокурор (процесуальний керівник) здійснює контроль діяльності слідчого; цих суб'єктів контролюють їхні керівники. Предметом контролю діяльності слідчого з боку процесуального керівника є повнота, якість і своєчасність проведення окремих слідчих (розшукових) дій і досудового розслідування в цілому, виконання вказівок і доручень прокурора, законність і обґрунтованість прийнятих процесуальних рішень, недопущення порушень прав особи тощо. Як і в інших сферах діяльності прокуратури, у досудовому розслідуванні можна виділити такі види контролю: попередній (покликаний попередити можливі порушення закону до проведення певної дії або прийняття рішення, наприклад, погодження прокурором клопотань слідчого до слідчого судді); поточний (здійснюється «паралельно» з виконанням певних заходів, наприклад, шляхом проведення прокурором бесід зі слідчим, особистої участі у процесуальних діях); наступний (проводиться за підсумками певної діяльності, наприклад, затвердження прокурором обвинувального акта тощо).

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що покладення на прокурорів організації досудового розслідування разом із процесуальним керівництвом ним дозволяє розглядати діяльність прокурора у досудовому кримінальному провадженні з позицій менеджменту досудовим розслідуванням. Участь прокурора у досудовому розслідуванні, яка за своєю правовою природою має процесуальний характер, набуває організаційно-управлінських рис і реалізується на таких етапах, як розподіл службових обов'язків, інформаційно-аналітичне забезпечення, планування, робота по виконанню запланованих завдань, облік, звітність і контроль виконання. На кожному з цих етапів прокурор застосовує надані йому КПК України процесуальні повноваження і широкий спектр організаційних засобів, прийомів та методів, спрямованих на узгодження та спрямування діяльності органів досудового розслідування й оперативних підрозділів на своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне розкриття кримінальних правопорушень, викриття винних у їх вчиненні осіб та притягнення їх до встановленої законом відповідальності. Для підвищення ефективності «організаційного» аспекту діяльності прокурора у досудовому розслідуванні існує необхідність законодавчої регламентації відповідних повноважень прокурора як менеджера досудового розслідування.

Список використаних джерел

1. Лапкін А. В. Щодо визначення змісту діяльності прокурора зі здійснення кримінального переслідування у досудовому кримінальному провадженні. *Вісн. Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2012. № 1034. С. 243–246.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

3. Марчук Н. В. Щодо визначення змісту діяльності прокурора зі здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ.* 2012. № 2. С. 369–376.
4. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И. Ф. Демидов. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 325 с.
5. Давиденко Л., Куц В. Кримінальне переслідування як форма прокурорської діяльності у сфері протидії злочинності. *Вісн. Акад. прокуратури України.* 2007. № 1. С. 83–91.
6. Кравченко В. О. Основи менеджменту : навч. посіб. Одеса : Атлант, 2012. 211 с.
7. Діденко В. М. Менеджмент : підручник. К. : Кондор, 2008. 584 с.
8. Каркач П. М. Організація роботи районної, міської прокуратури: наук.-практ. посіб. Харків : Право, 2013. 336 с.
9. Цимбалістенко О. О. Організаційно-правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Х., 2017. 250 с.
10. Лапкін А. В. Роль прокурора на початковому етапі кримінального провадження. *Питання боротьби зі злочинністю.* 2017. Вип. 34. С. 91–101.
11. Щодо забезпечення ефективного розслідування кримінальних правопорушень слідчими органів Національної поліції : Лист першого заступника Генерального прокурора від 22.12.2017 № 04/2-3223вих-558окв 37.

Лапкин Андрей Васильевич,
кандидат юридических наук
(Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого)

ПРОКУРОР КАК МЕНЕДЖЕР ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Научная статья посвящена разработке концептуальных положений по определению роли прокурора в уголовном производстве как менеджера досудебного расследования. Определяются этапы организации прокурором досудебного расследования, характеризуется деятельность прокурора на каждом из них. Обосновывается необходимость законодательной регламентации соответствующих полномочий прокурора как менеджера досудебного расследования.

Ключевые слова: прокурор, организация досудебного расследования, функции прокуратуры, уголовное производство, процессуальный менеджмент.

Lapkin Andriy Vasilyevich,
Candidate of Law Sciences
(Yaroslav Mudryi National Law University)

PROSECUTOR AS MANAGER OF PRE-JUDICIAL INVESTIGATION

The relevance of a subject of the scientific article is proved by essential change of a role of the prosecutor in criminal trial lately. As a result of the Constitutional reform regarding justice in 2016 function of the organization of pre-judicial investigation has been assigned to prosecutor's office. This activity of the prosecutor in criminal trial hasn't been studied earlier and demands scientific research.

The purpose of the scientific article is development of conceptual provisions concerning definition of a role of the prosecutor in criminal trial from the point of view of on him as on the manager of pre-judicial investigation.

Stages of the organization by the prosecutor of pre-judicial investigation, such as are defined: distribution of official duties, information and analytical providing, planning, work on implementation of the planned tasks, account and the reporting and control of execution. On each of these stages the prosecutor applies a wide range of the procedural powers and organizational measures, means and methods directed to full, fast and comprehensive investigation of crimes and criminal prosecution of the persons guilty of their commission.

The conclusion is as a result drawn that assignment on the prosecutor of a duty to organize pre-judicial investigation allows considering his activity in criminal trial from the point of view of management of pre-judicial investigation. Activity of the prosecutor in pre-judicial investigation which has the procedural nature gains organizational and administrative lines. For increase in efficiency of this activity need of a legislative regulation of appropriate authority of the prosecutor as manager of pre-judicial investigation is proved.

Key words: prosecutor, functions of prosecutor's office, organization of pre-judicial investigation, criminal trial, procedural management.

Надійшла до редколегії 30.03.2018