



УДК 143.102

ВІДОМЧИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ТА ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАГАЛЬНИХ ПОЛОЖЕНЬ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Павловський В.В., здобувач
наукової лабораторії з проблем досудового розслідування
*Навчально-науковий інститут підготовки фахівців
для підрозділів слідства та кримінальної міліції
Національної академії внутрішніх справ*

У статті проаналізовано проблемні питання реалізації відомчого процесуального контролю та прокурорського нагляду за дотриманням загальних положень досудового розслідування.

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

В статье проанализированы проблемные вопросы реализации ведомственного процессуального контроля и прокурорского надзора за соблюдением общих положений досудебного расследования.

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

Pavlovskiy V.V. PROCEDURAL DEPARTMENTAL CONTROL AND PROCURACY SUPERVISION BY THE GENERAL PROVISIONS PRE-TRIAL INVESTIGATION

The article analyzes the problematic issues of implementation of departmental procedural control and supervision of the compliance with the general provisions of the preliminary investigation.

Key words: institutional controls, procurator, procedural guidance, head pretrial investigation, investigator, prosecutor.

Постановка проблеми. Відомчий процесуальний контроль та прокурорський нагляд відносимо до засобів забезпечення законності під час провадження досудового розслідування, оскільки вони безпосередньо сприяють дотриманню процесуальної форми суб'єктами кримінально-процесуальної діяльності.

Положення, визначені у ст. 36 КПК України, дещо не узгоджуються із ст. 121 Конституції України, відповідно до якої прокуратура уповноважена здійснювати лише нагляд за додержанням законів органами досудового слідства, а не провадити досудове слідство чи здійснювати керівництво досудовим слідством. Проте деякі фахівці, досліджуючи процесуальні повноваження прокурора в кримінальному процесі навіть за часи дії КПК України 1960 р., аргументували необхідність реалізації прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, зважаючи на подальшу процесуальну діяльність прокурора щодо підтримання державного обвинувачення [10, с. 83].

Суть розробленості проблеми. Аналіз наукової літератури свідчить, що вивченню та розгляду відомчого процесуального контролю та прокурорського нагляду за дотриманням загальних положень досудового розслідування приділяли увагу такі науковці, як: О.В. Баулін, Ю.М. Грошевий, А.Я. Дубинський, Г.К. Кожевніков, О.Р. Михайлен-

ко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, М.Є. Шумило, В.М. Юрчишин та інші.

Метою статті є розгляд відомчого процесуального контролю та прокурорського нагляду як елементів гарантії реалізації конкретних загальних положень досудового розслідування, оскільки вони покликані реалізувати належне функціонування процесуальних інститутів, визначених у главі 19 КПК України.

Викладення основного матеріалу. Відомо, що прокурорський нагляд відрізняється від контролю тим, що не містить елементів безпосереднього розпорядження й управління, якими виступають скасування правових актів, покладення обов'язку на органи досудового розслідування провести ту чи іншу дію, застосування санкцій тощо.

Втручання прокурора у діяльність піднаглядних органів є припустимим лише з метою встановлення порушень закону, причин порушень і умов, що сприяли таким порушенням.

Відповідно до положень п. 8 ч. 1 ст. 3 КПК України, керівником органу досудового розслідування є начальник Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу, відділення органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань, підрозділу детективів, підрозділу

внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України та його заступники, які діють у межах своїх повноважень.

На які саме повноваження: кримінально-процесуальні, організаційно-правові чи службові, які передбачені відповідними відомчими нормативно-правовими актами, звертає увагу законодавець у такому формулюванні, з огляду на норми КПК України, невідомо. Водночас такий стан речей неприйнятний, оскільки відомчі нормативно-правові акти з питань організації діяльності, структури та інших, інколи суто управлінських аспектів, відповідних підрозділів досудового розслідування здебільшого не обґрунтовано розширюють повноваження керівників відповідних слідчих підрозділів, слідчих. Також не проводять розмежування між поняттями «слідчий» як учасник кримінального провадження та «слідчий», який передбачений штатним розписом посадова особа в контексті посад: слідчий, старший слідчий, начальник слідчого відділення, відділу, управління тощо.

На підтвердження цього у п. 4.5.5 Інструкції з організації діяльності органів досудового розслідування МВС України, що суперечить нормам КПК України, зазначено, що начальник слідчого підрозділу зобов'язаний при внесенні слідчими відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань контролювати правильність попередньої правової кваліфікації вчинених протиправних дій, а також об'єктивність та своєчасність внесення слідчими відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про рух кримінальних проваджень [4].

Відповідно до вимог ст. 39 КПК України керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування. Тому з метою належної організації досудового розслідування відповідно до його загальних положень він уповноважений: визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих; 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 у КПК України для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування; ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, давати слідчому письмові вказівки, які не можуть суперечити рішенням та вказівкам прокурора; ужива-

ти заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у випадку їх допущення слідчим; погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених у КПК України; здійснювати досудове розслідування, користуючись повноваженнями слідчого; здійснювати інші повноваження, передбачені у КПК України.

