

**О.В. Андрушко**

кандидат юридичних наук  
(Національна академія Державної прикордонної  
служби України імені Богдана Хмельницького)

УДК 343.123.1

## **ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЗНАННЯМ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено відомчому контролю за дізнанням у Державній прикордонній службі України, напрямом його здійснення та потребі удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства України в частині законодавчого закріплення повноважень начальника органу дізнання.

**Ключові слова:** дізнання, відомчий контроль, начальник органу дізнання, кримінально-процесуальне законодавство.

Стаття посвячена ведомственному контролю за дознанием в Государственной пограничной службе Украины, направлением его осуществления и необходимости усовершенствования действующего уголовно-процесуального законодательства Украины в части законодательного закрепления полномочий начальника органа дознания.

**Ключевые слова:** дознание, ведомственный контроль, начальник органа дознания, уголовно-процесуальное законодательство.

The article is devoted to a department control for an inquiry in State Border Guard Service, for a trends of its providing and necessarily of improvement in acting criminal procedure legislation of Ukraine in a part of a law attachments to a chief of inquiry authority powers.

**Keywords:** inquiry, department control, chief of an inquiry authority, criminal-procedure legislation.

**Постановка проблеми.** Дізнання – одна із важливих правоохоронних функцій Державної прикордонної служби України, яка здійснюється відповідно до чинного законодавства України. Законність здійснення такої діяльності органами прикордонної служби гарантується судовим контролем та прокурорським наглядом за дотриманням вимог законів України у випадках, визначених законом, а також відомчим контролем за дізнанням, який у законодавстві чітко не визначено.

Практична необхідність розробки теми цієї статті пояснюється насамперед тим, що за результатами прокурорських перевірок повсякчас виявляються суттєві порушення чинного кримінально-процесуального законодавства України органами дізнання Державної прикордонної служби України щодо бездіяльності органів дізнання з прийняття рішень у стадії порушення кримінальної справи, порушення процесуальних строків, незаконних затримань, порушення порядку вчинення окремих процесуальних дій та ін. І часто причинами таких

порушень є недостатнє виконання начальниками органів охорони державного кордону управлінських функцій у сфері кримінального процесу, здійснення відомчого контролю. Зокрема, на цьому наголошується в нормативно-правових документах Адміністрації Державної прикордонної служби України, наприклад, «Про огляд типових порушень законодавства в органах Державної прикордонної служби України за результатами прокурорського нагляду в 2009 році» [1]. Актуальність теми пояснює й практична необхідність реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої Кабінетом Міністрів України 27 жовтня 2010 р. [2].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** На науковому рівні питання відомчого контролю за дізнанням чи досудовим слідством є достатньо розробленими. Загальні питання відомчого контролю за дізнанням розглядалися в працях українських науковців: С.Г. Герасименка, А.Я. Дубинського, В.М. Плішкіна, С.М. Стахівського, В.Н. Ягодинського та ін. Щодо відомчого контролю за дізнанням у Державній прикордонній службі України, то окремих наукових праць на сьогодні немає, хоча зустрічаються поодинокі роботи, в яких ці питання розглядаються як складові більш загальних тем, наприклад, у праці Ю.І. Літвіна «Порушення кримінальної справи» [3, с. 77-79] розглядаються аспекти відомчого контролю за реєстрацією заяв та повідомлень про злочини.

**Виклад основного матеріалу** здійснимо в такому порядку, що, на нашу думку, відповідає логіці наукового пошуку: 1) з'ясуємо сутність відомчого контролю в кримінальному процесі та 2) дослідимо його напрями й методику реалізації в органах дізнання Державної прикордонної служби України.

По-перше, спробуємо з'ясувати сутність відомчого контролю в кримінальному процесі. Відомчий контроль було запроваджено ще у 1966 р. шляхом доповнення КПК України новою статтею 114-1 «Повноваження начальника слідчого відділу». У юридичній енциклопедії «відомчий контроль» розглядається як контроль, здійснюваний відомствами, що дає можливість контролювати стан справ у сфері діяльності відповідних органів [4, с. 430]. Контрольні повноваження цих органів, як правило, закріплені на відомчому рівні (накази, інструкції, положення). Далі – завдання відомчого контролю. Як зазначає В.Н. Ягодинський, основними завданнями відомчого контролю є забезпечення виконання вимог законів та нормативно-правових актів, що визначають порядок проведення дізнання та досудового слідства; своєчасність та якісне прийняття та виконання управлінських рішень; підвищення загального рівня організаційної та оперативно-службової діяльності; своєчасність вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі; сприяння оптимально вірному добору, розміщенню та оцінці кадрів; боротьба з тяганиною та за виконавчу дисципліну; надання практичної допомоги на місцях в усуненні встановлених недоліків [5, с. 56-57.]. Указівка на ці елементи завдань відомчого контролю чітко

