

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА ТА СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА**

УДК 343.15

**Ковальов Сергій Іванович**,  
кандидат юридичних наук, полковник міліції,  
перший заступник начальника УМВС України  
в Хмельницькій області –  
начальник слідчого управління

**СУДОВИЙ ТА ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ І ЙОГО ЗНАЧЕННЯ НА ЕТАПІ ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ**

У статті розглядаються питання, пов'язані із прокурорським наглядом і відомчим контролем за діяльністю слідчого у кримінальному провадженні на етапі його закриття. Актуалізується увага на тому, що одним з організаційно-правових засобів забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні є нагляд. Функції нагляду в тому або іншому обсязі здійснюються різними державними органами, але головну роль серед них відіграють органи прокуратури, створені спеціально для здійснення державного нагляду.

**Ключові слова:** прокурор, прокурорський нагляд, відомчий контроль, слідчий, керівник органу досудового розслідування.

**Постановка проблеми.** Вирішення завдань кримінального судочинства, вказаних у ст. 2 КПК України, досягається у результаті виконання вироку, а іноді і під час закриття кримінального провадження. У результаті закриття справи можна захистити громадянина від необгрунтованого обмеження його прав та законних інтересів, реабілітувати особу, якій незаконно висунуто обвинувачення, забезпечити невідворотність відповідальності особи, яка скоїла діяння, що містить ознаки кримінального правопорушення, за наявності підстав для її звільнення від кримінальної відповідальності та вжиття щодо неї заходів громадського впливу.

**Аналіз останніх досліджень.** Істотний внесок у розробку проблем, пов'язаних із закриттям кримінального провадження зробили вітчизняні та зарубіжні вчені М. І. Бажанов, В. Д. Берназ, Н. В. Глинська, О. А. Губська, Л. М. Гуліна, А. Я. Дубинський, В. В. Загороднюк, Я. О. Клименко, Г. Р. Крет, П. А. Лупинська, Ю. В. Манаєв, Р. І. Матюшенко, М. П. Митрохін, Г. М. Міньковський, В. Т. Нор, С. М. Смоков, М. С. Строгович та інші.

Праці зазначених науковців справляють чималий вплив на формування та вдосконалення законодавства про судоустрій, кримінальне провадження, діяльність органів досудового розслідування, прокуратури і суду. Однак чимало питань залишаються актуальними і сьогодні, зокрема тих, які стосуються процесуального порядку закриття кримінальних проваджень, а також здійснення за цим прокурорського нагляду та відомчого контролю.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження окремих аспектів,



пов'язаних із закриттям кримінальних проваджень на сучасному етапі, зокрема особливостей прокурорського нагляду та відомчого контролю при прийнятті таких процесуальних рішень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Важливе значення для забезпечення законності та обґрунтованості закриття кримінального провадження має належна організація прокурорського нагляду за закриттям, а також відомчий контроль з боку відповідних керівників слідчого апарату.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», повноваження прокурорів «визначаються Конституцією України, цим законом, іншими законодавчими актами. Для здійснення нагляду за виконанням законів органами досудового розслідування прокурора наділено відповідними повноваженнями, які мають владно-розпорядчий характер, оскільки прокурор своєю «владною» може усувати порушення закону при розслідуванні злочинів» [1, с. 7]. В літературі слушно звертається увага на те, що реалізація владно-розпорядчих повноважень при здійсненні нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування спрямована на те, щоб не були порушені права та законні інтереси учасників кримінального процесу та інших громадян [4, с. 57].

Згідно з ч. 2 ст. 36 нового КПК України, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Слід зазначити, що термін «процесуальне керівництво» не вживається ні в Конституції України, ні в Законі України «Про прокуратуру», які визначають основні напрями діяльності прокуратури.