Водночас передбачені у КПК України повноваження щодо так званої організації досудового розслідування мають певною мірою ознаки відомчого процесуального контролю за діяльністю слідчого, незважаючи на положення ч. 2 ст. 36 КПК України щодо повноважень прокурора.

Заслужують на окрему увагу повноваження керівника органу досудового розслідування щодо можливості ініціювання здійснення досудового розслідування декількома слідчими або ж слідчою групою.

У теорії кримінального процесу словосполучення «декілька слідчих» розглядалось ученими як «слідча група», а в окремих працях наголошувалось і на можливості розслідування злочину міжвідомчою слідчою групою. У чинному КПК України провадження декількома слідчими або групою слідчих окремою правовою нормою у главі 19 КПК України не передбачено, а визначено лише право керівника слідчого підрозділу визначати слідчого (слідчих), який здійснюватиме досудове розслідування, а у випадках здійснення досудового розслідування слідчою групою – визначати старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих. У зв'язку із цим виникає декілька не зовсім зрозумілих аспектів, зокрема щодо процесуальних підстав прийняття такого рішення, його процесуальної форми, а також ролі прокурора в його прийнятті як процесуального керівника досудовим розслідуванням.

У чинному КПК України є майже аналогічне положення, яке стосується процесуальних повноважень керівника органу прокуратури. Так, у ч. 1 ст. 37 КПК України визначено, що у разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

Прийняття такого рішення має процесуальну форму постанови та продиктовано здебільшого організаційними та штатними аспектами діяльності органів прокуратури, а також особливостями конкретного кримінального провадження (наприклад, обмеженою кількістю посад прокурорів, призначенням на посади прокурорів колишніх помічників прокурорів, які деколи не ма-



ють належного професійного досвіду щодо керівництва досудовим розслідуванням, збільшенням процесуальних повноважень прокурорів щодо погодження процесуальних рішень слідчого тощо).

Зокрема відповідно до наказу ГПУ від 19 грудня 2012 р. № 4 «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» на керівників прокуратур усіх рівнів й галузевих підрозділів апаратів, прокурорам покладено обов'язок невідкладно призначати процесуальних керівників досудового розслідування кримінальних правопорушень, зважаючи на складність їх кваліфікації, суспільний резонанс, прогнозовані обсяги процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів. У цьому разі за необхідності створювати групи прокурорів і призначати старшого прокуророві групи відповідною постановою, а членам групи перед прийняттям процесуальних рішень доповідати про них старшому прокурору групи, рішення якого є остаточним [8].

З огляду на загальні положення досудового розслідування, вважаємо доцільним аналогічне положення закріпити у відповідних відомчих нормативно-правових актах МВС України щодо організації діяльності підрозділів досудового розслідування.

З огляду на організаційну побудову системи органів досудового розслідування у контексті розгляду загальних положень досудового розслідування як стадії кримінального провадження викликають інтерес повноваження керівника слідчого підрозділу щодо здійснення досудового розслідування, при реалізації повноважень слідчого. У зв'язку із цим керівник слідчого підрозділу також має:

- починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених у КПК України;

- проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у випадках, установлених КПК України;

- доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам;

- призначати ревізії та перевірки в порядку, визначеному законом;

- звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій;

- повідомляти за погодженням із прокурором особі про підозру;

- за результатами розслідування скласти обвинувальний акт, клопотання про

застосування примусових заходів медичного або виховного характеру та подавати їх прокурору на затвердження;

- приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених у КПК України. Зокрема щодо закриття кримінального провадження за наявності підстав, передбачених у ст. 284 КПК України.

Водночас відповідно до положень ч. 3 ст. 40 КПК України досить слушним є положення про те, що у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання слідчого до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право звернутися до керівника органу досудового розслідування, який після вичення клопотання за необхідності ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує відповідне клопотання або відмовляє у його погодженні. У зв'язку із цим виникає питання щодо доцільності складання аналогічного клопотання керівником слідчого підрозділу, адже в нього є передбачена кримінальним процесуальним законом процесуальна можливість ініціювати розгляд зазначених питань перед прокурором вищого рівня.

У ч. 3 ст. 39 КПК України передбачено обов'язок керівника органу досудового розслідування виконувати доручення та вказівки прокурора, які даються в письмовій формі, а невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому в КПК, тягне за собою передбачену законом відповідальність. Аналогічне положення передбачене в ч. 4 ст. 40 КПК України і щодо процесуальних обов'язків слідчого.

Зважаючи на викладене, доцільно погодитись з твердженням про те, що процесуальний контроль як основна функція керівника слідчого підрозділу забезпечує ефективність досудового розслідування та полягає в кримінально-процесуальному керівництві діяльністю слідчого [7, с. 55, 62]. Адже об'єктом відомчого процесуального контролю має бути не діяльність слідчого, а законність його дій і прийнятих ним актів. У зв'язку з цим, як слушно зазначає О.В. Баулін, відомчий процесуальний контроль не має переходити тієї межі, за якою лежить сфера внутрішнього переконання слідчого в питаннях доведеності фактів і їх юридичного оцінювання [1, с. 42].

