

УДК 343.132

Сакал Віталій Миколайович –
кандидат юридичних наук,
здобувач Національної академії
внутрішніх справ

ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Досліджено поняття правового статусу керівника органу досудового розслідування. Здійснено аналіз його повноважень, функцій процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Ключові слова: досудове розслідування; орган досудового розслідування; керівник органу досудового розслідування; процесуальне керівництво; правовий статус.

Зажлива роль у розв'язанні завдань, що стоять перед правоохоронними органами, зокрема щодо забезпечення прав і свобод громадян, належить органу досудового розслідування. Особливе значення в організації досудового розслідування має керівник зазначеного органу. Саме з прийняттям нового кримінального процесуального законодавства дослідження проблемних питань правової регламентації діяльності керівника органу досудового розслідування набуло ще більшої актуальності.

Відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, керівник органу досудового розслідування – це 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 та його заступники, які діють у межах своїх повноважень.

Повноваження керівника органу досудового розслідування досліджено в працях Б. В. Асрієва, В. П. Ашитка, О. М. Бандурки, О. В. Бауліна, В. Н. Батишцева, А. А. Власова, Ю. М. Грошевого, А. Я. Дубинського, О. М. Ларіна, В. Т. Маляренка, О. Р. Михайленка, В. Т. Нора, Д. П. Письменного, М. А. Погорецького, Р. Ю. Савонюка, М. Є. Шумила, О. О. Юхно та ін. Однак увагу в наукових дослідженнях приділено переважно з'ясуванню сутності окремих

елементів кримінальної процесуальної компетенції керівника органу досудового розслідування.

Отже, основним напрямом діяльності керівника зазначеного органу є здійснення відомчого процесуального контролю, тобто його процесуальну функцію, змістом якої є забезпечення законності, обґрунтованості, повноти, усебічності та об'єктивності кримінально-процесуальної діяльності підпорядкованих йому слідчих.

Саме тому ключовим чинником організації праці в колективах є особа управлінця – керівника органу досудового розслідування, який здійснює процесуальне керівництво діяльністю підлеглих та вживає заходів щодо повного й усебічного провадження досудового слідства.

Як слушно зауважує О. М. Бандурка, повноцінне функціонування колективу, як і успішна діяльність кожного члена колективу, у тому числі слідчого підрозділу, потребує чималих зусиль щодо їх організації, визначення цільового спрямування, координації, створення умов для такої діяльності [1, с. 95].

У юридичній літературі поняття «керівник» визначено як службову особу, яка наділена адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу та здійснює внутрішньоорганізаційне управління ним [2, с. 82].

Керівник – це службова особа, призначена на посаду в порядку, передбаченому законодавством України та наділена організаційними й іншими повноваженнями, визначеними чинним законодавством, підзаконними чи відомчими нормативно-правовими актами або відповідною службовою інструкцією.

Керівники органів досудового розслідування, перелік яких наведено в п. 8 ст. 3 КПК України, мають як організаційні, так і контрольно-процесуальні повноваження. Організаційні повноваження керівника відповідного органу досудового розслідування визначено у відомчих нормативних актах. Так, наприклад, згідно з відомчими нормативно-правовими актами МВС України, передбачено, що начальник слідчого відділу (відділення) міськрайліноргану з метою організації досудового розслідування визначає розпорядок роботи слідчого відділу (відділення), вимагає та контролює дотримання службової дисципліни, порушує в установленому порядку клопотання про заохочення працівників чи притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; забезпечує своєчасний виїзд слідчих на місце

подій за заявами та повідомленнями про злочини, що належать до підслідності слідчих органів внутрішніх справ, а також якісну роботу з документування протиправних дій тощо.

Керівник як особа, яку наділено владними повноваженнями та яка має певний вплив на підлеглих, на думку Т. Кабаченка, є центральною фігурою в будь-якому колективі. Керівник – це професія та статус, потреба в яких виникає тоді, коли праця стає колективною. Саме керівник повинен уміти виробляти стратегію управління, консолідувати зусилля своїх підлеглих на вирішення важливих завдань управління, використовуючи при цьому надану владу. На відміну від інших категорій працівників, які забезпечують управління, керівники становлять собою групу посадових осіб, яким делеговано права й обов'язки владного характеру. Вони можуть видавати накази, розпорядження, що є обов'язковими для відповідних виконавців [3, с. 32].

Функцію керівника більш широко й детально визначає академік О. М. Бандурка, який, зокрема, стверджує, що діяльність сучасного керівника є різноплановою, адже поєднує в собі діяльність щодо визначення основних цілей організації, шляхів їх досягнення, стратегії розвитку: це і вплив на підлеглих, і виконання певних функцій як стосовно підлеглих, організації загалом, так і відносно вищих органів. Діяльність керівника також передбачає певний тип спілкування в стосунках з особами, які є учасниками управлінських відносин [4, с. 100–101].

