
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 343.1

Петро ПІДЮКОВ

кандидат юридичних наук,
доцент, проректор – начальник
ННІ підготовки управлінського
персоналу ОВС Академії
управління МВС, заслужений
юрист України;

Яна КОНЮШЕНКО

викладач кафедри
кримінально-правових
дисциплін та профілактики
злочинів Академії управління МВС

ВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОКАЗУВАННЯМ НА ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ КРИМІНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання забезпечення відомчого контролю за доказуванням на досудових стадіях кримінального судочинства. Запропоновано авторське бачення щодо шляхів удосконалення кримінально-процесуального законодавства.

Рассмотрены актуальные вопросы обеспечения ведомственного контроля за доказыванием на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Предложено авторское видение путей усовершенствования уголовно-процессуального законодательства.

At the article attention is paid to actual questions connected with inner control over the process of proving at the precourt periods of criminal justice. The author's view concerning the improvement of criminal procedures legislation is given.

Ключові слова: відомчий контроль, начальник слідчого відділу, начальник органу дізнання, керівник (старший) слідчої чи слідчо-опе-

ративної групи, погодження, рішення, процесуальний акт, кримінально-процесуальна діяльність, досудове провадження, процес доказування.

Ключевые слова: ведомственный контроль, начальник следственного отдела, начальник органа дознания, руководитель (старший) следственной или следственно-оперативной группы, согласование, решения, процессуальный акт, уголовно-процессуальная деятельность, досудебное производство, процесс доказывания.

Keywords: inner control, chief of investigation department, chief of police investigation on department, chief of detective or detective-investigation unit correlation of the decision, procedure act, criminal procedure activity, precourt investigation, the process of proving.

Забезпечення законності з тим, щоб кожен, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний, є головним завданням кримінального процесу (ст. 2 Кримінально-процесуального кодексу України). Це вимога є головною і у сфері кримінально-процесуального доказування.

Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК) (ст. 22) зобов'язує прокурора, слідчого й особу, яка провадить дізнання, вжити всіх передбачених законом заходів для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин справи, виявити (довести) обставини, що викривають чи виправдовують обвинуваченого, пом'якшують чи обтяжують його відповідальність. Чинним законодавством передбачені також і певні механізми, спрямовані на забезпечення реалізації переліченими суб'єктами вказаних вимог.

Науковому аналізу зазначених механізмів присвячено низку досліджень відомих учених-процесуалістів як дореволюційної епохи (С. В. Вікторський, А. А. Квачевський, В. Д. Спасович, В. К. Случевський, В. Д. Тальберг, І. Я. Фойницький та ін.), так і сучасності (Г. А. Абдумаджидова, В. Д. Арсен'єв, Р. С. Белкін, М. І. Гапанович, П. С. Елькінд, С. П. Єфімічев, Л. М. Карнеєва, П. А. Лупинська, І. М. Петрухін, М. С. Строгович, Ф. Н. Фаткулін, О. О. Чувільов, С. А. Шейфер та ін), у тому числі вітчизняних науковців (М. І. Бажанов, В. П. Бахін, Т. В. Варфоломеева, В. І. Галаган, В. Г. Гончаренко, В. Я. Горбачевський, Ю. М. Гро-

повий, А. Я. Дубинський, В. С. Зеленецький, А. В. Іщенко, М. В. Костицький, В. С. Кузьмічов, В. К. Лисиченко, Є. Д. Лук'янчиков, В. Т. Малярєнко, Г. А. Матусовський, М. М. Михеєнко, О. Р. Михайленко, В. Т. Нор, М. А. Погорецький, І. В. Сервецький, С. М. Стахівський, В. М. Тертишник, Г. І. Чангулі, Л. Д. Удалова, М. Є. Шумило, О. М. Юрченко та ін.).

Водночас ряд важливих питань, пов'язаних із забезпеченням відомчого контролю за доказуванням у кримінальних справах, зокрема на досудових стадіях судочинства, потребують ще глибшого теоретичного осмислення, узагальнення і систематизації наукових підходів, пропозицій та висновків, розроблення на цій основі законодавчих новел, удосконалення практики кримінально-процесуального доказування.

Окреслені аспекти зумовили такі напрями наукового аналізу, викладені в цій публікації.

Як вбачається зі змісту ст. 66 КПК, законодавець, здається, помилково не визначив серед суб'єктів доказування орган дізнання та начальника слідчого підрозділу, а серед суб'єктів, які зобов'язані досліджувати всі обставини кримінальної справи (ст. 22 КПК), здійснюючи доказування, – ще й суд.

