

УДК 322.23

Дідюк І.Л., старший викладач кафедри  
правознавства Кіровоградського  
інституту імені Святого Миколая МАУП

## Деякі особливості здійснення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю за застосуванням домашнього арешту

Розглянуто особливості здійснення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю за застосуванням домашнього арешту в умовах дії нового Кримінального процесуального кодексу України. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблемних питань досудового провадження.

**Ключові слова:** досудове провадження, досудове слідство, домашній арешт, контроль, кримінальне провадження, нагляд, прокурор, розслідування, судова реформа, слідчий, слідчий суддя.

Рассмотрены особенности осуществления прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля за применением домашнего ареста в условиях действия нового Уголовного процессуального кодекса Украины. Предложены возможные пути решения проблемных вопросов досудебного производства.

**Ключевые слова:** досудебное производство, досудебное следствие, домашний арест, контроль, уголовное производство, надзор, прокурор, расследование, судебная реформа, следователь, следственный судья.

Features of carrying out supervision, institutional and judicial control over the use of house arrest under the conditions of the new Criminal Procedure Code of Ukraine. A possible solutions to problems of pre-trial proceedings.

**Keywords:** pre-trial investigation, house arrest, control, criminal proceedings, supervision, Prosecutor, investigation, judicial reform, the investigator, the investigating judge.

**Актуальність теми:** захист прав і свобод громадян, забезпечення законності та правопорядку є одним з основних завдань правової держави. Реалізація вказаних завдань залежить від багатьох факторів, в тому числі й від якості діяльності органів внутрішніх справ загалом та слідчих підрозділів зокрема. Правоохоронна діяльність досить часто пов'язана з прийняттям та реалізацією рішень, що безпосередньо стосуються прав та свобод громадян, особливо при розслідуванні злочинів, наприклад при застосуванні запобіжних заходів. Це, відповідно, вимагає дотримання суворого режиму дисципліни та законності в діяльності органів розслідування, чіткого виконання ними своїх службових обов'язків. Адже непоодинокими є випадки порушення дисципліни та законності працівниками органів досудового слідства. Так, лише протягом першого кварталу 2013 року в ЄРДР зареєстровано 14 кримінальних правопорушень, скоєних працівниками слідчих підрозділів, зокрема: 6 – за ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», 1 – за ст. 366 КК України «Службове підроблення», 3 – за ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», 1 – за ст. 367 КК України «Службова недбалість», 1 – за ст. 146 КК України «Незаконне позбавлення волі або викрадення людини», 1 – за ст. 365 КК України «Перевищення влади або службових повноважень», 1 – за ст. 371 КК України «Завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою».

Зазначене свідчить про недостатній фаховий рівень слідчих, а також про те, що керівники деяких слідчих підрозділів здійснюють неефективний процесуальний контроль за діяльністю своїх підлеглих.

**Виклад основного матеріалу:** потребує вдосконалення й стан прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням, оскільки відповідно до ст. 29 Закону України “Про прокуратуру”, завданням прокуратури є нагляд за дотриманням законів органами дізнання, досудового слідства й інших органів, що ведуть «боротьбу» зі злочинністю [1].

Важливо також зазначити й про те, що Конституцією України (ст. 55) передбачено, що всі рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які порушують права і свободи громадян, можуть бути оскаржені в суді [2; с. 141].

Таким чином, гарантією забезпечення прав громадян є ефективне здійснення відомчого нагляду, прокурорського та судового контролю за досудовим розслідуванням.

Так, відомчий процесуальний контроль здійснюється керівником органу досудового розслідування. Відомчий контроль розділяють на два види: організаційно-відомчий або адміністративно-управлінський та відомчо-процесуальний. Перший “базується” на адміністративному, трудовому й іншому законодавстві і пов’язаний з проходженням служби слідчими, організацією і керуванням їх роботою. Другий – заснований на нормах кримінально-процесуального права [3; с. 7].

