



УДК 343.1

## ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ІНСТИТУТУ СЛІДЧОГО СУДДІ: РОЗВИТОК СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ТА ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ

Бондюк А.Ф., аспірант  
кафедри кримінального права та процесу  
Інститут права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»

Стаття присвячена історико-правовому огляду передумов становлення інституту слідчого судді через призму розвитку судового контролю та прокурорського нагляду. Проводиться аналіз основних шляхів законодавчої регламентації судового контролю та прокурорського нагляду за діями органів досудового слідства, а також проілюстровано вплив зміни органів контролю на ефективність досудового розслідування.

**Ключові слова:** слідчий суддя, судовий контроль, прокурорський нагляд, досудове слідство.

Стаття посвячена історико-правовому обзору передумов к становлению института следственного судьи через призму развития судебного контроля и прокурорского надзора. Проводится анализ основных путей законодательной регламентации судебного контроля и прокурорского надзора за действиями органов досудебного следствия, а также проиллюстрировано влияние изменения органов контроля на эффективность досудебного расследования.

**Ключевые слова:** следственный судья, судебный контроль, прокурорский надзор, досудебное следствие.

Bondyuk A.F. HISTORICAL BACKGROUNDS FOR THE INVESTIGATIVE JUDGE INSTITUTE ESTABLISHMENT: DEVELOPMENT OF JUDICIAL CONTROL AND PROCURACY SUPERVISION

The article is devoted to historical and legal review of backgrounds for investigative judge institute establishment in light of development of judicial control and procuracy supervision. Besides, the main approaches of legal regulation of judicial control and procuracy supervision on pre-trial investigating bodies activity are analyzed, and also it is demonstrated impact of a change in control bodies on the efficiency of pre-trial investigation.

**Key words:** investigative judge, judicial control, procuracy supervision, pre-trial investigation

**Постановка проблеми.** Інститут слідчого судді є, безперечно, новелою українського кримінального процесуального законодавства, однак вітчизняна історія вже має досвід результативної роботи представленої процесуального суб'єкта. Відтак, доцільним вважаємо дослідження генези становлення та розвитку органів контролю на стадії досудового слідства, що послужили фундаментом впровадження інституту слідчого судді.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженням історичних шляхів становлення судового контролю та прокурорського нагляду, зокрема і слідчого судді, займалися такі учені, як: В.Ф. Бойко, Ю.М. Грошевий, В.Т. Малярєнко, Д.С. Сусло, В.М. Шаповал, В.П. Шибіко та інші.

Кримінально процесуальна наука на даний час не володіє достатнім обсягом досліджень питання розвитку та функціонування інституту слідчого судді. Повертаючись до історичного досвіду, ми повинні зважати на уже існуючу практику нашої держави у формуванні інституту судового контролю за діями органів досудового слідства.

**Мета.** Першочергово ми акцентували увагу на дослідженні процесу становлення

судового контролю та прокурорського нагляду на етапі досудового слідства Української держави, що як наслідок призводить до трансформування в окремий процесуальний інститут слідчого судді.

**Виклад основного матеріалу.** Людській поведінці характерні різні прояви. Правові інститути сучасності, базуючись на столітньому досвіді реформувань та практики, покликані, перш за все, встановлювати межі суспільних відносин, які б не перешкождали громадському порядку та безпеці в державі. Наслідком антисоціальних дій індивідів стає порушення встановлених законодавством норм та правил, і призводить до формування криміногенної ситуації, що підсилює необхідність впливу правових факторів та механізмів. У даному випадку, ми говоримо про імплементацію норм кримінально-процесуального законодавства шляхом визначення необхідних заходів процесуального примусу для забезпечення належного рівня відповідальності особи за кримінально-карні діяння.

Світова історія знає багато модифікацій та шляхів становлення кримінально-процесуальних інститутів різних держав та епох, від примітивних зародків кримінального

судочинства до свідомих рішень вдосконалення механізмів притягнення до кримінальної відповідальності та здійснення на цій основі превентивних функцій кримінально-процесуального законодавства. Саме ці питання в більшій мірі вирішуються на етапі досудового слідства у кримінальному провадженні, даючи змогу сторонам представляти та обґрунтовувати свою позицію щодо інкримінованих діянь.

