



Юрій ГРОШЕВИЙ,
професор кафедри кримінального процесу
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,
академік НАПрН України,
доктор юридичних наук

Дар'я ГОВОРУН,

аспірантка кафедри кримінального процесу
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»



СКАРГА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПУБЛІЧНОСТІ (до проекту Кримінального процесуального кодексу України)

Ключові слова: публічність; скарга; оскарження; прокурор; органи прокуратури; кримінальне провадження.

У зв'язку з обговоренням проекту Кримінального процесуального кодексу України, розробленого Робочою групою при Президентові України (реєстр. номер 9700, далі – Проект КПК), варто вказати на деякі нові підходи до системи принципів кримінального процесу. Так, відповідно до положень ст. 25 цього Проекту КПК принцип публічності розуміється як обов'язок прокурора, слідчого в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування у кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення (за винятком випадків, коли кримінальне провадження може бути розпочате лише на підставі заяви потерпілого) або в разі надходження заяви про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила [1]. За такого підходу публічність традиційно ототожнюється з офіційністю.

Особливістю будь-якого принципу є те, що він має власний нормативний зміст, тоб-

то виражається в нормі чи сукупності норм (процесуальних інститутах). «Принципи зазвичай застосовуються лише опосередковано – через інші приписи (норми поведінки), в сукупності з якими принципи набувають усі структурні якості правових норм» [2, 41]. Саме тому важливим є дослідження особливостей реалізації кожного принципу щодо конкретної стадії кримінального процесу та окремого кримінально-процесуального інституту.

Мета цієї статті полягає у проведенні аналізу ролі скарги в процесі реалізації принципу публічності, висвітленні особливостей його нормативного вираження у механізмі розгляду прокурором скарги на рішення, дії та бездіяльність органів дізнання і досудового слідства.

У науці кримінального процесу не склалися єдиного підходу до визначення принципу публічності. Одні науковці вважають публічність принципом кримінального процесу [3, 49; 4, 60; 5, 49], інші розглядають її не як принцип, а як категорію, що є значно більшою та вагомішою за нього [6, 8]. Пред-

ставники третьої точки зору не визнають публічність принципом кримінального процесу, оскільки його не було нормативно закріплено в КПК України [7, 27].

Зважаючи на мету статті, виходитимемо з того, що публічність – це принцип кримінального процесу, яким визначаються вимоги цілеспрямованої процесуальної активності та ініціативності суб'єктів, уповноважених на ведення кримінального процесу, спрямованих на виявлення злочинів та осіб, які їх вчинили, «кримінальне» держсудування таких осіб, прийняття загальнообов'язкових кримінально-процесуальних рішень на власний розсуд та захист прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у справі, з метою виконання завдань кримінального судочинства [8].

Вимоги цього принципу поширюються на суб'єктів, що здійснюють досудове розслідування, та прокурора, на яких покладено обов'язок їх виконання в силу свого посадового становища (*ex officio*), а також на представників і захисників інших учасників процесу, які мають дотримуватися вимог принципу публічності у разі використання наданих їм прав. Це пояснюється тим, що вказані суб'єкти виступають від імені та в інтересах держави, наділені державно-владними повноваженнями для виконання покладених на них функцій і уповноважені приймати рішення, обов'язкові для виконання. Щодо другої групи суб'єктів, то вони, вступаючи у кримінальний процес, беруть на себе обов'язок виконання професійних функцій, а тому відповідно до ч. 1 ст. 47 Проекту КПК захисники зобов'язані використовувати засоби захисту, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, з метою забезпечення дотримання прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого та з'ясування обставин, які спростовують підозру чи обвинувачення, пом'якшують або виключають кримінальну відповідальність підозрюваного, обвинуваченого. Представники ж інших учасників кримінального судочинства зобов'язані діяти в інтересах осіб, яких вони представляють, погоджувати з ними свої дії.