Процесуальна діяльність начальника слідчого підрозділу, перш за все, покликана забезпечити умови для ефективної роботи підлеглих та жорсткий контроль за дотриманням ними вимог законодавства, що сприятиме забезпеченню дотримання прав громадян.

В Україні, відповідно до наказу МВС від 09.08.2012 № 686 “Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України” головним органом, який здійснює відомчий процесуальний контроль за діяльністю слідчих є Головне слідче управління.

На рівні ГУМВС, УМВС відомчий процесуальний контроль здійснюють начальники слідчих управлінь (відділів) та їх заступники, а також працівники організаційно-методичних відділів та слідчі-криміналісти, в частині здійснення контролю за цілеспрямованим використанням техніко-криміналістичних засобів, які закріплені за слідчими підрозділами.

Таким чином, наявність чіткої системи вертикального підпорядкування забезпечує якісний відомчий контроль у всіх слідчих підрозділах.

У той же час, не сприяє ефективному відомчому процесуальному контролю не врегульованість окремих положень кримінально-процесуального законодавства, або їх часткова чи повна відсутність.

Так, не врегульованим у кримінально-процесуальному законодавстві є питання щодо необхідності погодження слідчим рішення про обрання домашнього арешту з начальником слідчого відділу.

У зв’язку з цим, на практиці досить розповсюдженими є випадки, коли слідчі, не погодивши клопотання про застосування домашнього арешту з безпосереднім начальником, передають його прокуророві для затвердження. Як результат, третина таких клопотань повертаються назад до слідчого підрозділу у зв’язку з необґрунтованістю, процесуальними помилками тощо, що аж ніяк не сприяє процесуальній економії.

З цього приводу вірно зазначає Н.В. Буланова: «помилка, допущена при ухваленні рішення про обрання запобіжного заходу, може спричинити істотне порушення конституційних прав як підозрюваних і обвинувачених (у разі незаконного застосування до них запобіжного заходу), так і інших, учасників кримінального судочинства – по-

терпілих і свідків, якщо в його обранні буде необґрунтовано відмовлено» [4; с. 133].

З метою підвищення ефективності відомчого контролю в ч.2 ст.39 КПК керівник органу досудового розслідування наділений правом погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій.

Проте, як свідчать результати проведеного нами опитування слідчих та керівників слідчих підрозділів, вказана норма на практиці фактично не використовується.

У зв'язку з цим вважається за доцільне передбачити в КПК, що слідчий всі основні процесуальні рішення повинен погоджувати з керівником органу досудового розслідування. А для забезпечення дієвості вказаної норми пропонуємо закріпити в ст. 39 КПК обов'язок керівника органу досудового розслідування погоджувати всі основні процесуальні рішення слідчого, у тому числі і рішення про застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Не сприяє здійсненню ефективного відомчого контролю за законністю та обґрунтованістю обрання домашнього арешту і те, що кримінальним процесуальним законодавством не передбачено права вищестоящого керівника органу досудового розслідування витребувати кримінальні провадження у слідчих підпорядкованих підрозділів.

Проте, на практиці керівники вищестоящих підрозділів все ж витребують провадження для вивчення та надання вказівок.

В той же час, деякі прокурори вважають такі дії керівників слідчих підрозділів необґрунтованими, оскільки, на їхню думку, це не сприяє збереженню таємниці досудового слідства.

Так, в своєму листі прокурор Печерського району міста Києва від 15.01.2013 № 408 вих.13, що надійшов до СВ Печерського РУ ГУМВС України в м. Києві, наголосив на забороні направлення матеріалів кримінальних проваджень, розслідування яких проводиться слідчим відділом, до будь-яких державних органів, без попереднього погодження із процесуальним керівником прокуратури Печерського району міста Києва.