Сутність процесуального керівництва у науковій юридичній літературі розуміється неоднозначно. Так, А. Б. Соловійов, М. Є. Токарева та Н. В. Буланова процесуальне керівництво розглядають як можливість прокурора використовувати широкі процесуальні повноваження по відношенню до органів, які провадять досудове розслідування, за необхідності втручаючись і спрямовуючи цю діяльність [13, с. 22].

Російський дослідник А. А. Тушев відмічає, що здійснюючи керівництво, прокурор допомагає слідчому професійно і ефективно вирішувати завдання, які постають перед ним при розслідуванні злочинів. І хоча такого роду допомога офіційно не регламентується законом, вона об'єктивно входить у поняття керівництва [14, с. 140]. На думку Н. В. Марчук, процесуальне керівництво за своєю природою і характером є складною і багатоаспектною діяльністю, яка включає як імперативне спрямування, так і здійснення заходів до узгодження, координованості діяльності органів досудового слідства, а тому передбачає як використання прокурором владно-розпорядчих повноважень по відношенню до органів досудового розслідування, так і надання їм різного роду допомоги з метою забезпечення ефективного досудового розслідування [10, с. 45].

На думку А. В. Лапкіна, здійснення прокурором процесуального керівництва означає, що він із представника стороннього наглядового органу перетворюється на активного суб'єкта кримінального провадження, персонально відповідального за спрямування ходу розслідування і його результати. Відповідно до концепції, закладеної новим КПК України у процесуальний статус прокурора, він повинен не просто виявляти допущені слідчим порушення та відповідним чином реагувати на них, а протягом всього досудового розслідування, образно кажучи, крокувати пліч-о-пліч зі слідчим, спрямовуючи процес досудового розслідування, надаючи слідчому необхідну допомогу, забезпечуючи дотримання прав учасників процесу і дбаючи про притягнення винного до встановленої законом відповідальності.

Таким чином, можна стверджувати, що, виходячи із концептуальних засад нового



КПК України, прокурор виступає фундатором кримінального провадження: на досудових стадіях він виступає його процесуальним керівником, а на судових – підтримує державне обвинувачення, сприяючи суду, який є незалежним і неупередженим арбітром, у вирішенні справи [9, с. 85-87].

Одним з організаційно-правових засобів забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні є нагляд. Функції нагляду в тому або іншому обсязі здійснюються різними державними органами, але головну роль серед них відіграють органи прокуратури, створені спеціально для здійснення державного нагляду. Аналіз теоретичних положень і нормативно-правової бази дозволив В. М. Гаращуку довести, що доцільність та призначення прокурорського нагляду у сфері державного управління на сучасному етапі полягає в забезпеченні єдиної законності на території держави поза межами відомчих інтересів. Прокурорський нагляд у сфері державного управління, на думку вченого, – необхідний елемент розподілу влади, який водночас є цементуючим ланцюгом взаємодії влад, оскільки кожна з них на своєму рівні покликана забезпечувати права та свободи людини, захист суспільних та громадських інтересів. Прокуратура виступає своєрідним органом «корегування» цих процесів, координатором дій контролюючих та правоохоронних структур. Здійснення прокуратурою нагляду за законністю у державному управлінні виступає ефективним засобом впливу на формування державної правової політики у цій сфері [4, с. 76]. Цю точку зору поділяє також О. М. Бандурка, підкреслюючи, що прокурорський нагляд представляє собою особливий вид діяльності уповноважених державою на її провадження посадових осіб – прокурорів – метою якого є забезпечення додержання і правильного застосування законів державними органами, суспільними організаціями, підприємствами і установами незалежно від форм власності, посадовими особами і громадянами [2, с. 274-275].

Сутність прокурорського нагляду, на думку М. Й. Курочки, визначається наступними чинниками: 1) функціональними напрямками діяльності правоохоронного органу; 2) обсягом повноважень і компетенції наглядового прокурора; 3) відповідною процедурою (механізмом) реагування на порушення закону. Отже, здійснення нагляду за додержанням законів, правильним та одноманітним їх застосуванням і становить предмет прокурорського нагляду [8, с. 14-15].