Вивчення наявних наукових праць свідчить про те, що питання, пов'язане з особливостями правового статусу керівника органу досудового розслідування, залишається одним із дискусійних.

Таким чином, для безпосереднього дослідження правового статусу керівника органу досудового розслідування потрібно з'ясувати зміст поняття «правовий статус особи». Термін «статус» походить від латинського слова «status» і означає стан, положення, позицію в будь-якій структурі, системі [5, с. 426]. Статус варто розглядати як якісну характеристику суб'єкта, що свідчить про наявність у його носія певних можливостей, прав, привілеїв та обов'язків.

В енциклопедичному словнику правовий статус визначено як «встановлене нормами права становище його суб'єктів, сукупність їх прав та обов'язків» [6, с. 655].

М. Н. Марченко стверджує, що правовий статус становлять «законодавчо встановлені державою та взяті в єдності права, свободи й обов'язки особи» [7, с. 189]. Водночас М. В. Кравчук доводить, що правовий статус особи – це сукупність або система всіх суб'єктивних юридичних прав, свобод та обов'язків громадянина, що визначають його правове становище в суспільстві, закріплене в чинному законодавстві та інших формах права [8].

Заслуговує на увагу також визначення правового статусу, згідно з яким це поняття тлумачать як комплексну інтеграційну категорію, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи й суспільства, громадянина та держави, індивіда й колективу, а також інші соціальні зв'язки [9, с. 397].

В. Г. Розенфельд та Ю. М. Старінов до змісту правового статусу особи, крім її прав та обов'язків, включають такі елементи, як: принципи служби; найменування службової особи та її місце в ієрархії посад; спеціальні звання; умови прийому на службу й порядок її проходження; функції, повноваження, правові форми та методи їх реалізації; службова дисципліна, заохочення й відповідальність; пільги, гарантії реалізації діяльності та компенсації тощо [10, с. 84–86].

Таким чином, правовий статус керівника органу досудового розслідування є досить широким поняттям, що відображає як правове становище службової особи (керівника органу досудового розслідування та його заступників) відповідного правоохоронного органу (прокуратури, органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань), так і процесуальні повноваження цього учасника кримінального провадження.

Згідно зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади та їх посадові (службові) особи зобов'язані діяти лише на підставі й у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У ст. 9 КПК України зазначено, що під час кримінального провадження керівник органу досудового розслідування зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції України, кримінального процесуального законодавства, міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, а також вимог інших актів законодавства.

Отже, головним елементом правового статусу керівника органу досудового розслідування, що визначає його місце та призначення в системі правоохоронних органів, є права й обов'язки (повноваження), які чітко визначають межі можливої поведінки.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 39 КПК України, керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування. Діяльність органів досудового розслідування МВС України організовують на основі планування, поєднання єдиноначальності у вирішенні питань службової діяльності й колегіальності під час їх обговорення, персональної відповідальності кожного працівника за стан справ на дорученій ділянці роботи [11].

Завдання керівника органу досудового розслідування полягає в тому, щоб організувати роботу очолюваного ним слідчого підрозділу щодо всебічного, повного й об'єктивного досудового розслідування кожного кримінального правопорушення, підслідного цьому органу розслідування. Для виконання цього завдання його наділено необхідними повноваженнями. Письмові вказівки керівника органу досудового розслідування, як і письмові вказівки прокурора, є обов'язковими для виконання слідчим, якщо вони не суперечать рішенням і вказівкам прокурора слідчому. Керівник органу досудового розслідування, на відміну від прокурора, має право здійснювати повне досудове розслідування, користуючись повноваженнями слідчого. Письмові доручення та вказівки прокурора є обов'язковими для виконання керівником органу досудового розслідування [12].

Водночас аналіз повноважень керівника органу досудового розслідування, зазначених у ч. 2 ст. 39 КПК України, свідчить, що цей суб'єкт здійснює не лише організаційні повноваження, а й контрольні.

Низка посадових осіб (керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя) мають право в прядку, визначеному законом, втручатись у діяльність слідчого, що обмежує його процесуальну самостійність і незалежність. Так, керівник органу досудового розслідування має право відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування з власної ініціативи або з ініціативи прокурора за наявності підстав, передбачених КПК України для відводу, або в разі неефективного досудового розслідування, про що виносить вмотивовану постанову; давати слідчому письмові вказівки; погоджувати

проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених КПК України; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства, у разі їх допущення слідчим тощо (ст. 39 КПК України).