відрізняє його від понять «прокурорський нагляд» та «судовий контроль», які докладно досліджені С.Г. Герасименком. Усі ці завдання певною мірою здійснює начальник органу дізнання – начальник органу охорони державного кордону.

По-друге, на теперішній час в органах охорони державного кордону склалася певна система внутрішньовідомчої контрольної діяльності, в якій за способом організації можна виділити чотири основних форми контролю: інспекторський, поточний (оперативний), зональний (оперативно-зональний) та автоматизований контроль (з використанням ЕОМ).

Ці форми контролю допомагають керівникам органів, служб, підрозділів, установ органів охорони державного кордону: здобувати інформацію про фактичний стан справ на місцях; виявляти причини відставання тих чи інших підрозділів; забезпечувати раціональну розстановку сил та засобів, гнучко маневрувати ними залежно від оперативної обстановки, що склалася; визначати, наскільки дієва підконтрольна система, чи зустрічалися які-небудь складнощі в роботі контрольованих та контролюючих і чи достатньо ефективно підтримується працездатність тих і інших. Характерним для начальника органу охорони державного кордону є поточний контроль за дізнанням.

Поточний (оперативний) контроль – це щоденна попередня, поточна або подальша перевірка виконання управлінських рішень. Це постійний контроль фактичного виконання органами, підрозділами або окремими співробітниками законів, підзаконних актів, планових заходів, функціональних обов'язків і т. ін. [6, с. 532].

Поняттям «поточний контроль» в органах охорони державного кордону охоплюється надзвичайно широке коло робіт, пов'язане з наглядом за станом оперативної обстановки на ділянці відповідальності (повідомлення про конкретні злочини, адміністративні правопорушення, їхні узагальнення в добових зведеннях і т. ін.), організацією контрольних заходів у зв'язку зі строками виконання конкретних документів (законів, підзаконних актів, планів, скарг та заяв громадян і т. п.), поточним розпорядництвом у зв'язку з виявленими відхиленнями в діяльності підконтрольних органів і підрозділів органів охорони державного кордону тощо. Іншими словами, це щоденна організаторська робота керівників органів охорони державного кордону і апарату управління.

Практична реалізація названих форм контролю здійснюється за допомогою комплексу методів, тобто певних шляхів, способів, прийомів досягнення поставлених цілей. У процесі використання форм контролю перевіряючі вивчають справи, матеріали, статистичні та облікові документи, проводять індивідуальні бесіди зі співробітниками, працівниками інших відомств та організацій, вивчають громадську думку про роботу цього органу, спостерігають за роботою керівників при прийомі населення та співробітників, за несенням служби офіцерами підрозділів дізнання, перевіряють знання персоналом нормативно-правових документів, оперативно-технічних заходів і т. ін.

Цілі контролю і технологічні прийоми його здійснення дають нам переконливі підстави для висновку про те, що контроль є не чим іншим, як збиранням соціальної інформації про діяльність підконтрольних об'єктів для її подальшого використання в новому управлінському циклі.

При здійсненні відомчого контролю начальник органу охорони державного кордону як начальник органу дізнання керується положеннями чинного законодавства, насамперед КПК України та відомчими нормативними актами.

Слід зазначити, що КПК України не наділяє начальника органу дізнання конкретними повноваженнями на здійснення відомчого контролю, а лише дає підстави розуміти їх наявність, останні містяться у відомчих актах. А в проекті КПК України у ст. 42 «Повноваження начальника органу дізнання» уточнюються повноваження начальника органу дізнання щодо здійснення контролю за дізнанням [7].