Розслідування, як відмічає В. І. Басков, яке здійснюється органами внутрішніх справ, хоча і має назву досудового (остаточне рішення у кримінальній справі приймає суд), все ж при його провадженні визначається характером та обсягом обвинувачення, правовою оцінкою злочину, що у свою чергу визначає вид і розмір кримінального покарання, встановлює коло доказів по кримінальній справі, в межах якого, як правило, провадиться досудове провадження. Правильно організоване досудове розслідування, а також прокурорський нагляд за виконанням законів при його здійсненні є однією з суттєвих гарантій швидкого і повного розкриття злочину, його повного об'єктивного та всебічного розслідування, а в кінцевому підсумку винесення судом законного, аргументованого і справедливого вироку [3, с. 136].

Прокурорський нагляд у кримінальному провадженні тісно пов'язується із відомчим контролем за діяльністю слідчого – з боку керівника органу досудового розслідування та вищестоящих інстанцій. Частиною 5 ст. 284 КПК України передбачено, що копія постанови слідчого про закриття кримінального провадження надсилається заявнику, потерпілому, прокурору. Прокурор протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю. Постанова слідчого про закриття кримінального провадження також



може бути скасована прокурором за скаргою заявника, потерпілого, якщо така скарга подана протягом десяти днів з моменту отримання заявником, потерпілим копію постанови [5, с. 118].

Керівники органів досудового розслідування мають організаційні і контрольно-процесуальні повноваження. Організаційні повноваження керівника відповідного органу досудового розслідування визначаються відомчими нормативними актами.

Керівник органу досудового розслідування відповідно до ст. 39 КПК України уповноважений: 1) визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих; 2) відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування; 3) ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора; 4) вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим; 5) погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених КПК України; 6) здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого; 7) здійснювати інші повноваження, передбачені КПК України.

Керівник органу досудового розслідування зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які даються у письмовій формі. Невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому КПК України, тягне за собою передбачену законом відповідальність [6, с. 19].

Слід мати на увазі, що керівник органу досудового розслідування не може особисто скасувати незаконне рішення слідчого, але повинен у такому випадку звернутися до відповідного прокурора із клопотанням про його скасування. Іншими процесуальними заходами керівника слідчого підрозділу щодо усунення порушень закону слідчим є відсторонення його від проведення досудового розслідування, надання письмових вказівок щодо забезпечення його законності. До організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування щодо усунення порушень вимог закону слідчим потрібно віднести його повноваження порушувати в установленому відомчими нормативними актами порядку клопотання про притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності [7, с. 146].

У наказі МВС України № 681 від 06.08.2012 р. більш детально регламентується механізм контролю з боку керівника органу досудового розслідування, слідчого управління УМВ, ГУМВС та прокурора за закриттям кримінальних проваджень слідчими:

«Закриті слідчим кримінальні провадження на підставі пунктів 1, 2, 4 ч. 1 ст. 284 КПК України, якщо у них жодній особі не повідомлялося про підозру, після внесення відомостей про це невідкладно передаються начальникові слідчого підрозділу (його заступнику) для перевірки обґрунтованості прийнятого рішення.

За результатами вивчення начальником слідчого підрозділу (його заступником) не пізніше 10-денного строку з моменту винесення слідчим постанови про закриття кримінального провадження складається мотивований висновок про обґрунтованість прийнятого рішення.



У разі непогодження з прийнятим слідчим рішенням про закриття кримінального провадження начальник слідчого підрозділу не пізніше 15-денного строку з моменту прийняття постанови направляє матеріали кримінального провадження прокурору, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, для скасування цього рішення.

Матеріали закритих слідчими кримінальних проваджень про тяжкі та особливо тяжкі злочини після закінчення 20-денного строку з моменту винесення слідчим відповідної постанови направляються начальником слідчого підрозділу разом з вмотивованим висновком до слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС для вивчення.