Серед суб'єктів кримінального провадження особливе місце займає прокурор. Його правовий статус у кримінальному про-

цесі визначається тим, що він є представником держави, виступає захисником публічних інтересів, здійснює нагляд за дотриманням законів у ході досудового провадження в кримінальній справі [9, 210]. Здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є конституційною функцією прокуратури. Для її виконання прокурор наділений відповідними владно-розпорядчими повноваженнями, характер яких зумовлений специфікою кримінально-процесуальної діяльності зазначених органів, які з метою швидкого і повного розкриття та розслідування злочинів нерідко застосовують заходи процесуального примусу, обмежують конституційні права особи [10, 166].

У Проекті КПК передбачено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва ним. Зі змісту статей 311–314 випливає, що слідчий, який розслідує певне кримінальне правопорушення, має право оскаржувати будь-які рішення, дії чи бездіяльність прокурора, прийняті (вчинені) у відповідному досудовому провадженні за винятком випадків, передбачених цим Кодексом, до прокуратури вищого рівня стосовно прокуратури, в якій обіймає посаду прокурор, рішення, дія чи бездіяльність якого оскаржується. Проте необхідно враховувати, що одним із повноважень, спрямованих на здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, є розгляд скарг на дії, рішення і бездіяльність цих органів, які надходять від учасників кримінального провадження.

Отже, у Проекті КПК майже не приділено увагу регламентації порядку розгляду скарг органами прокуратури, не враховано також можливості подання до органів прокуратури іншими, крім слідчого, учасниками кримінального провадження, скарг на дії, рішення і бездіяльність органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Такий підхід суперечить ст. 121 Конституції України, ст. 12, ч. 1 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру».

У ч. 7 п. 3.13 Перехідних положень Проекту КПК, якими встановлено необхідність внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», передбачається, що прокурор уживає заходів до того, щоб органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування (дівання та досудове слідство): додержували передбачений законом порядок початку та проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування діянь, що містять ознаки кримінального правопорушення, закриття кримінального провадження, а також додержували строки здійснення досудового розслідування та тримання осіб під вартою; не допускали порушення законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування; виявляли причини вчинення кримінальних правопорушень і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення.

Водночас зазначено: повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють досудове розслідування, визначаються кримінальним процесуальним законодавством. Таким чином, хоч у ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» і встановлено обов'язок розгляду скарг громадян та юридичних осіб, проте відсутність вказівки на наявність такого повноваження у прокурора в кримінальному провадженні позбавляє можливості учасників кримінального процесу реалізувати це право. Крім того, оскарження всіх рішень, дій і бездіяльності лише у судовому порядку (як передбачено Проектом КПК) позбавить учасників кримінального провадження можливості швидкого відновлення порушених прав, спричинить затягування процесу та призведе до того, що судді матимуть додаткове навантаження. Саме тому в новому КПК України необхідно зберегти право на оскарження рішень, дій і бездіяльності органів дівання та досудового слідства до прокурора як дієвий механізм здійснення не тільки нагляду за законністю досудового слідства, а й як гарантію захисту прав і законних інтересів учасників кримінального провадження.

Дія принципу публічності під час розгляду скарг зумовлює необхідність урахування

того, що, з одного боку, вона є джерелом сутнісної інформації про порушення закону, які в іншому випадку могли бути не помічені прокурором. Реагування ж на факти порушення кримінально-процесуального закону не тільки спрямоване на відновлення прав законних інтересів громадян. Своєчасне виявлення порушень сприяє усуненню таких шкідливих наслідків, як визнання доказів недопустимими і непоправна неповнота попереднього розслідування. Іноді скарги додають до скарги документи, наприклад, медичні довідки, свідоцтва осіб, які не були допитані, і, таким чином, заповнюють прогалини слідства або дівання [11, 14]. З другого боку, скарга, що надійшла, спонукає прокурора до діяльності, спрямованої на її реєстрацію, перевірку та прийняття щодо неї відповідного рішення. Скарга є тією «відправною точкою, яка визначає необхідність прокурорського втручання». Всі ці дії прокурор вчиняє *ex officio*, за власною ініціативою та на власний розсуд.