Зокрема, відповідно до положень названого проекту КПК України начальник органу дізнання несе відповідальність за наслідки дізнання і має право відповідно до положень, встановлених КПК: 1) у межах своєї компетенції доручати провадження дізнання уповноваженій особі; 2) перевіряти кримінальні справи, що знаходяться в провадженні підлеглих осіб, які здійснюють дізнання, та матеріали попередньої перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини, давати у них вказівки; 3) здійснювати контроль за перебігом і результатами дізнання; 4) затверджувати постанови, винесені особою, яка здійснює дізнання, про обрання запобіжного заходу, обшук і виїмку, накладення арешту на кореспонденцію чи застосування технічних засобів отримання інформації, направлення кримінальної справи прокурору; 5) доручати своєю постановою проведення дізнання у складних кримінальних справах кільком особам; 6) брати участь у слідчих діях, що проводяться підлеглими йому особами; 7) особисто проводити дізнання; 8) давати дізнавачам письмові вказівки, які є обов'язковими для виконання.

Ці повноваження реалізуються начальниками органів дізнання і на цей час, але за правовою природою є не процесуальними, а організаційними, оскільки в чинному КПК України не закріплені. Також ці повноваження стосуються лише провадження дізнання, а не питань роботи з персоналом підрозділів дізнання.

Відомчий контроль в органах охорони державного кордону здійснюють:

а) безпосередній (процесуальний контроль) на підставі КПК України (ст. 114-1), яка до органів дізнання в окремих моментах застосовується за аналогією, та Законів України, а також підзаконних актів, відповідних відомчих наказів, які визначають питання структури та діяльності органів дізнання та досудового слідства і не визнаються джерелами кримінального процесу. При провадженні дізнання такий контроль здійснюють начальники органу дізнання щодо особи,

яка провадить дізнання, та осіб, які здійснюють інші процесуальні дії;

б) прямий контроль вищестоящих посадових осіб відомства, до якого належить орган дізнання чи досудового слідства. Базується на чинному законодавстві України та підзаконних актах; так, між слідчим (дізнавачем) та керівниками відповідних органів існують не тільки процесуальні правовідносини, а й адміністративно-службові.

Так, виходячи з теорії та практики організації органів дізнання, для органів охорони державного кордону обов'язковими для виконання є накази Голови Державної прикордонної служби України, який, по суті, є начальником органу дізнання у справах про порушення державного кордону, йому і підзвітна діяльність органів дізнання Державної прикордонної служби України. Такі ж функції у команді виконують заступники Голови Державної прикордонної служби України, начальники та їх заступники відповідних підрозділів дізнання Адміністрації, регіональних управлінь, загонів, ОКПП.

За результатами аналізу нормативно-правових актів Державної прикордонної служби України [8] можна виділити такі напрями управлінської роботи начальника органу дізнання: 1) при провадженні дізнання; 2) при роботі з персоналом підрозділів дізнання.

Проаналізуємо зміст роботи за кожним із напрямів.

1. При провадженні дізнання начальник органу охорони державного кордону:

- розглядає сам або доручає розглядати листи, скарги, пропозиції та іншу інформацію з питань, що належать до компетенції підрозділу дізнання;

- проводить наради керівного складу органу охорони державного кордону із залученням начальника підрозділу дізнання;

- дає вказівки про розгляд подання, скарги, запити на дії посадових осіб, які беруть участь у провадженні дізнання;

- заслуховує доповіді про факти порушення законності посадовими особами підрозділів дізнання під час провадження ними дізнання у кримінальних справах, вживає заходів до їх припинення та недопущення у подальшому;

- здійснює контроль обліку заяв і повідомлень про злочини;

- приймає рішення про порушення кримінальної справи, про призначення дізнавачами у кримінальній справі конкретних посадових осіб підрозділу дізнання;

- доручає у повному обсязі вивчати матеріали кримінальних справ, які знаходяться у провадженні органу дізнання, надавати пропозиції щодо їх розслідування;

- дає доручення про залучення фахівців інших підрозділів для підготовки, розроблення та здійснення заходів, які проводяться підрозділом дізнання у межах розслідування кримінальної справи;

- наказом призначає уповноважених посадових осіб органу охорони державного кордону у склад дізнавально-оперативної групи для проведення визначених законодавством необхідних кримінально-

процесуальних, оперативно-розшукових і адміністративних дій з метою розкриття злочину по “гарячих слідах”;

- проводить оперативну нараду на другому етапі взаємодії підрозділів дізнання та оперативно-розшукових підрозділів, аналізує зібрану інформацію, доповнює і конкретизує спільний план провадження дізнання, затверджує його;

- зупиняє провадження у кримінальній справі при наявності законних підстав.