Розвиваючи досудове слідство, законодавець на різних етапах еволюціонування цікавився питанням доцільності та ефективності контролю за діями органів дізнання та слідства, які здійснюють слідчі (розшукові) дії та інші процесуальні дії, а також правильності надання переваги тому чи іншому інституту як контролюючому органу. Значною мірою це коригувалося тим, що повноваження зі здійснення контролю за діями органів досудового слідства передавалися від прокуратури до представників юстиції.

Початком реформування органів досудового слідства, їх діяльності та процесуального статусу, став Указ імператора Олександра II від 8 червня 1860 року, згідно з яким слідство відокремлювалося від поліції та регламентувалося затвердженими актами про «Заснування судових слідчих» та «Наказ судовим слідчим» [1, с. 132-134]. На базі прийнятого законодавства вводилася посада судового слідчого.

Посада судового слідчого прирівнювалася до посади члена повітового суду, а призначення на неї та звільнення здійснювалося міністром юстиції за поданням губернатора та за згодою губернського прокурора. Таким чином, судовий слідчий знаходився в організаційному і процесуальному підпорядкуванні окружного суду, а не прокурора. Більш того, прийняття слідчим до свого провадження кримінальної справи вважалося судовим актом. Контроль за забезпеченням повноти та об'єктивності провадження досудового слідства, у зв'язку з безпосередністю вчинення процесуальних дій під його наглядом, покладалася на суд.

Судовий контроль за порядком проведення досудового розслідування встановлювався ст. 23, яка чітко регламентувала порядок здійснення контролю за попереднім слідством та наділяла суд винятковими правами щодо надання вказівок та приписів судовим слідчим; розгляду скарг на дії судових слідчих; перевірки дій судових слідчих; зупинки провадження у справі та передачі справи від одного судового слідчого до іншого. Суд, прокурори та стряпчі мали право вимагати від судового слідчого письмові відомості про стан досудового розслідування у випадку надходження

скарги на неправомірне затримання особи [2, с. 131-133].

Як бачимо, поряд із введенням процесуального суб'єкта у вигляді судового слідчого встановлювався досить жорсткий контроль за його діяльністю з боку суду та прокуратури, оскільки таке широке коло повноважень надавало більше можливостей та простору для вчинення дій на власний розсуд, а при цьому контроль-наглядові функції прокуратури могли знецінитися.

Значних змін зазнав інститут прокурорського нагляду. В «Учреждении судебных установлений» прокурорському нагляду присвячено розділ третій під назвою «О лицах прокурорского надзора». Статтею 124 встановлювалось, що «прокурорський нагляд ввіряється обер-прокурорам, прокурорам та їх товаришам» під вищим наглядом міністра юстиції як генерал-прокурора [3, с. 125]. Стаття 125 передбачала, що прокурори перебувають при судових палатах і окружних судах.

Такі зміни можна охарактеризувати, як встановлення вищої судової влади в суспільстві та перехід під її контроль практично всієї системи органів кримінально-процесуальної діяльності.

Справді, такі структурно-організаційні зміни свідчать про позбавлення прокуратури повноцінності колишнього обсягу наглядних функцій і віднесення її до однієї з гілок влади – судової. Однак, позитивний момент вбачався у тому, що закріплення за попереднім слідством характеру судової діяльності та одночасно за прокурором функцій кримінального переслідування знижували ймовірність обвинувального нахилу досудового слідства та розширювали можливості судового контролю за дотриманням законності дій і рішень слідчого.

На часі поставало питання про закріплення контрольних повноважень на досудовому слідстві в частині дотримання прав підозрюваних (обвинувачених). Оскільки судовий слідчий мав право на здійснення визначених законом процесуальних дій, то його роль у доцільності обмеження тих чи інших прав була значною. А тому правильною була постановка практики про відповідальність судового слідчого за здійснення процесуальної діяльності та недопущення органів дізнання до одноосібного ухвалення такого роду рішень. Контроль за правом обмежувальною діяльністю судового слідчого, виправданість застосування тих чи інших примусових заходів покладалася на суд та органи прокуратури.