Порядок розгляду скарг органами прокуратури і повноваження прокурора під час їх розгляду, крім положень КПК України, врегульовано Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, Наказом Генеральної прокуратури України від 19 вересня 2005 року № 4гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дівання та досудове слідство» (з наступними змінами і доповненнями), Інструкцією «Про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому в органах прокуратури України» (далі – Інструкція), Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України.

Згідно з приписами перелічених нормативно-правових актів прокурор, розглядаючи скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів дівання і досудового слідства, користується досить широким колом повноважень. До того ж ці повноваження є водночас і його обов'язками, оскільки в силу дії принципу публічності він щоразу при виявленні порушень закону зобов'язаний реалізувати ці права з метою усунення виявлених порушень і поновлення порушених прав.

Відповідно до змісту положень Інструкції прокурор уповноважений перевірити скаргу в порядку та межах повноважень, передбачених кримінальним законодавством. При надходженні скарги прокурор повинен перевірити, чи містить скарга всі необхідні реквізити (прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладення суті скарги). Привертає увагу наступне: у КПК України в деяких випадках вказується на необхідність обґрунтування скарг (наприклад, при апеляційному та касаційному оскарженні вироків). Вбачається, що вимоги, які стосуються необхідності обґрунтування скарги, варто поширити на всі без винятку види скарг у кримінальному провадженні. Саме з обґрунтування може надійти інформація про вчинення кримінального правопорушення, яку також необхідно занести до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Письмова скарга має бути підписана скаржником, а усна, що надійшла під час особистого прийому, – занесена до протоколу. Прокурор зобов'язаний залишати скаргу без розгляду і вирішення, якщо: скарга не містить даних про прізвище та місце проживання автора або з яких неможливо встановити авторство (анонімне звернення); у скарзі не викладено суті порушеного питання або вона не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення, чи її зміст позбавлений будь-якого логічного завершення; скарга надійшла від особи, визнаної недієздатною; подана в інтересах іншої особи без оформленого у встановленому законом порядку доручення; прийнято рішення про припинення розгляду. У разі дотримання формальних вимог скарга має бути або прийнята до розгляду, або передана на вирішення до підпорядкованої прокуратури, або направлена до іншого відомства, або приєднана до скарги, що раніше надійшла, чи до матеріалів кримінальної справи. Питання, яку із зазначених дій вчиняти, прокурор вирішує на власний розсуд. У випадку прийняття до розгляду він зобов'язаний розглянути скаргу протягом встановленого КПК строку (10 днів – у разі оскарження рішень, дій та бездіяльності органів дізнання (ст. 110); 3 дні – у разі оскарження рішень, дій та бездіяльності органів досудового

слідства (ст. 235); 30 днів – у разі оскарження постанови слідчого про закриття кримінальної справи (ст. 215). При цьому строк розгляду та вирішення скарги обчислюється з дня її реєстрації в прокуратурі.

Така відмінність строків розгляду скарг є, на наш погляд, необґрунтованою, оскільки 3 дні – занадто короткий строк для здійснення всіх необхідних перевірочних дій, що не дає змоги забезпечити неупереджений та об'єктивний розгляд скарг учасників процесу на дії та рішення органів дізнання і слідчих. Тим більше є необґрунтованим вказаний тривалий строк розгляду скарги на постанову про закриття кримінальної справи. У ч. 2 ст. 306 Проекту КПК пропонується встановити, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність під час досудового розслідування розглядаються слідчим, суддею не пізніше 72 годин з моменту надходження відповідної скарги, крім скарг на рішення про закриття кримінального провадження, які розглядаються не пізніше 5 днів з моменту надходження скарги. Вбачається, що найбільш оптимальним строком для розгляду скарг є 10 днів (як, наприклад, у КПК Республіки Білорусь), оскільки це дало б можливість повною мірою перевірити доводи скарги, здійснити всі необхідні дії для прийняття законного й обґрунтованого рішення по скарзі. Винятки мають становити скарги на незаконне затримання або обрання чи продовження строку запобіжного заходу, які повинні, на нашу думку, розглядатися протягом доби з моменту надходження відповідної скарги до органів прокуратури.

