

Погорецький Микола Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокурора

У статті досліджуються проблемні питання оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокурора у кримінальному процесі. Вносяться конкретні пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: орган дізнання, слідчий, прокурор, бездіяльність, оскарження, злочинність, права і свободи людини.

Конституцією України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3) [1].

Цей конституційний припис покладає на прокуратуру України, як на уповноважений державний орган, обов'язок відповідно до своєї компетенції у сфері кримінальної юрисдикції забезпечувати права і свободи людини. У зв'язку з цим Конституцією України на прокуратуру України покладається нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство (п. 3 ст. 121) [1].

Докладно повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство визначені ст. 14 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" [2] та ст.ст. 100, 110, 227–233 КПК України [3].

Водночас результати аналізу практики здійснення прокурорами нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, свідчить про те, що прокурори нерідко приймають необгрунтовані та незаконні рішення

при виконанні своїх наглядових функцій. А в окремих випадках деякі прокурори проявляють незаконну бездіяльність щодо звернень громадян про оскарження відповідних рішень органів дізнання та слідства чи нижчих прокурорів.

Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що питання оскарження бездіяльності органів дізнання, слідчого та прокурора не є чітко врегульованим у законодавстві України, що створює неоднозначну практику розгляду судами таких спорів й негативно впливає на ефективність боротьби зі злочинністю, якій властиві організованість, професіоналізм, транснаціональний характер, а також порушує права і свободи людини й не забезпечує її законних інтересів у сфері кримінального судочинства.

Слід зазначити, що проблемні питання оскарження дій органів дізнання, слідчого та прокурора досліджувалися у працях вітчизняних правників В. С. Зеленецького, В. Т. Маляренка, О. Р. Михайленка, Л. М. Лобойка, Б. В. Романюка, М. І. Сірого, Л. Д. Удалової, М. Є. Шумила та ін. Водночас проблемні питання оскарження бездіяльності зазначених владних суб'єктів кримінального судочинства науковцями до цього часу майже не досліджувалися. А в окремих малочисельних роботах правників щодо цього питання висловлюються різні погляди, особливо щодо підсудності таких спорів [4, 5, 6, 7, 8]. Зазначене негативно впливає на правотворчий процес і правозастосовну практику.

Виходячи з актуальності визначеної проблеми, метою цієї статті є висловлення авторської позиції щодо вирішення питань оскарження бездіяльності органів дізнання, слідчого та прокурора у кримінальному процесі України.

На підтвердження доводів про неоднаковість вирішення питання у судовій практиці щодо підсудності спорів щодо оскарження бездіяльності органів дізнання, слідчого та прокурора у кримінальному процесі України наведемо декілька прикладів.

1. Донецький окружний адміністративний суд за позовом А. до Прокуратури Донецької області про визнання неправомірною бездіяльності прокуратури Донецької області постановив зобов'язати прокуратуру Донецької області виконати дії, передбачені ст. 97 КПК України відносно заяви А. [9].

2. К. звернувся до Харківського окружного адміністративного суду з позовом до Генеральної прокуратури України щодо визнання неправомірними дій (бездіяльності) працівників Генеральної прокуратури України при розгляді заяви про скоєння злочину та порушення кримінальної справи щодо неприйняття за нею рішення в установленому порядку, формах і строках, передбачених КПК України, а саме: невинесенні та невидачі постанови.

В обґрунтування позовних вимог К. зазначав, що 11 вересня 2007 р. ним, у порядку ст.ст. 97, 98 КПК України до Генеральної прокуратури України було подано заяву про скоєння злочинів, передбачених ст.ст. 364, 365, 367 КК України, які, на його думку, вбачались у діях посадової особи О. Проте, в установлений законом термін відповідачем не було винесено постанови про порушення кримінальної справи чи про відмову в цьому, а його заяву розглянуто в порядку Закону України “Про звернення громадян”.