Принцип законності був покладений в основу ст. 8 Загальних положень Статути кримінального судочинства [4, с. 23], в якому зазначалося, що ніхто не може три-



матися під вартою інакше, як у випадках, визначених законом. Більш того, кожен суддя і прокурор, який у межах своєї ділянки або округу пересвідчиться у факті тримання будь-кого під вартою без постанови уповноважених на те органів, зобов'язаний негайно звільнити позбавлену свободи особу. Такий підхід до питання давав змогу відстежувати та вчасно реагувати на незаконність прийняття рішень органів досудового слідства, що стосувалося дій, які обмежують права та свободи людини без необхідних на це підстав та за існування можливості застосування більш м'яких мір.

Як бачимо, у дореволюційний період із введенням інституту судового слідчого посилювався контроль за діяльністю органів досудового слідства в зв'язку з тим, що дотримання законності при вирішенні питання обмеження деяких прав та свобод підозрюваного (обвинуваченого) є проявом специфіки меж повноважень попереднього розслідування. Прокурорський нагляд та судовий контроль виступали стабілізаторами забезпечення належного виконання функцій досудового слідства та правовідносин між сторонами у кримінальному процесі.

У подальшому судовий контроль та прокурорський нагляд зазнали значних змін. Так, Декрет про суд № 1 від 22 листопада 1917 р. [5, с. 125-126] встановив: «Надалі до перетворення всього порядку судочинства попереднє слідство у кримінальних справах покладається на місцевих суддів одноосібно». Існуючі інститути судових слідчих, прокурорського нагляду, присяжного і приватної адвокатури були скасовані.

Бачимо, що питання про контроль за ходом досудового слідства неупинно залишається в руках суддів місцевих судів. Мусимо сказати, що такий історичний шлях та досвід виправдовують себе і зараз, оскільки нагляд за дотриманням законності під час розслідування обставин справи повинен здійснювати орган зовнішнього контролю, так би мовити автономний суб'єкт, у якого будуть відсутні корисливі мотиви та нахил до обвинувальної позиції.

Відповідно до Положення про народний суд РРФСР, затвердженого Декретом ВЦВК від 30 листопада 1918 р., досудове слідство з кримінальних справ здійснювалося колегіальним складом суду за участю шести народних засідателів, та покладалося на повітові та міські слідчі комісії. З інших справ суд обмежувався дізнанням, проведеним міліцією, або приймав рішення про передачу справ до слідчої комісії. У невідкладних випадках попереднє слідство могло бути доручено народному судді [6].

Так, на початку січня 1918 року Центральна Рада ухвалила Закон «Про упоря-

дження прокураторського нагляду на Україні». Згідно з ним прокуратури утворювалися при апеляційних та окружних судах. Одразу ж після їх формування органи прокуратури активно включилися в роботу та стали на сторожі не лише державних інтересів, а й захисту прав громадян.

Положенням про народний суд УРСР від 26 жовтня 1920 р. народному судді надавалося право особисто проводити досудове розслідування. На підставі цього положення була видана Інструкція для народних слідчих, а також циркуляр «Про провадження кримінальних справ у нарсудах». У цей час були засновані посади народних слідчих, що, варто відзначити, позитивно відобразилося на якості розслідування злочинів [7, с. 100-103]. Народні слідчі отримали права, які раніше належали слідчим комісіям, а відтак, по суті, стали їх правонаступниками.

Так, питання з приводу здійснення судового контролю регулювалися ст. 6 Положення, де закріплювалося, що постійнодіючий народний суддя одноосібно: а) здійснював нагляд за провадженням дізнання органами міліції, затверджував та підсилював запобіжні заходи, а у випадку необхідності – пом'якшував їх; б) вирішував питання про завершення дізнання та передачу справи до суду [8].

У 1922 році в складі Народного комісаріату юстиції була заснована державна прокуратура УРСР з метою «здійснення нагляду за додержанням законів в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю». Положенням про прокурорський нагляд, затвердженим Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом УРСР 28 червня 1922 року, до компетенції прокуратури, зокрема, був віднесений безпосередній нагляд за діяльністю слідчих органів і органів дізнання у сфері розкриття злочинів [9, с. 230-231].