Окрім повноважень, керівник органу досудового розслідування зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, надані в письмовій формі. Невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок і доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому КПК України, тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Отже, законні повноваження на втручання в процесуальну діяльність слідчого має керівник органу досудового розслідування у межах своїх повноважень, пов'язаних з організацією досудового розслідування кримінальних правопорушень усіма слідчими цього слідчого підрозділу. Саме тому керівнику органу досудового розслідування належить головне місце в системі органів процесуального контролю за діяльністю слідчого.

Серед науковців є різні позиції щодо змісту й обсягів процесуальних функцій керівника органу досудового розслідування. Так, Р. Ю. Савонюк вважає процесуальну діяльність начальника слідчого відділу функцією, що допомагає визначити напрям діяльності слідчого в конкретній справі [13, с. 13]. На думку Х. С. Таджієва, керівник слідчого підрозділу повинен контролювати кримінальну процесуальну діяльність в очолюваному ним підрозділі, тобто, використовуючи передбачені кримінальним процесуальним законом форми й методи, керувати розслідуванням в окремих справах, забезпечувати його якість, повноту, усебічність та об'єктивність [14, с. 71].

Таким чином, невід'ємним елементом механізму управління персоналом органів досудового розслідування є управлінські функції, серед яких можна виділити: аналіз, прогнозування, планування, організацію, регулювання та контроль [15, с. 129–131]. Згідно з визначенням І. Л. Бачила, функція в найбільш загальному розумінні означає діяльність, обов'язковість, роботу, зовнішній прояв властивостей об'єкта в певній системі відносин [16, с. 68–69].

Оцінити роботу персоналу та визначити шляхи підвищення її ефективності дає можливість функція контролю.

З огляду на зазначене, слід більш детально розглянути такі функції, як організація та контроль. Організація як функція управління персоналом органів досудового розслідування спрямована на створення системи інформації, підбору, розстановки, навчання та виховання кадрів, координування діяльності працівників слідчих підрозділів, їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Складність функції організації у зв'язку з прийняттям нового КПК України та різноманіттям видів діяльності, які вона передбачає, зумовлюють необхідність створення спеціалізованих служб та апаратів (матеріально-технічних, фінансових, інформаційних).

Однією з важливих складових організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування є контроль. Начальник Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу та відділення наділені контрольними функціями відносно підрозділів, які вони очолюють. Таким чином, визначено суб'єкти відомчого контролю в слідчих підрозділах, але залишається не врегульованим предмет контролю, перелік контрольних повноважень, порядок його здійснення, спосіб реалізації та документального оформлення. Постає також питання, про який саме вид контролю йдеться, оскільки відомчий контроль в органах досудового розслідування може бути як процесуальним, так і організаційно-адміністративним.

До того ж, слід підкреслити, що на сьогодні, згідно з нормами чинного КПК України, повноваження керівника органу досудового розслідування щодо контролю за діяльністю слідчого обмежені. Так, відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування керівник органу досудового розслідування може лише за вмотивованою постановою за ініціативою прокурора або з власної ініціативи з подальшим повідомленням прокурора та призначати іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або в разі неефективного досудового розслідування.

На нашу думку, визначення повноважень керівника органу досудового розслідування є особливо важливим моментом,

оскільки недостатня правова регламентація службової діяльності зазначеного учасника кримінального процесу, необхідність щоденного вирішення ним практичних завдань, неоднозначне тлумачення положень КПК України можуть призвести до занадто активного втручання керівника в процес досудового розслідування та діяльність слідчого, або навпаки, – до його бездіяльності, що в будь-якому разі позначиться на результатах та якості роботи слідчого підрозділу.

Таким чином, чинний КПК України фактично не дає змоги керівникові органу досудового розслідування проводити слідчі (розшукові) дії, не беручи справу до свого провадження, з огляду на належність і допустимість доказів, отриманих під час проведення слідчих (розшукових) дій.

Отже, частину повноважень керівника органу досудового розслідування, що стосувалась здійснення контрольних функцій, наразі передано прокуророві, а процесуальна самостійність слідчого зазнала ще більших обмежень. Варто також констатувати й недоліки законодавчої регламентації повноважень керівника органу досудового розслідування в частині відсутності конкретизації переліку слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких має бути погоджено з керівником органу досудового розслідування, відсутності можливості скасування незаконних рішень слідчого (з подальшим інформуванням про це прокурора), не конкретизовані підстави для перевірки матеріалів кримінальних проваджень, їх тривалість і можлива кількість тощо.

Саме тому процесуальна діяльність керівника органу досудового розслідування, передусім, покликана забезпечити умови для ефективної роботи підлеглих та жорсткий контроль за дотриманням ними вимог законодавства, що сприятиме забезпеченню дотримання прав і свобод громадян. За керівником слідчого підрозділу слід не лише зберегти процесуальний контроль, а й розширити та конкретизувати його межі й засоби здійснення, зокрема шляхом процесуальної регламентації окремих організаційних важелів такої роботи.