2. При роботі з персоналом підрозділів дізнання начальник органу охорони державного кордону:

- створює відповідні умови для роботи підрозділу дізнання, підвищення кваліфікації його особового складу, забезпечення його приміщеннями, телефонним зв'язком, транспортом для виконання службових обов'язків, засобами оргтехніки, законодавчими та іншими нормативно-правовими актами й довідковими матеріалами, посібниками, літературою з правових питань, періодичними виданнями та канцелярським приладдям;

- здійснює заходи щодо вдосконалення структури і штатної чисельності підрозділу дізнання, призначає та звільняє з посад офіцерів, застосовує щодо них заохочення та дисциплінарні стягнення;

- планує і проводить комплекс організаційних і практичних заходів щодо вивчення та виконання вимог чинного законодавства, наказів Адміністрації Державної прикордонної служби України, інших нормативних актів вищих органів державної влади;

- здійснює заходи щодо реагування і запобігання негативним тенденціям, поширення передового досвіду, надання допомоги посадовим особам, задіяним у провадженні дізнання, а також пропозиції до планів роботи органу охорони державного кордону;

- доручає проводити службові розслідування за фактами порушення законності в роботі посадових осіб, які здійснюють провадження дізнання у кримінальних справах;

- затверджує посадові інструкції офіцерів підрозділу дізнання;

- затверджує графік чергових відпусток посадових осіб підрозділу дізнання.

Крім цього, начальник органу охорони державного кордону реалізує інші повноваження, вичерпний перелік яких надати неможливо, виходячи із багатогранності управлінської діяльності, але в приведеному переліку вбачається застосування різних методів управління.

**Висновки.** За результатами вивчення особливостей відомчого контролю за дізнанням в органах охорони державного кордону можна сформулювати такі висновки:

1. Важливими гарантіями дотримання законності діяльності органів дізнання є здійснення уповноваженими органами прокурорського нагляду, судового та відомчого контролю, що є самостійними процесуальними функціями в кримінальному процесі. Начальник органу охорони державного кордону є суб'єктом управління, важливим еле-

ментом управлінської системи з безпосереднього виконання завдань з охорони державного кордону та виконання функцій, покладених на Державну прикордонну службу України, у тому числі й щодо відомчого контролю за дізнанням,

2. Начальником органу охорони державного кордону відомчий контроль здійснюється за такими напрямками: контроль при провадженні дізнання та контроль при роботі з персоналом підрозділів дізнання. Перший напрям роботи обов'язково має бути відображений у чинному кримінально-процесуальному законодавстві України.

3. Перспективи подальших досліджень відомчого контролю за дізнанням в органах охорони державного кордону вбачаються в напрямках удосконалення управлінської діяльності начальника органу охорони державного кордону, що полягає в усуненні (нейтралізації) обставин, які можуть негативно вплинути на ефективність відомчого контролю, та чіткому розподіленні функцій між різними управлінськими ланками в органах охорони державного кордону.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Про огляд типових порушень законодавства в органах Державної прикордонної служби України за результатами прокурорського нагляду в 2009 р.: Адміністрація Державної прикордонної служби України від 22.03.2010 року.

2. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р.

3. *Літвін Ю.І.* Порушення кримінальної справи: Навч. посіб. – Хмельницький, 2009.

4. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2001.*

5. *Ягодинский В.Н.* Подследственность преступлений: Учеб.-метод. пособие. – К., 1994.

6. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К., 1999.

7. Проект Кримінально-процесуального кодексу України від 13.12.2007 № 1233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=31115](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31115).

8. Про затвердження Типової посадової інструкції старшого офіцера (з дізнання) регіонального управління, Положення про відділ (групу) дізнання та Інструкції про порядок взаємодії підрозділів дізнання і оперативно-розшукових підрозділів та дізнавально-оперативну групу: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 28 грудня 2007 р. № 1100; Про затвердження та введення в дію Інструкції про порядок приймання, реєстрації, обліку та розгляду заяв, повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини та іншої інформації про правопорушення: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 27 серпня 2007 р. № 675; Про затвердження Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 30 червня 2004 р. № 494 та ін...

*Надійшла до редакції 02.11.2011*