У подальшому контрольно-наглядові функції за попереднім слідством поступово переходили від обов'язків суду до прокуратури. Так, показовим у цьому контексті стало відведення повноважень стосовно вирішення скарг, які подавалися на незаконні дії слідчого, прокуратури.

У 1924 р. були прийняті Основи кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік, які встановили, що «попереднє розслідування злочинів здійснюється органами дізнання, слідчими та іншими посадовими особами, яким ці повноваження надані загальносоюзними законами і законами союзних республік. Попереднє розслідування здійснювалося під наглядом прокуратури» [10].

Як бачимо, з утворенням інституту прокурорського нагляду на попередньому

слідстві панувало дві владні сили – судовий та прокурорський контроль за дотриманням прав і законних інтересів громадян. Як показує історичний досвід, законодавець сприяв переходу функції контролю за дотриманням законності на етапі досудового слідства від судових органів до органів прокуратури.

В радянську добу, починаючи з 1924 року, законність та обґрунтованість рішень та дій (бездіяльності) органів досудового слідства ставали предметом перевірки судами лише після того, як прокурор передавав справу в суд для розгляду її по суті. Особливістю цього періоду формування судового контролю за дотриманням прав та свобод громадян на етапі попереднього слідства був час здійснення такого контролю – постфактум, який полягав у тому, що судова перевірка проводилася лише тоді, коли рішення та дії (бездіяльність) були уже прийняті чи виконані. Більш того, між таким рішенням або дією органу досудового слідства та безпосереднім судовим розглядом минали місяці, а то й роки [11, с. 12-26].

Варто також відзначити, що судовий контроль за рішеннями та діями (бездіяльністю) органів досудового слідства у кримінальних справах, які було закрито повністю або частково, не проводився взагалі. Радянська кримінально-процесуальна доктрина керувалася тим, що для забезпечення належного рівня законності на стадії досудового розслідування достатньо було відомчого контролю та прокурорського нагляду, що забезпечувалися безперервно.

Здебільшого можна говорити про серйозний вплив на хід попереднього слідства з боку партійного контролю (різновиду відомчого адміністративного контролю), який реалізовували територіальні та спеціалізовані органи КПРС.

У вересні 1928 постановою ВЦВК і РНК РРФСР були внесені зміни до Положення про судоустрій РРФСР, відповідно до яких слідчі виведені з підпорядкування судів та повністю підпорядковані прокурорам. Але тим не менш, підконтрольність слідчих Наркомюсти і місцевим радам ще зберігалася, оскільки прокуратура залишалася в структурі Наркомату юстиції [12, с. 138-139].

У 1933 році прокуратура стала самостійним органом у СРСР. А в 1936 році слідчий апарат вивели із системи юстиції та передали у підвідомчість прокуратури.

Поступове зменшення ролі юстиції в процесі досудового розслідування визначало характер висновків, отриманих по завершенні попереднього слідства. Порядок ведення процесуальної діяльності на етапі досудового розслідування став підконтрольний прокурорському нагляду, а виве-

дення слідства поза межі компетенції суду створювало навколо кримінальних справ середовище «потенційної вини підозрюваного (обвинуваченого)». Під потенційною виною ми маємо на увазі векторність досудового розслідування, яка полягає у тому, що, оскільки робота прокуратури і слідства спрямована на результат доведення вини підозрюваного (обвинуваченого), а контроль за здійсненням таких процесуальних дій покладался на прокуратуру, то якісного забезпечення всестороннього дослідження обставин справи не завжди вдавалося досягнути, і вирок здебільшого носив обвинувальний характер.

Конституція СРСР від 5 грудня 1936 року докорінно змінює роль та можливі форми участі суду в судовому контролі за законністю та об'єктивністю вчинення процесуальних дій на стадії досудового розслідування. Ст. 127 проголошувала, що ніхто не може бути заарештованим інакше, як на підставі рішення суду або санкції прокурора. На практиці гарантія судового захисту проявлялася у видачі санкції прокурором при проведенні досудового розслідування з метою взяття під варту. Питання про вжиття запобіжного заходу вирішувалося органами слідства з обов'язковою санкцією прокурора [13].

Положенням про прокурорський нагляд в СРСР від 24 травня 1955 року, прийнятим в умовах відновлення демократичних форм правління, визначено основні напрямки діяльності прокуратури, серед яких нагляд за законністю дій на стадії досудового розслідування.