На користь цієї позиції свідчить низка аргументів.

По-перше, ряд слідчих дій і процесуальних рішень під час провадження дізнання є прерогативою не особи, яка його провадить, а саме органу дізнання (ст. 4, 23, 23-1, 25, 31, 52-1, 52-4, 53-1, 53-2, 70, 72, 79, 97, 98, 98-2, 99, 99-1, 104, 106, 110, 118, 156, 165, 165-1, 165-2 та ін.).

По-друге, відповідно до ч. 2 ст. 114-1 КПК, начальник слідчого відділу має право брати участь у провадженні досудового слідства, тобто і в доказуванні, яке здійснюється слідчим чи іншими суб'єктами судочинства.

По-третє, суд теж зобов'язаний вживати всіх передбачених законом заходів для всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин, здійснюючи доказування, наприклад, у справах приватного обвинувачення (ст. 27 КПК).

Крім цього, не можна не помітити, що за своїм змістом і термінологією згадані вище ст.ст. 22 і 66 КПК нібито не стосуються першої стадії кримінального процесу.

Але ж навряд чи можна ставити під сумнів необхідність повного, всебічного й об'єктивного дослідження всіх обставин по матеріалах перевірки заяви чи повідомлення про злочини для прийняття законного рішення про порушення кримінальної справи чи про відмову в цьому.

Уже давно минули часи, коли в юридичній літературі висловлювалася й обґрунтовувалася позиція, згідно з якою кримінально-процесуальне доказування розпочинається лише після порушення кримінальної справи. Навпаки, понад тридцять років висновок про те, що діяльність уповноважених державою органів і посадових осіб у процесі перевірки заяви та повідомлень про злочини є процесуальною діяльністю, а підстави для порушення чи відмови в порушенні кримінальної справи встановлюються ними саме в процесі доказування, є панівним у теорії кримінального процесу й практиці його застосування, тобто таким, що не піддається жодним сумнівам [1, с. 14; 2, с. 54; 3, с. 12-13], про це неодноразово наголошувалося раніше і в наших публікаціях [4, 323-324].

Отже, ми вважаємо за доцільне доопрацювати належним чином зміст ст.ст. 22 і 66 КПК, виклавши його більш точно і лаконічно в редакції, яка відповідає б указаним вимогам. Це сприяло б і оптимізації діяльності уповноважених державою органів і посадових осіб, відповідальних за здійснення процесуального нагляду і контролю за доказуванням, зокрема на досудових стадіях кримінального процесу.

Процесуальний контроль за доказуванням на досудовому провадженні кримінального судочинства здійснюється судовими органами, начальниками слідчих відділів, керівниками органів дізнання та підрозділів дізнання ОВС, старшими слідчих і керівниками слідчо-оперативних груп.

Галузевий відомчий контроль за доказуванням на досудовому провадженні кримінального судочинства здійснюють:

- начальник слідчого відділу – за організацією роботи та процесуальною діяльністю слідчих;
- начальник органу дізнання – за організацією роботи та процесуальною діяльністю всіх підрозділів органу внутрішніх справ і посадових осіб, які здійснюють дізнання;

– керівник (старший) слідчої чи слідчо-оперативної групи – за організацією роботи та процесуальною діяльністю слідчих і працівників оперативних підрозділів, які входять до їх складу (відповідно до Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості (п. 2.6.), затвердженого наказом МВС України від 30.04.2004 № 458, організація оперативно-розшукових заходів та керування членами слідчо-оперативної групи (за винятком слідчих) покладається також, як правило, на заступника начальника – начальника кримінальної міліції ГУ МВС, УМВС, УМВСТ, міськрайліноргану) [7].

Стаття 114-1 КПК наділяє начальника слідчого відділу відповідними повноваженнями щодо здійснення контролю за своєчасністю дій слідчого з розкриття злочинів і запобігання їм, вжиття заходів для найбільш повного, всебічного й об'єктивного провадження досудового слідства в кримінальних справах.

Як правило, ці повноваження здійснюються ним на стадії досудового слідства, оскільки на практиці в ролі суб'єкта з перевірки заяв і повідомлень про злочини слідчі майже не перебувають.

Здійснюючи контроль за діяльністю слідчого, в тому числі у сфері доказування на досудовому слідстві, начальник слідчого відділу має право перевіряти кримінальні справи, давати вказівки слідчому про провадження досудового слідства, притягнення як обвинуваченого, направлення справи, провадження окремих слідчих дій, передавати справу від одного слідчого іншому, доручати розслідування справ декільком слідчим, а також брати участь у провадженні досудового слідства й особисто провадити досудове слідство, користуючись при цьому повноваженнями слідчого.