На нашу думку, така позиція прокуратури Печерського району міста Києва є теж не досить обґрунтованою. Так, ГСУ МВС, СУ (СВ) ГУМВС, УМВС під час витребування матеріалів кримінальних проваджень керуються положеннями п. 3 ч. 1 ст. 39 КПК України щодо можливості керівника органу досудового розслідування ознайомлюватись з відповідними матеріалами, давати слідчому письмові вказівки, а також повноваженнями, передбаченими наказом МВС України від 09.08.2012 № 686, погодженням Генеральною прокуратурою України щодо можливості витребування кримінальних проваджень (п. 4.4.14 Положення про ГСУ МВС; 4.1.6 Типового положення про СУ ГУМВС, УМВС в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, залізницях; 4.3.18 Типового положення про СВ міського, районного, лінійного управління (відділу) ГУМВС, УМВС в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, залізницях).

На підставі викладеного, а також зважаючи на положення наказу МВС України від 09.08.2012 № 686, вважається за можливе направлення матеріалів кримінальних проваджень до ГСУ МВС, СУ (СВ) ГУМВС, УМВС за їх вказівкою в порядку відомчого контролю.

Зважаючи на вказане, з метою забезпечення ефективного відомчого контролю за обґрунтованістю прийняття рішень слідчими, у тому числі про обрання домашнього арешту, вважається за доцільне доповнити ч.2 ст.39 КПК новим пунктом наступного змісту: *«витребувати з метою перевірки матеріали кримінального провадження та передавати їх до іншого органу досудового розслідування, над яким він здійснює*

*процесуальний контроль, про що повідомляти прокурора».*

Наступною гарантією забезпечення прав та свобод громадян, а також однією з умов реформування кримінального судочинства є належний судовий контроль щодо застосування у процесі досудового розслідування заходів, які обмежують права людини.

На думку Н.В. Чепурної, судовий контроль – це конституційно закріплена основна форма реалізації контрольної функції держави у сфері здійснення судової влади, що дістає вираження в охороні судами загальної юрисдикції прав та свобод людини і громадянина, забезпеченні режиму законності, верховенства та прямої дії Конституції України. На її думку, судовий контроль здійснюється в особливому процесуальному порядку з метою відновлення та охорони законних прав та інтересів людини і всього громадянського суспільства. Безпосередньо до судового контролю вона відносить таку діяльність суду, як: розгляд скарг на діяльність суб'єктів кримінального судочинства; перевірка закінчених розслідуванням кримінальних проваджень і винесення вироку; надання згоди на проведення слідчих дій, що обмежують права громадян [5; с. 79].

Зважаючи на викладене можна стверджувати, що *мета судового контролю полягає у попередженні можливих і усуненні допущених органами розслідування і прокурором порушень законів на стадії досудового слідства.*

З метою забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, в новому КПК, який набрав чинності 20 листопада 2012 року, істотно розширено судовий контроль за органами досудового розслідування.

З цією метою в кримінальне процесуальне законодавство введено нового суб'єкта – слідчого суддю. Так, відповідно до положень КПК України, слідчий суддя – суддя суду першої інстанції, до повноважень якого належить здійснення у порядку, передбаченому КПК, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, та у випадку, передбаченому ст. 247 КПК, – голова чи за його визначенням інший суддя Апеляційного суду Автономної Республіки Крим, апеляційного суду області, міст Києва та Севастополя. Слідчий суддя (слідчі судді) у суді першої інстанції обирається зборами суддів зі складу суддів цього суду.

Інститут слідчого судді може допомогти забезпечити змагальність у кримінальному провадженні, що на практиці реалізує принцип розподілу судових повноважень, пов'язаних зі здійсненням правосуддя та забезпеченням судового контролю за дотриманням прав людини під час кримінального провадження.

Слідчий суддя, на стадії досудового розслідування, є «ключовою фігурою» у кримінальному процесі щодо гарантування дотримання прав громадян, оскільки багато питань, які відповідно КПК 1960 р. були віднесені до компетенції прокурора та слідчого, новим КПК віднесено до слідчого судді.