З метою підвищення якості відомчого процесуального контролю за прокуратурою закріплено право засобами прокурорського нагляду домагатися підвищення відпові-

дальності керівників слідчих підрозділів, а за неналежне виконання своїх процесуальних повноважень щодо контролю за законністю дій органів досудового розслідування, за якісним розслідуванням і розкриттям злочинів реагувати у межах своїх повноважень та використовувати, передбачене у ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» право надання доручень щодо проведення перевірок. Варто погодитись з тезою А.П. Бегми, який зазначає, що прокуратура є невід'ємною частиною державного механізму, наділеною визначеним обсягом повноважень для здійснення нагляду за виконанням законів у державі [2, с. 3].

Підтримуємо погляд О.П. Кучинської, яка вважає, що охорона та захист прав учасників кримінального провадження засобами прокурорського нагляду полягає у попередженні будь-якого можливого їх порушення, контролі за їх дотриманням, а також готовності оперативно реагувати на порушення, що забезпечується широким переліком повноважень та обов'язків прокурора [6, с. 186].

У сфері кримінально-процесуальних відносин функція нагляду зобов'язує прокурора виявляти та усувати порушення законності, недоліки в роботі органів досудового розслідування шляхом скасування чи зміни процесуальних рішень, поновлення порушених прав, відшкодування шкоди, а за необхідності й застосування примусових заходів для виконання нормативних приписів [3, с. 64–65].

З огляду на забезпечення загальних положень досудового розслідування прокурор, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора.

Незважаючи на досить широке коло повноважень прокурора у кримінальному провадженні з огляду на забезпечення реалізації загальних положень досудового розслідування, деякі науковці вказують на безініціативність прокурорів. Зокрема слідчі й надалі продовжують вирішувати питання про проведення чи не проведення певної слідчої дії, звернення чи не звернення з клопотанням до суду, хоча це повинно стати основним завданням прокурорів як процесуальних керівників розслідування [9, с. 11].

Діяльність органів прокуратури у сфері кримінально-процесуальних відносин, регламентована не тільки нормами чинно-

го КПК України, а й відомчими нормативно-правовими актами ГПУ, першочерговим завданням яких є вдосконалення організації роботи та підвищення ефективності наглядової діяльності органів прокуратури України за додержанням вимог Конституції України, кримінально-виконавчого законодавства, міжнародних норм і стандартів кримінального провадження, дотримання прав і свобод людини та громадянина в Україні.

Враховуючи загальні положення досудового розслідування, під час кримінального провадження прокурорам варто забезпечувати виконання вимог закону щодо додержання розумних строків, а також строків, безпосередньо визначених у КПК України, з огляду на складність кримінального провадження, яка визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних і кримінальних правопорушень, обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для забезпечення належної якості досудового розслідування та забезпечення вимог кримінального процесуального закону щодо дотримання засади розумності строків досудового розслідування.

Відповідно до положень ст. 220 КПК України прокурорам усіх рівнів необхідно також уживати заходів до підвищення якості досудового розслідування, зокрема під час вирішення питань щодо погодження клопотань слідчих про проведення слідчих (розшукових) дій доцільно ретельно перевіряти наявність відповідних підстав, передбачених відповідними положеннями КПК України.

Висновки. Отже, виконання завдань кримінального провадження, щодо швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, передбачає обов'язкову участь прокурорів – процесуальних керівників досудового розслідування в їх судовому розгляді (у визначених законом випадках), поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баулін О.В. Процесуальна самостійність і незалежність слідчого та їх правові гарантії : монографія / О.В. Баулін, Н.С. Карпов ; під заг. ред. З.Д. Смітєнко. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2001. – 242 с.
2. Бегма А.П. Прокурор як суб'єкт кримінально-процесуальної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / А.П. Бегма. – К., 2011. – 21 с.
3. Вернидубов В.І. Прокурор у кримінальному судочинстві: деякі проблеми та шляхи їх вирішення / В.І. Вернидубов, В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 240 с.



4. Інструкція з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, затверджена наказом МВС України № 686 від 9 серпня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1770>.

5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України»: чинне законодавство з 19 листопада 2012 року. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2012. – 382 с.

6. Кучинська О.П. Принципи кримінального провадження в механізмі забезпечення прав його учасників : монографія / О.П. Кучинська. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 288 с.

7. Победкин А.В. Руководитель следственного органа (процесуальные и организационные аспекты) : монография / А.В. Победкин, Е.А. Новиков. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 216 с.

8. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України № 4гн від 19 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?m>.

9. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, З.М. Саїдова, М.І. Хавронюк. – К. : Москаленко О. М., 2013. – 40 с.

10. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве / В.Я. Чеканов. – Саратов, 1972. – 178 с.