Оскарження цих вказівок можливе лише до прокурора, але таке оскарження не зупиняє їх виконання, за винятком випадків, передбачених ч. 2 ст. 114 КПК.

Кримінально-процесуальний кодекс (ст. 119) передбачає також суб'єктом відомчого контролю керівника слідчої групи, коли розслідування особливо складної справи доручається кільком слідчим і один із них визначається старшим. Старший слідчої групи приймає справу до свого провадження та безпосередньо керує (і в орга-

нізаційному, і в процесуальному аспекті, в тому числі у сфері доказування) діями інших слідчих.

Про створення такої групи КПК вимагає зазначити в постанові про порушення кримінальної справи або в окремо винесеній постанові.

Вважаємо, що в таких випадках доцільніше приймати окрему постанову відповідного прокурора, особливо у випадках створення міжрегіональних, міжвідомчих слідчих груп. Такий підхід відповідає також вимогам ст. 98 КПК, яка регламентує порядок порушення кримінальної справи.

Кримінально-процесуальним законодавством не регламентується порядок і механізм здійснення відомчого контролю за кримінально-процесуальною діяльністю, в тому числі у сфері доказування, начальниками органів і підрозділів дізнання, керівниками слідчо-оперативних груп. Це визначається відомчими нормативними актами.

Наприклад, контроль за організацією роботи і процесуальною діяльністю дізнавачів регламентується наказом МВС України "Про вдосконалення діяльності підрозділів дізнання органів внутрішніх справ України" від 02.09.2008 № 422 [6]; механізм здійснення відомчого контролю начальниками ГУМВС, УМВС, УМВСТ, міськрайлінорганів визначається Положенням про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості, затвердженим наказом МВС України від 30.04.2004 № 458 [7], та ін.

Слід зазначити, що відносини, які виникають у процесі здійснення відомчого контролю з боку визначених вище посадових осіб за доказуванням на досудовому провадженні кримінального судочинства, що провадиться дізнавачами й особами, які здійснюють дізнання, носять переважно процесуальний характер. Тому регламентація цих взаємовідносин між ними повинна, на наш погляд, знайти регламентацію в чинному кримінально-процесуальному законодавстві.

На сторінках юридичних видань і в наукових статтях висловлюють пропозиції щодо надання начальникам слідчого відділу і органу дізнання права скасовувати незаконні рішення слідчих, дізна-

вачів і осіб, які здійснюють дізнання, в тому числі у разі виявлення фактів фальсифікації доказів.

Внесення таких пропозицій є передчасним, а стосовно рішень слідчого – зовсім безпідставним.

Згідно з чинним законодавством, висновок особи, яка здійснює дізнання, по певному матеріалу перевірки заяви (повідомлення) про злочин або в тій чи іншій кримінальній справі без його затвердження начальником органу дізнання не має ніякого процесуального значення. Якщо вказана особа прийшла до висновку про те, що, наприклад, по матеріалах, що ним розглядаються, необхідно порушити кримінальну справу (чи відмовити в її порушенні) або в кримінальній справі, яка знаходиться в його провадженні, слід затримати підозрювану особу тощо, – вона готує від свого імені і за своїм підписом проект відповідної постанови (протоколу), який доповідається разом з усіма матеріалами перевірки чи кримінальної справи начальникові органу дізнання (у разі його відсутності – особі, що його заміщує). Останній вивчає всі матеріали, з'ясовує достатність, повноту, наявність необхідних доказів тощо і, погоджуючись із запропонованим рішенням, затверджує його, а в разі незгоди – приймає інше рішення, яке є остаточним.

Навряд чи є сенс наділяти посадову особу правом скасовувати власні рішення. Можливо, таким правом доцільніше було б наділити керівника вищого органу дізнання, але така пропозиція потребує ще додаткового аналізу та досліджень.

Водночас перевантаженість прокурорів виконанням саме цих обов'язків вимагає вжиття невідкладних заходів, які розв'язали б проблему.