Представник відповідача в судовому засіданні позов не визнав. Пояснив суду, що К. своє звернення відніс до категорії заяв і повідомлень про злочин, проте не навів жодного конкретного факту вчинення гр. О. злочину. Разом із тим, К. вимагав притягнути зазначену посадову особу до кримінальної відповідальності, оскільки не погоджувався з тим, як було розглянуто гр. О. його звернення.

Заслухавши пояснення сторін і дослідивши докази у справі, колегія суддів дійшла висновку про задоволення позовних вимог з огляду на таке.

За змістом ст.ст. 2, 17 КАСУ спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності належать до компетенції адміністративних судів, крім випадків, коли такі справи підлягають розгляду в порядку кримінального судочинства. Оскільки КПК України не передбачає можливості оскарження бездіяльності прокурора, питання про порушення кримінальної справи чи відмови в її порушенні, така бездіяльність може бути оскаржена в порядку адміністративного судочинства [10].

3. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, розглянувши у порядку провадження за винятковими обставинами справу за скаргою К. на бездіяльність прокурора Київського району м. Харкова, встановила, що у серпні 2005 р. К. звернувся до суду зі скаргою на бездіяльність прокурора Київського району м. Харкова, яка полягала у неприйнятті жодного процесуального рішення за заявою скаржника від 9 лютого 2005 р. про порушення кримінальної справи щодо К., та просив суд зобов'язати відповідача винести за його заявою від 9 лютого 2005 р. постанову, принести публічні та письмові вибачення, стягнути судові витрати.

Постановою Київського районного суду м. Харкова від 21 жовтня 2005 р. скаргу задоволено частково: визнано протиправною бездіяльність прокурора Київського району м. Харкова та Київського РВ ХМУ УМВС України в Харківській області щодо розгляду заяви К. від 9 лютого 2005 р.; зобов'язано відповідачів у 3-денний термін з моменту набуття чинності цим судовим рішенням виконати вимоги ч. 2 ст. 97 КПК України за заявою К. від 9 лютого 2005 р.; зобов'язано відповідачів у 10-денний термін з моменту набуття чинності цим судовим рішенням направити позивачу

письмові вибачення за порушення його прав при розгляді заяви. В іншій частині у задоволенні позовних вимог відмовлено.

Постановою апеляційного суду Харківської області від 19 січня 2006 р. постанова суду першої інстанції змінена: відмовлено К. у задоволенні позову в частині покладення на прокурора Київського району м. Харкова та Київський РВ ХМУ УМВС України в Харківській області обов'язку принести письмові вибачення. В іншій частині постановою Київського районного суду м. Харкова від 21 жовтня 2005 р. залишена без змін.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 27 червня 2006 р. зазначені судові рішення скасовані, провадження в адміністративній справі закрито з посиланням на те, що справу не належить розглядати у порядку адміністративного судочинства [10].

4. У скарзі К. до Верховного Суду України поставлено питання про перегляд за винятковими обставинами та скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 27 червня 2006 р. і направлення справи на розгляд до суду касаційної інстанції.

В обґрунтування скарги зроблено посилання на неоднакове застосування судами касаційної інстанції норм права, які регулюють юрисдикцію судів щодо розгляду справ про оскарження процесуальної бездіяльності правоохоронних органів у випадках, коли вони за результатами перевірки заяв не приймають відповідно до вимог КПК України постанови про порушення або відмову в порушенні кримінальної справи.

Вирішуючи поставлене у скарзі питання, Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України виходила з такого.

Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб.

Компетенція (юрисдикція) судів щодо розгляду таких справ визначається процесуальними законами.

КПК України встановлює можливість оскарження до суду в порядку кримінального судочинства постанови про відмову в порушенні кримінальної справи (ст. 236-1), постанови про закриття справи (ст. 236-5), постанови про порушення справи (ст. 236-7).

За змістом ст.ст. 2, 17 КАСУ спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності належать до компетенції адміністративних судів, крім випадків, коли такі справи підлягають розгляду в порядку кримінального судочинства.