Що ж до порядку вирішення скарг, то необхідно вказати наступне. Для перевірки їх доводів у обов'язковому порядку мають бути витребувані необхідні документи, пояснення службових та інших осіб, дії яких оскаржуються. Реалізація принципу публічності вимагає від прокурора власної ініціативи при витребуванні вказаних документів. За підсумками складається мотивована довідка, а якщо у скарзі йдеться про вчинення злочину, то приймається рішення відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства (п. 4.10 Інструкції). Водночас, встановлюючи обов'язок прокурора витребувати всі необхідні документи, жод-

ним чином не передбачається кореспондуючий обов'язок слідчого надати такі матеріали, а також строки, протягом яких він може це зробити. Не наведено також чіткого переліку усіх можливих перевірочних дій, які міг би вчиняти прокурор для прийняття рішення щодо скарги, та їх порядку. Згідно зі змістом п.п. 4.3, 4.4, 4.5 Інструкції вбачається, що прокурор може дати доручення підпорядкованим прокурорам про перевірку викладених у скаргах доводів; виїхати на місце у випадку надходження скарг про систематичне обмеження прав і свобод громадян, численні або грубі порушення закону, що не отримали належної оцінки правоохоронними органами на місцях; залучити спеціалістів і за заявою – скаржників. Однак щодо залучення спеціалістів та авторів скарг залишаються неурегульованими питання: у яких випадках і яких саме спеціалістів може залучити прокурор; в якому порядку це здійснюється; які процесуальні права й обов'язки скаржників і спеціалістів під час оскарження; чи має вноситися відповідне процесуальне рішення.

За результатами розгляду скарги має бути винесено одне із вказаних нижче рішень: «задоволено» – вжито заходів до повного або часткового поновлення прав і законних інтересів скаржника (не може вважатися задоволеною скарга, рішення у якій прийнято не за вимогами громадянина, а за результатами виявлених недоліків або порушень закону); «частково задоволено» – скарга, у якій містилося дві чи більше вимог і за результатами перевірки якої не всі з них визнані обґрунтованими; «повторне задоволено» – скарга щодо оскарження відповіді певної прокуратури, за якою приймалося рішення про відмову в задоволенні раніше поданої скарги (при цьому первинне рішення скасовується); «відхилено» – вимоги скаржника, викладені у скарзі, визнані необґрунтованими. Приймаючи рішення про задоволення, часткове задоволення або повторне задоволення, у ньому обов'язково необхідно вказати, які саме дії і протягом якого строку необхідно вчинити відповідному органу досудового розслідування, оскільки це є безпосереднім проявом процесуального управління досудовим розслідуванням.

Після закінчення перевірки згідно з п. 4.15 Інструкції прокурор у випадку надходження відповідного клопотання має забезпечити скаржнику можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи тією мірою, якою це не суперечить вимогам дотримання державної або іншої, що охороняється законом, таємниці законним інтересам інших осіб. Про ознайомлення скаржника з матеріалами перевірки складається відповідна довідка із зазначенням інформації про те, з якими матеріалами і коли він був ознайомлений. При відмові в задоволенні клопотання про ознайомлення із матеріалами надається аргументоване роз'яснення прийнятого рішення.

Аналізуючи положення п. 6 «Направлення відповідей на звернення» Інструкції, варто звернути увагу, що залишається невирішеним питання, у який строк та у якому порядку має бути повідомлений скаржник про прийняте за скаргою рішення, а також порядок оскарження цього рішення до прокуратури вищого рівня.

Крім того, аналіз чинний КПК України та підзаконні акти, прийняті Генеральною прокуратурою України, аналіз Проект КПК не містять норм, які визначали б: як зобов'язаний діяти прокурор у разі, коли до нього надійшла скарга у кримінальній справі, що знаходиться на розгляді у суді? Якими мають бути дії прокурора, коли скарга надійшла не від учасника кримінального провадження?