Слідчий суддя, фактично, у кримінальному провадженні виступає гарантом дотримання і захисту прав, свобод та інтересів підозрюваного. *Перевага інституту слідчого судді полягає в тому, що він не належить до системи правоохоронних органів, які безпосередньо проводять розслідування, він є об'єктивною, незалежною і неупередженою процесуальною фігурою.*

Визначення слідчого судді для конкретного судового провадження здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних матеріалів, скарги, клопотання, заяви чи іншого процесуального документа за принципом

вірогідності, який враховує кількість проваджень, що знаходяться на розгляді у суддів, заборону брати участь у перевірці вироків та ухвал для судді, який брав участь в ухваленні вироку або ухвали, про перевірку яких порушується питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відрядженні та закінчення терміну їх повноважень. Після визначення слідчого судді для конкретного судового провадження не допускається внесення змін до реєстраційних даних щодо цього провадження, а також видалення цих даних з автоматизованої системи документообігу суду, крім випадків, установлених законом (ч. 3 ст. 35 КПК України).

Аналіз положень КПК дає підстави стверджувати про доцільність розподілу повноважень слідчого судді на три умовні групи: повноваження слідчого судді при застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження; повноваження слідчого судді при розгляді скарг на дії та рішення слідчого чи прокурора; повноваження слідчого судді при проведенні слідчих дій, які обмежують конституційні права людини і громадянина.

Рішення про застосування всіх без винятку запобіжних заходів: це виключна компетенція слідчого судді, оскільки останні в тій чи іншій мірі обмежують конституційні права та свободи людини. Крім того, слідчому судді належить право на скасування або зміну обраного заходу кримінально-процесуального примусу.

Слід зазначити, що А.Л. Ципкін, ще в 1975 році висловився за встановлення безпосереднього судового контролю за виконанням законів органами розслідування та запропонував наділити суди правом перевірки законності обрання всіх запобіжних заходів [6; с. 63], тобто процедуру, досить подібну тій, що сьогодні отримала закріплення в законі.

Рішення (клопотання) слідчого про застосування домашнього арешту, згідно вимог кримінально-процесуального законодавства, повинно погоджуватись з прокурором або прокурор самостійно приймає таке рішення (ст. 184 КПК). Вказана норма покликана забезпечити об'єктивність та обґрунтованість прийняття процесуальних рішень під час досудового розслідування.

Однак, вважається, що таке «забезпечення» повинно здійснюватись у формі нагляду за законністю прийнятих слідчим рішень, а не у формі «процесуального керівництва». Повноваження прокурора необхідно розширювати, але за рахунок збільшення наглядових функцій. *А розширення повноважень прокуратури щодо процесуального керівництва розслідування не надасть очікуваних результатів, навпаки – зменшиться рівень відповідальності слідчих за свою роботу, що в свою чергу може призвести до порушень процесуального законодавства, низької якості розслідування, і, як наслідок, – зростання рівня злочинності у державі.*

На думку П.М. Мінюкова, керівництво не є обов'язковою і єдиною формою прокурорського нагляду за законністю в діяльності слідчого апарату. Нагляд може здійснюватись і без керівництва, підтвердженням чому є нагляд прокурора за діяльністю слідчих органів внутрішніх справ, керівництво якими здійснює начальник слідчого відділу. Прокурор не повинен здійснювати контроль і керівництво розслідуванням справи, яка провадиться слідчими органів внутрішніх справ, де цю роботу виконують начальники слідчих відділів [7; с. 111].

За своїм характером нагляд прокурора за дотриманням законів органами, що проводять дізнання і досудове слідство, має здійснюватись саме в порядку реалізації наглядової функції та збереження предмета загального нагляду - охорони прав та законних

інтересів громадян, де втручання прокурора обов'язкове і необхідне [8; с. 107].

Як свідчать результати проведеного нами анкетування працівників слідчих підрозділів, на практиці набули поширення випадки, коли прокурори умисно «затягують» час погодження процесуальних рішень слідчого, у тому числі і клопотань про застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту, або взагалі дають усну вказівку не обирати домашній арешт. Як наслідок, невизначеність строків погодження прокурором рішень слідчого негативно впливає на стан розслідування кримінальних правопорушень.