З огляду на це вважаємо доцільною зміну підходів безпосередньо до поняття "орган дізнання". Аналіз практики свідчить, що начальники невеликих міськрайорганів внутрішніх справ мають певну реальну можливість особисто аналізувати і затверджувати кожне рішення чи процесуальний акт, видання якого знаходиться в компетенції органу дізнання. Керівники ж міськрайвідділів великих регіонів, ГУ, УМВС в областях і на залізничному транспорті, тим більше Міністр внутрішніх справ України (а він теж є начальником органу дізнання), фізично не спроможні щодня вивчати велику

кількість матеріалів і кримінальних справ, у яких приймаються рішення, що ними мають затверджуватися. Тому часто це відбувається формально. Водночас у структурі органів дізнання між його начальником і безпосереднім виконавцем (особою, яка провадить дізнання) є ще заступники начальника ОВС, керівники середньої ланки (начальники структурних підрозділів та їхні заступники тощо), через яких зазвичай безпосередньому виконавцю доручається розгляд заяви чи повідомлення про злочин або дізнання в кримінальній справі. Останнім часом поширеною є практика попереднього погодження рішень, які підлягають затвердженню керівником органу дізнання, вказаними вище прямими начальниками безпосередніх їх виконавців (начальники відділів і відділень карного розшуку, ДСБЕЗ і т. ін.). Але ж така практика не ґрунтується на законодавчій базі, нерідко це відбувається "для перестраховання" і, знову-таки, формально. Разом з тим, у такій практиці ми вбачаємо раціональне зерно для розв'язання згаданої проблеми. У КПК України (ст. 101) належало б зазначити, що органами дізнання є не міліція, а органи внутрішніх справ (як у тексті цієї норми визначені органи державної безпеки). Тоді відповідний наказ МВС України визначив би, що такими органами можна вважати галузеві служби: карного розшуку ДСБЕЗ, БНОН, БОЗ, ДАІ тощо. За такого підходу можна було б прогнозувати й на-ділення начальників міськрайлінорганів, ГУ, УМВС, УМВСТ правом скасовувати незаконні рішення органів дізнання.

Щодо повноважень наступних суб'єктів відомчого контролю за доказуванням на досудовому провадженні – начальників підрозділів дізнання та керівників слідчо-оперативних груп – слід зазначити, що такий контроль має певні особливості як органі-заційного, так і процесуального характеру.

Перша особливість полягає в тому, що він забезпечується стосовно дізнавачів і членів слідчо-оперативної групи (слідчих та оперативних працівників, які включені до складу СОГ), як правило, лише на стадії досудового розслідування.

Наступна особливість такого контролю полягає в тому, що він має опосередкований характер, оскільки над керівником підрозділу дізнання є начальник органу дізнання, а над керівником слідчо-

оперативної групи – начальник слідчого підрозділу, тож їхні вищезазначені повноваження за доказуванням на досудовому провадженні кримінального судочинства залишаються незмінними.

Отже, врахування пропозицій, що містяться в цій науковій статті, у законотворенні та практиці застосування кримінально-процесуального законодавства, зокрема на досудовому провадженні, сприятиме оптимізації, підвищенню якості діяльності його суб'єктів щодо встановлення об'єктивної істини по кожному матеріалу перевірки заяви чи повідомлення про злочин або кримінальній справі, підтвердженій належними документами. Тобто, такими відомостями про факти, отримані в установленому законом порядку органами дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду для підтвердження чи спростування події злочину, з'ясування, відтворення та доведення обставин, що мають значення для встановлення істини та зумовлюють прийняття ними законних і обґрунтованих рішень. Провідними в цьому контексті є роль і місце суб'єктів процесуального нагляду та контролю за доказуванням на досудовому провадженні кримінального судочинства.

Список використаних джерел

1. Карнеева Л. М. Доказывание при отказе в возбуждении уголовного дела / Л. М. Карнеева // Сов. юстиция. – 1973. – № 21. – С. 14-19
2. Ларин А. М. От следственной версии к истине / А. М. Ларин. – М., 1976. – 199 с.
3. Михеенко М. М. Доказывание в советском уголовном судопроизводстве / М. М. Михеенко. – К., 1984. – 138 с.
4. Підюков П. П. Удосконалення процедури початку кримінального судочинства в контексті реформування чинного кримінально-процесуального законодавства як складової частини судово-правової реформи в Україні / Підюков П. П., Конюшенко Я. Ю., Устименко Б. М. // Засади кримінального судочинства та їх реалізація в законотворчій і правозастосовній діяльності : тези наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті проф. А. Я. Дубинського (м. Київ, 3 квіт. 2009 р.). – К.: Атіка, 2009. – 832 с.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України. Офіційний текст. – К.: Атіка, 2009. – 216 с.
6. Про вдосконалення діяльності підрозділів дізнання органів внутрішніх

116

справ України : наказ МВС України від 02.09.2008 № 422.

7. Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості, затверджене наказом МВС України від 30.04.2004 № 458.

8. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 4/1 гн.

9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 4 гн.

Стаття надійшла 03.02.2010.