У випадку витребування цих кримінальних проваджень прокурором їх надсилають до слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС невідкладно після повернення прокурором до слідчого підрозділу (у разі погодження прийнятого рішення).

Обґрунтованість прийнятого рішення про закриття кримінального провадження повинна бути перевірена слідчим-методистом або іншою визначеною начальником слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС службовою особою протягом 10 днів з моменту її реєстрації в канцелярії цього підрозділу. Закриті кримінальні провадження разом з висновком про обґрунтованість прийнятого рішення надаються працівнику організаційно-методичного підрозділу, відповідальному за вказану лінію роботи, який передає кримінальні провадження до архівного підрозділу ГУМВС, УМВС упродовж 5-денного строку з моменту затвердження висновку для подальшого обліку та зберігання» [11].

Відповідно до наказу № 686 МВС України від 09.08.2012 р. «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», начальник слідчого підрозділу є відповідальним за стан слідчої роботи в територіальному органі Міністерства внутрішніх справ України.

Крім повноважень, визначених кримінальним процесуальним законодавством, начальник слідчого підрозділу зобов'язаний також згідно із п. 4.5.10. «вести облік кримінальних проваджень, закритих за відсутності події кримінального правопорушення, відсутності в діянні складу кримінального правопорушення; забезпечувати контроль за направленням слідчими копій постанов про закриття кримінального провадження заявнику, потерпілому, прокурору, особисто вивчати такі провадження з метою встановлення обґрунтованості та законності прийняття слідчим рішень про їх закриття» [12].

В. Ю. Захарченко вважає, що заборона керівнику органу досудового розслідування своєчасно скасовувати незаконні і необґрунтовані рішення слідчого негативно відображається на якості та строках розслідування. Практика диктує необхідність доповнення КПК положенням, у якому слід передбачити право керівника слідчого підрозділу скасовувати всі незаконні і необґрунтовані постанови слідчого, а не обмежуватися лише правом узгодження рішень слідчого, оскільки саме в начальника слідчого підрозділу є можливість у будь-який час вивчити матеріали кримінального провадження і оперативно реагувати на виявлені недоліки і порушення закону, дати слідчому вказівки на проведення тих чи інших слідчих (розшукових) дій, спрямованих на активізацію розслідування або прийняття ним правильного рішення, тому що прокурор через об'єктивні причини не завжди має можливість швидко, оперативно реагувати на порушення і недоліки слідства [5, с. 120].

**Висновки.** На нашу думку, у наявності є й інші розбіжності у здійсненні нагляду та контролю за діяльністю слідчого. Зрештою, незрозумілим залишається питання про те, хто





ж здійснює процесуальне керівництво за досудовим розслідуванням: прокурор чи керівник органу досудового розслідування? Очевидно, що нагляд повинен здійснювати прокурор, а керівництво – керівник (органу досудового розслідування), і роль останнього у кримінальному процесі не варто применшувати.

Відмінності прокурорського нагляду і відомчого контролю вбачаються у наступних головних характеристиках їх правового становища і обсягу повноважень:

1) нагляд прокурора за додержанням законів органами досудового розслідування можна вважати складовою прокурорського нагляду за виконанням законів установами, організаціями, посадовими особами;

2) прокурор має право скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчого, тоді як керівник органу досудового розслідування такого права не має;

3) при здійсненні прокурорського нагляду його предметом є насамперед законність рішень, що приймаються слідчим, а при здійсненні відомчого контролю – своєчасність дій слідчого по розкриттю і розслідуванню кримінальних правопорушень;

4) керівник органу досудового розслідування здійснює безпосереднє керівництво розслідуванням кримінальних справ підлеглими слідчими, а прокурор вступає у справу при здійсненні перевірок, у зв'язку зі скаргою на дії слідчого, погодженні дій слідчого у випадках, передбачених КПК, тощо;