Вважаємо, що, відповідаючи на поставлені запитання, потрібно виходити з наступного. Статус прокурора та реалізація ним своїх повноважень мають певні особливості залежно від стадії кримінального провадження. Так, на стадії досудового розслідування прокурор виконує функцію нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, і процесуальне керівництво слідством. У стадіях судового розгляду він виконує функцію підтримання державного обвинувачення та в силу дії принципу змагальності є однією зі сторін, а процесуальне керівництво на цьому етапі цілком покладається на суд.

Погоджуємося з точкою зору В. Лобача, що «... повноваження державних обвинувачів, визначені кримінально-процесуальним законом, не передбачають проведення ними перевірок у кримінальних справах, які перебувають у провадженні судів» [12, 14]. Отже, якщо скарга надійшла на етапі досудового розслідування, прокурор, перевіряючи її у встановленому законом порядку, має усунути порушення закону, про які у ній йшлося і які були підтверджені результатами перевірки, а також ті, що були виявлені внаслідок проведення перевірочних дій прокурором на власний розсуд. Якщо ж скарга надійшла до прокурора під час судового розгляду, то її необхідно зареєструвати у встановленому законом порядку, передати прокурору, який підтримує обвинувачення у справі. Він повинен довести її до відома суду і водночас повідомити про власне ставлення до обставин, викладених у ній. Суд, заслухавши пояснення щодо скарги державного обвинувача та іншої сторони, має або прийняти законне й обґрунтоване рішення, якщо достатньо наявних даних у матеріалах справи, або доручити прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів, здійснити певні перевірочні дії, встановивши при цьому, які саме та у який строк. У цьому контексті заслуговує на увагу положення п. 3 Глави 1 Кримінально-процесуального закону Республіки Ізраїль, в якому йдеться про те, що суд вирішує будь-яке питання, не врегульоване вказаним Законом, у формі, що вважається найбільш прийнятною для справедливого вирішення.

Питання щодо того, хто може бути суб'єктом оскарження до органів прокуратури, є досить важливим, оскільки цим забезпечується виконання прокуратурою правозахисної функції. Як зазначає М. Косюта, складовою частиною правозахисної діяльності прокуратури є розгляд та вирішення заяв і скарг громадян як у загальному порядку, передбаченому Законом України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян», так і в спеціальній процесуальній формі [13, 30]. При цьому необхідно враховувати, що незаконними діями слідчого можуть бути порушені права і законні інтереси як учасників кримінального процесу, так й інших осіб (наприклад, при проведенні обшуку – права і законні інтереси співвласника). Враховуючи зазначене, у новому КПК України, а також в розробленій відповідно до його положень Інструкції необхідно закріпити норму, згідно з якою скарга на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання та досудового слідства може бути подана і учасниками кримінального провадження, й іншими особами, права чи законні інтереси яких було порушено внаслідок прийняття відповідного рішення, вчинення дії або бездіяльності.

Наведене вище свідчить, що механізм оскарження рішень, дій та бездіяльності органів дізнання і досудового слідства до прокурора потребує подальшого удосконалення з урахуванням вимог принципу публічності та специфіки кримінально-процесуальної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Проект Кримінального процесуального кодексу України / підгот. Робочою групою при Президентіві України, реєстр. номер 9700 від 13 січня 2012 року: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрану.
2. Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения / В.П. Божьев. – М.: Юридическая литература, 1975. – 175 с.
3. Советский уголовный процесс / под общ. ред. М.И. Бажанова, Ю.М. Грошевого. – К.: Вища школа, 1983. – 568 с.
4. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право: підруч. / Л.М. Лобойко. – К.: Істина, 2010. – 496 с.
5. Михеєнко М.М. Кримінальний процес України / М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко. – К.: Либідь, 1999. – 520 с.
6. Барабаш А.С. Природа российского уголовного процесса, цели уголовно-процессуальной деятельности и их становление / А.С. Барабаш. – СПб: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 254 с.