Зрозуміло, що сфера діяльності прокуратури з нагляду за дотриманням прав та свобод осіб, учасників кримінального провадження, жодним чином не урізалася, попри те, що слідчі постійно розширювали коло своїх процесуальних прав та можливостей. Відтак, саме за органами прокуратури закріплено основне завдання перевірки правомірності дій органів досудового слідства та дізнання в порядку, передбаченому тогочасним законодавством, на предмет законності та неможливості уникнення обмеження прав та свобод учасників попереднього слідства.

Тенденції того часу до виведення органів досудового розслідування з-під контролю судової влади та послаблення ролі суду в механізмі захисту прав і свобод громадян стали базою для прийняття Основ кримінального судочинства СРСР 1958 року та КПК 1960 року. Норми останнього не містили положень про участь суду у вирішенні питань застосування заходів процесуального примусу на етапі досудового слідства. Також оминули і положення про здійснення



незалежного судового контролю тих чи інших дій органів досудового слідства.

**Висновки.** Історичний нарис – це найкращий шлях до розуміння того, як розвивалися правовідносини з плином часу, як будувалися інститути кримінально-процесуального права, як реформувалося кримінальне судочинство.

Судовий контроль за діями органів досудового слідства у кримінальному провадженні пройшов довгий та складний шлях перетворень, протягом якого він скасовувався та знову поновлювався для утвердження в майбутньому на законодавчому рівні з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України в 2012 році. Аналіз цілої епохи дав нам можливість дійти висновку, що прокурорський нагляд, як би не старалися його залишити в основі контролю за досудовим слідством, не є відокремленою сферою, а його органи не можуть бути неупереджені через характерні для них обвинувальний ухил. Відтак, безумовна необхідність повернутися до функцій судового контролю та віддати їх у руки судової влади отримала своє вираження у новому законодавстві.

Створення інституту слідчого судді як найкраще ілюструє нам змінну векторність у часі, оскільки, маючи уже досвід закріплення за судовими органами повноважень контролю за органами досудового слідства, вітчизняний законодавець повертається до такої практики через десятки років, тим самим визнаючи її ефективність та надійність.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Мазур О.С. Судовий слідчий у статуті кримінального судочинства 1984 р. / Право України. – № 3. – 2005. – С. 132-134.
2. Заболотний І.І. Реформування процесуального контролю на досудовому розслідуванні у XIX столітті / Науковий вісник Херсонського державного університету – Вип. 3, Том 2. – 2013. – С. 131-133.
3. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 року) / [редкол. : Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М.К. Якимчук, І.М. Козьяков та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с.
4. Российское законодательство X–XX веков [в 9 т.] / Под общ. ред. О.И. Чистякова. – М. : Юридическая литература, 1991. – Т. 8. Судебная реформа. – 496 с.
5. Декреты Советской власти. Том I. – М., Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – С. 125-126.
6. Анна Яцкова. История советского суда / Отечественные записки. – № 2. – 2003. – [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://magazines.russ.ru/oz/2003/2/iackov.html>.
7. Бабенко І.Ю. Розвиток законодавства України щодо забезпечення прав людини на етапі досудового провадження / Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – № 6-3, Том 2. – 2013. – С. 100-103.
8. Чепурная И.В. Судебный контроль в досудебном уголовном производстве : дис. канд. юрид. наук. – М., 2005. – [Электронный ресурс] – Режим доступа : [www.diss.rsl.ru/i/chepurnaia/1071.html](http://www.diss.rsl.ru/i/chepurnaia/1071.html).
9. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть / [Учебное пособие]. – М. : «Проспект», 2001. – 88 с. / История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. Сборник документов / Под ред. С.А. Голунского. – М., 1955. – С. 230-231.
10. Постановление Президиума ЦИК СССР от 31.10.1924 «Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и Союзных Республик» – [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.libussr.ru/infdoc2.htm>.
11. Н.А. Колоколов. Оперативный судебный контроль в уголовном процессе. – М. : Юрист, 2008 г. – 416 с.
12. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства : монография / О.А. Кожевников. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 208 с.
13. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.). – [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/>.