На підставі вищевикладеного, вважаємо за необхідне в положеннях та інших відомчих нормативно-правових актах, що

стосуються діяльності органу досудового розслідування, визначити організаційні повноваження керівника органу досудового розслідування та врегулювати їх із метою ефективності розкриття та розслідування кримінальних правопорушень. Адже процесуальне керівництво розслідуванням – важливий напрям діяльності органів внутрішніх справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х., 2005. – 478 с.
2. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – . – Т. 3. : К–М. – 2011. – 792 с.
3. Кабаченко Т. С. Психология управления / Т. С. Кабаченко. – М. : Рос. пед. агентство, 1997. – 323 с.
4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : [підручник] / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
5. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М. : Изд. Тихомирова М. Ю. – 1997. – 526 с.
6. Большой энциклопедический словарь / [под ред. А. Я. Сухарёва, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских]. – М. : ИНФРА–М, 1997. – Вып. 6. – 790 с.
7. Общая теория государства и права: Академический курс : [в 2 т.] / под ред. М. Н. Марченко. – М. :Зерцало, 1998. – . – Т. 1 : Теория государства. – 1998. – 416 с.
8. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права : [навч. посіб.] / М. В. Кравчук. – 3-тє вид., допов. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 247 с.
9. Малько А. В. Теория государства и права : [учебник] / А. В. Малько, Н. И. Матузов. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.
10. Розенфельд В. Г. К вопросу о понятии и правовом статусе должностного лица / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Старинов // Правовая наука и реформа юридического образования. – Воронеж : ВГУ, 1995. – Вып. 1. – С. 84–86.

11. Інструкція з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 9 серп. 2012 р. № 686. – Режим доступу :

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1770-12>.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] / відп. ред. : С. В. Ківалов, С. М. Міщенко, В. Ю. Захарченко. – Х. : Одиссей, 2013. – 1104 с.

13. Савонюк Р. Ю. Слідчий як суб'єкт кримінально-процесуального доказування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Р. Ю. Савонюк. – К., 2001. – 20 с.

14. Таджиев Х. С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. Вопросы теории и практики / Х. С. Таджиев. – Ташкент, 1985. – 183 с.

15. Ізбаш К. С. Теоретичні, організаційні та правові питання роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : [монографія] / К. С. Ізбаш. – Х. : Ніканова, 2011. – 218 с.

16. Бачило И. А. Функции управления: содержание и правовое оформление / И. А. Бачило // Советское государство и право. – 1969. – № 2. – С. 68 – 78.

*Сакал В. Н. – кандидат юридических наук, соискатель
Национальной академии внутренних дел*

Правовой статус руководителя органа досудебного расследования

Исследовано понятие правового статуса руководителя органа досудебного расследования. Проанализированы его полномочия, функции процессуального руководства досудебным расследованием.

Ключевые слова: досудебное расследование; орган досудебного расследования; руководитель органа досудебного расследования; процессуальное руководство; правовой статус.

Vitalii Sakal – PhD in Law, Researcher of National Academy of Internal Affairs

Legal Status of Pretrial Investigation Agency Chief

Chief of pretrial investigation agency is one of the key actors in organization of pretrial investigation. It is stated that according to the Criminal Procedure Code of Ukraine chiefs of pretrial investigation agencies are: chiefs of General Investigative Department, investigative departments, investigative unit, law enforcement unit, agencies monitoring tax law compliance, state investigation agency and his/her deputies acting within the scope of their authorities. Article provides research of legal status definition, competences and functions of pretrial investigation agencies' authority.

It is noted that the main function performed by the chief of pretrial investigation agency is procedure control aimed to ensure legitimacy, integrity, completeness, extensiveness and objectivity of his/her subordinates' actions.

But author has defined that current powers of pretrial investigation agencies' authority according to the norms of current Criminal Procedure Code of Ukraine are significantly limited. For example, suspension of investigator from pretrial investigation may be initiated by his/her authority only upon reasoned decree (prosecutor's or personal initiative) with further notice of prosecutor and assignment of another investigator only on grounds established by the Criminal Procedure Code of Ukraine (disqualification or in case of inefficient pretrial investigation).

Some powers were transferred from the chief of pretrial investigation agency to the prosecutor (control functions) and procedural autonomy of investigator was even more limited.

Author offers to fix the organizational powers of pretrial investigation agencies' authority in relevant provisions and other legal acts regulating pretrial investigation procedure in order to advance efficiency of criminal cases solution and investigation.

Keywords: pretrial investigation; pretrial investigation agency; chief of pretrial investigation agency; procedural supervision; legal status.