5) одним із найважливіших повноважень прокурора є право погоджувати або відмовляти у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій у випадках, передбачених КПК, чи самостійно подавати слідчому судді такі клопотання; затверджувати чи відмовляти у затвердженні обвинувального акта, клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, вносити зміни до складеного слідчим обвинувального акта чи зазначених клопотань, самостійно складати обвинувальний акт чи зазначені клопотання, керівник органу досудового розслідування такого права не має;

б) прокурор дає вказівку слідчому з усіх питань провадження у справі, тоді як керівник органу досудового розслідування лише з окремих питань, визначених КПК. Причому вказівки прокурора обов'язкові не тільки для слідчого, а й для начальника слідчого відділу.

Прокурор має й інші наглядові повноваження, які не надано начальнику слідчого відділу.

#### Список використаних джерел

1. Бакаев Д. М. Надзор прокурора за расследованием уголовных дел / Д. М. Бакаев. – М., 1976. – 89 с.
2. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : [підручник] / О. М. Бандурка. – Ч. І. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
3. Басков В. И. Прокурорский надзор / В. И. Басков. – М.: БЕК, 1995. – 546 с.
4. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х.: Фоліо, 2002. – 176 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: [наук.-практ. коментар] / Відп. ред. С. В. Ківалов, С. М. Міщенко, В. Ю. Захарченко. – Х.: Одісей, 2013. – 1104 с.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: [текст]. – К.: «Центр учбової літератури», 2012. – 254 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. – Т. 1 / [О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін.]; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – 768 с.
8. Курочка М. Й. Законність в оперативно-розшуковій діяльності та прокурорський нагляд за її дотриманням: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 21.07.04 / М. Й. Курочка. – К., 2000. – 18 с.
9. Лапкін А. В. Реформування процесуального статусу прокурора у кримінальному провадженні в умовах прийняття нового КПК України: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. [«Актуальні проблеми застосування нового кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі»], (Харків, 5 жовт. 2012 р.) / А. В. Лапкін. – С. 85-87.
10. Марчук Н. В. Щодо визначення змісту діяльності прокурора зі здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням / Н. В. Марчук // Вісник прокуратури. – 2012. № 8. – С. 42–48.
11. Наказ МВС України № 681 від 06.08.2012 р. «Про затвердження Інструкції з організації обліку та руху кримінальних проваджень».
12. Наказ МВС України № 686 від 09.08.2012 р. «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України».
13. Соловьев А. Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России / А. Б. Соловьев, М. Е. Токарева, Н. В. Буланова. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 176 с.
14. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / науч. ред. И. Ф. Демидов; А. А. Тушев. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. – 325 с.

***Ковальов С. И. Судебный и ведомственный контроль и его значение на этапе закрытие уголовного производства***

*В статье рассматриваются вопросы, связанные с прокурорским надзором и ведомственным контролем за деятельностью следователя в уголовном производстве на этапе его закрытия. Актуализируется внимание на том, что одним из организационно-правовых средств обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении является надзор. Функции надзора в том или ином объеме осуществляются различными государственными органами, но главную роль среди них играют органы прокуратуры, созданы специально для осуществления государственного надзора.*

***Ключевые слова:*** прокурор, прокурорский надзор, ведомственный контроль, следователь, руководитель органа досудебного расследования.

***Kovaliov S. I. Judicial and internal control and its importance stage for closing of criminal proceedings***

*The article discusses issues related to the Public Prosecutions and institutional control over the activities of the investigator in the criminal proceedings at the stage of closure. Updated upon the fact that one of the organizational and legal measures to ensure law and discipline in public administration is supervision. Oversight function in a given volume by various government agencies, but the main role is played including prosecutors, created specifically for state supervision.*

***Keywords:*** prosecutor, prosecutor's supervision, department control, investigator, the head of the body of pretrial investigation.