Оскільки КПК України не передбачає можливості розгляду в порядку кримінального судочинства сторін про бездіяльність суб'єктів владних повноважень, то такі спори належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

Зважаючи на те, що рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій у цій справі встановлено, що за заявою К. від 9 лютого 2005 р. ніякої постанови згідно з КПК України прийнято не було, то така бездіяльність суб'єктів влади може оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства.

На підставі наведеного та керуючись ст.ст. 87, 91, 94, 241-244 КАСУ, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України постановила скаргу К. задовольнити [7].

Отже, на сьогодні суди кримінальної та адміністративної юрисдикції приймають різні за змістом судові рішення, вважаючи в одних випадках, що справи про оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокуратури, яка полягала у неприйнятті належного процесуального рішення, за заявами чи повідомленнями про злочини, мають розглядатись у порядку кримінально-процесуального закону, а в інших – у порядку, передбаченому КАС України.

Існуюча практика неоднакового застосування зазначених положень КПК України та КАС України під час здійснення судочинства судами кримінальної та адміністративної юрисдикції в Україні щодо вирішення питання про прийняття до розгляду скарг громадян, а також інших осіб, на бездіяльність органів дізнання, слідства і прокуратури, коли останніми за відповідними заявами чи повідомленнями про злочини не приймається жодного передбаченого ст. 97 КПК України процесуального рішення, унеможливує реалізацію громадянами чи іншими особами свого гарантованого ч. 2 ст. 55 Конституції України основоположного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб.

При вирішенні питання щодо оскарження бездіяльності органів дізнання, слідства та прокурора, на наш погляд, слід виходити з того, що відносини, які виникають між фізичною чи юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно-правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, у тому числі судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно-правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами.

Рішення, прийняті суб'єктами владних повноважень, дії, вчинені ними під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, установлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 55 Конституції України. Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів у сфері управлінської діяльності в Україні утворено систему адміністративних судів.

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (частина перша статті 2 КАС України). До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч. 2 ст. 2 КАС України). Вичерпний перелік публічно-правових справ, на які не поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено в ч. 3 ст. 17 КАС України, а саме справи: що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (п. п. 1, 2, 3, 4).

Отже, КАС України регламентує порядок розгляду не всіх публічно-правових спорів, а лише тих, які виникають у результаті здійснення суб'єктом владних повноважень управлінських функцій і розгляд яких безпосередньо не віднесено до підсудності інших судів.

Завданнями кримінального судочинства є охорона прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які беруть у ньому участь, а також швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності й жоден невинний не був покараний (ст. 2 КПК України). Положення КПК України регламентують діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, яка стосується сфери публічно-правових відносин, що виникають унаслідок злочинних посягань, відповідальність за які встановлено в нормах кримінального права.

За статтею 97 КПК України прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані: приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлені злочини, в тому числі й у справах, які не підлягають їх віданню (частина перша); не пізніше триденного строку прийняти одне з таких рішень: порушити кримінальну справу, відмовити в порушенні кримінальної справи, направити заяву або повідомлення за належністю (частина друга); вжити всіх можливих і необхідних заходів реагування у зв'язку з такими заявами і повідомленнями (частини третя, четверта, п'ята).

У статтях 110, 234, 236 КПК України йдеться про оскарження в суді рішень чи дій органів дізнання, слідчого, прокурора, які вони постановили чи вчинили уже під час провадження у кримінальній справі. Суб'єкти, визначені в цих нормах, є носіями спеціальних владних про-

цесуальних повноважень і тому виконують функції, обумовлені завданнями кримінального судочинства.