*Зважаючи на викладене, вважається за доцільне визначити в КПК конкретні строки погодження прокурором рішень слідчого.*

В той же час, ми поділяємо думку Венеціанської комісії (та наведені нею аргументи), що будь-які функції, якими наділяється прокурор для захисту прав і свобод людини і громадянина, мають обмежуватися конкретними чітко й вузько визначеними випадками.

Прокуратурі не мають бути властиві функції, які не є сумісними з її незалежністю або можуть призвести до конфлікту інтересів між роллю прокурора та якоюсь іншою функцією.

Наприклад, ситуація, коли прокурор здійснює процесуальне керівництво і нагляд за законністю його здійснення одночасно, не може вважатися задовільною.

При цьому, прокуратура має перебувати під контролем судів, а кожний прокурор має діяти під належним дисциплінарним контролем, здійснюваним незалежним органом.

Здійснення неналежного прокурорського нагляду (відомчого та судового контролю) може відобразитися на якості підготовлених процесуальних документів. Зокрема, як свідчать результати вивчення матеріалів кримінальних проваджень, в клопотаннях про обрання домашнього арешту найчастіше допускають «технічні помилки» (невірно вказано анкетні дані, посилення не на ті положення законодавства, зазначається лише адреса прописки, а не проживання тощо).

**Висновки.** Таким чином разом з цим, як свідчить практика апеляційного суду Херсонської області за результатами перевірки в апеляційному порядку ухвал слідчих суддів, постановлених ними при розгляді клопотань про обрання запобіжного заходу у виді домашнього арешту встановлені випадки порушення норм КПК, що стало підставами для скасування судових рішень.

Так, ухвалою апеляційного суду Херсонської області від 01.02.2013 скасовано ухвалу слідчого судді Суворовського районного суду м. Херсона від 25.01.2013 року про задоволення клопотання слідчого щодо обрання запобіжного заходу у виді домашнього арешту.

Колегія суддів вказала, що слідчий суддя при постановленні вказаної ухвали обґрунтовано прийняв рішення про застосування запобіжного заходу у виді домашнього арешту, але безпідставно не вказав відповідно до ст. 196 КПК України, точну адресу житла, яке підозрюваному забороняється залишати. Згідно ч.3 ст.407 КПК України ухвала слідчого судді скасована з постановленням нової ухвали з вказівкою точної адреси житла, відповідно до ст. 196 КПК України. Апеляційним судом прийнято нове рішення із зазначенням точної адреси житла, яке забороняється залишати підозрюваному.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про прокуратуру : закон України від 05 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>

2. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Кирій Л. М. Відомчий, судовий контроль та прокурорський нагляд за відмовою в порушенні кримінальної справи : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність” / Л. М. Кирій. — Київ, 2008. — 20 с.
4. Буланова Н.В. О совершенствовании кассационного порядка рассмотрения жалоб на решение судьи, принятого по ходатайству об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу // Конституционная защита граждан от преступных посягательств, реализуемая нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства: Материалы Всероссийской межведомственной научно-практической конференции (19-20 февраля 2004 г.). - М.— 2004. — С. 133.
5. Верещагин А.В. Обеспечение права обвиняемого на защиту на досудебных стадиях (по Российскому дореволюционному законодательству) / А.В. Верещагин // Государство и право. 2002. — № 5. — С. 79-84.
6. Цыпкин А.Л. Очерки советского уголовного судопроизводства / А.Л. Цыпкин. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1975. — 63 с.
7. Мінюков П. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при розслідуванні кримінальних справ слідчими / П. Мінюков, А. Мінюков // Право України. — 1999. №1. — С.111-115.
8. Тодика Ю.М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян: моногр. / Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк. Х.: Лібра, 1998. 107 с.