Здійснюючи перевірку заяв і повідомлень про злочини, прокурор, слідчий, орган дізнання діють до порушення кримінальної справи, однак вдаються до тих же способів і прийомів, що й під час збирання доказів у кримінальній справі. Отже, правовідносини, що мають місце під час розгляду заяв про злочини, за своєю правовою природою є кримінально-процесуальними. Тому перевірка скарг на рішення, дії чи бездіяльність вказаних суб'єктів владних повноважень має відбуватися у тому ж процесуальному порядку і тим же судом, на який відповідно до закону покладені повноваження щодо перевірки й оцінки доказів у кримінальній справі, тобто судом із розгляду кримінальних справ. До того ж імперативний припис п. 2 ч. 3 ст. 17 КАС України виключає юрисдикцію адміністративних судів щодо справ, які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства.

Разом з тим чинним КПК (ст.ст. 234–236-8) регламентується лише оскарження дій слідчого та прокурора. Щодо оскарження бездіяльності зазначених осіб, то в чинному КПК України немає жодної норми, яка б регламентувала такий порядок.

Ураховуючи зазначене, з метою усунення цієї прогалини, керуючись ст. 55 Конституції України, а також нормами міжнародних правих актів, ратифікованими Верховною Радою України (ст. 8 Загальної декларації прав людини, ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 6 Конвенції, п. 4 Декларації основних принципів правосуддя для жертв злочинів та зловживання владою, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 29 листопада 1985 р.), вважаємо за доцільне внести зміни до чинного КПК України, які визначають порядок розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність начальника органу дізнання, особи, яка здійснює дізнання, начальника слідчого підрозділу, слідчого, прокурора з метою своєчасного й об'єктивного розгляду таких скарг із додержанням гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина.

Окрім того, порядок розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність начальника органу дізнання, особи, яка здійснює дізнання, начальника слідчого підрозділу, слідчого, прокурора повинен бути передбачений і у проекті нового КПК України.

Одним із тимчасових способів вирішення цього питання може бути й офіційне тлумачення Конституційним Судом України положень ч. 2 ст. 55 Конституції України, ч. 2 ст. 2, п. 2 ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, ч. 3 ст. 110, ч. 2 ст. 236 КПК України.

Список використаних джерел

1. Конституція України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/konst/CONST1.HTM>.

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

2. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-ХІІ в редакції від 12 черв. 2011 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.
3. Кримінально-процесуальний Кодекс України (від статті 94 до статті 236-8) від 28 груд. 1960 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1002-05>.
4. Громадський правозахисник. Оскарження бездіяльності і дій прокуратури/міліції / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gro-za.pp.ua/forum/index.php?topic=5366.0>.
5. Палашук А. Право особи на судовий захист від бездіяльності органів прокуратури [Електронний ресурс] / Аліна Палашук. – Режим доступу : <http://profit-consult.com/ua/blog/145/>.
6. Ільків А. Варварство або ігри в наперстки українських прокурорів [Електронний ресурс] / Андрій Ільків. – Режим доступу : <http://pravo.com.ua/2011/01/>.
7. Протасов О. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів прокуратури або їх посадових осіб у порядку адміністративного судочинства: теоретичні та практичні питання / О. Протасов // Вісник Нац. акад. України. – 2008. – № 3 (11). – С. 73–78.
8. Захаров О. В. Підвідомчість скарг на бездіяльність органів прокуратури щодо розгляду і вирішення заяв про злочини / О. В. Захаров // Адвокат. – 2010. – № 6 (117). – С. 16–17.
9. Постанова Донецького окружного адміністративного суду від 8 верес. 2009 р. Справа № 2а-11501/09/0570 за позовом Аршинюка Віктора Вікторовича до Прокуратури Донецької області про визнання неправомірною бездіяльність прокуратури Донецької області / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/6528335>.
10. Адвокат–консалтинг : газета он-лайн / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=2263>.

В статье исследуются проблемные вопросы обжалования бездеятельности органов дознания, следствия и прокурора в уголовном процессе. Вносятся конкретные предложения относительно их решения.

The article deals with the of problems of the appeal of inactivity of the investigating authority and the agency in charge of preliminary investigation organs of inquest and the public prosecutor in the criminal procedure. The concrete propositions concerning their decision are made.

Стаття надійшла до друку 22 грудня 2011 року.