

УДК 343.13(477)

DOI: 10.15587/2523-4153.2019.188574

ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ УНОРМУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

С. Є. Абламський, В. В. Абламська

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану нормативно-правового регулювання повноважень керівника органу досудового розслідування. Наголошено, що ефективне забезпечення виконання органами досудового розслідування завдань кримінального провадження, задекларованих у ст. 2 КПК України, неможливе без функціонування відомчого контролю. Відповідно до чинного законодавства, реалізація такого контролю під час здійснення слідчим досудового розслідування в кримінальному провадженні покладається на керівника органу досудового розслідування. Констатовано, що законодавство України з питання організації та процесуального керівництва досудовим розслідування потребує свого узгодження задля уникнення наявним на сьогодні суперечностей. Акцентовано увагу, що в КПК відсутні підстави, за наявності яких керівник органу досудового розслідування уповноважений ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування, що вносить в роботу слідчого елемент невизначеності. Таке твердження пояснюється тим, що неясно, коли і яке кримінальне провадження можна затребувати для ознайомлення; скільки саме часу керівник буде із ним ознайомлюватися; які він може (має) прийняти рішення за результатами такого ознайомлення. За результатами системного аналізу положень ч. 3 ст. 40 КПК України та ч. 2 ст. 312 КПК констатовано, що вони не узгоджені між собою. При цьому ст. 40 КПК України є загальною, а ст. 312 КПК України – спеціальною, з огляду на що пріоритет має остання. Зроблено висновок, що законодавчі прогалини щодо унормування повноважень керівника органу досудового розслідування негативно позначаються на правозастосовній діяльності. Водночас вони можуть і мають бути вирішені шляхом внесення відповідних змін та доповнень до КПК України і відомчих нормативно-правових актів, які регламентують діяльність керівника органу досудового розслідування, а саме як організаційні аспекти, так і його процесуальну діяльність

Ключові слова: керівник, орган досудового розслідування, відомчий контроль, повноваження, слідчий підрозділ

Copyright © 2019, S. Ablamskiy, V. Ablamska.

This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

1. Вступ

Ефективне забезпечення виконання органами досудового розслідування завдань кримінального провадження, задекларованих у ст. 2 КПК України, неможливе без функціонування відомчого контролю. Відповідно до ст. 39 КПК України реалізація відомчого контролю під час здійснення слідчим досудового розслідування в кримінальному провадженні покладається на керівника органу досудового розслідування. І як цілком слушно підкреслив О. В. Бандурка, повноцінне функціонування колективу, як і успішна діяльність кожного його члена, у тому числі

слідчого підрозділу, потребує чималих зусиль щодо їх організації, визначення цільового спрямування, координації, створення умов для такої діяльності [1, с. 95].

2. Літературний огляд

Проблеми визначення повноважень керівника органу досудового розслідування стали предметом уваги в наукових працях Ю. П. Аленіна, О. М. Бандурки, О. В. Бауліна, В. Г. Гончаренка, О. В. Капліної, В. Т. Нора, О. Ю. Татарова та інших вчених. Здебільшого у роботах вказаних дослідників повноваження керівника органу досудового розслідування розглядалися в контексті його функціональної спрямованості (виконання відповідної кримінальної процесуальної функції), а також у ракурсі співвідношення таких правових дефініцій, як «відомчий контроль», «процесуальний нагляд» і «процесуальне керівництво».

В умовах реалізації положень КПК України 2012 року окремим проблемним питанням унормування повноважень керівника органу досудового розслідування присвятили свої дослідження О. С. Нестеренко [2], В. Г. Дрозд [3, 4], В. М. Сакал [5] тощо. Цими правниками піддано критиці необґрунтоване обмеження процесуальної самостійності слідчого з боку керівника органу досудового розслідування. Окремо слід відмітити дослідження О. М. Сала на тему «Реалізація повноважень керівника органу досудового розслідування при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій», який ґрунтовно провів аналіз із точки зору повноважень керівника при проведенні НСРД, його безпосередньої участі в організаційних питаннях тощо [6]. Проте у названих та низці інших наукових доробках не повною мірою знайшли своє висвітлення окремі аспекти, що стосуються піднятої проблематики.

3. Мета та задачі дослідження

Метою статті є вивчення сучасного стану нормативної регламентації повноважень керівника органу досудового розслідування за КПК України, виявлення недоліків з цього питання та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

Для досягнення мети були поставлені такі задачі:

- проаналізувати положення КПК України та відомих нормативно-правових актів, що стосуються повноважень керівника органу досудового розслідування;
- виділити проблемні аспекти в частині регламентації повноважень керівника органу досудового розслідування;
- надати авторське бачення щодо можливих шляхів усунення існуючих законодавчих прогалин і суперечностей з піднятої проблеми.

4. Правова основа унормування повноважень керівника органу досудового розслідування

Відповідно до ч. 1 ст. 39 КПК України, на керівника органу досудового розслідування покладено обов'язок організувати досудове розслідування. Аналогічні повноваження щодо забезпечення організації здійснення слідчим досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції України, покладено на начальника Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу, відділення (розділ V Положення про органи досудового розслідування Національної поліції України). Натомість, такі законодавчі положення суперечать п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України, згідно з яким організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням здійснюється прокуратурою [7]. Не в повній мірі узгоджується із цим конституційним приписом і положення ч. 2 ст. 36 КПК України та ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», де закріплено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Відтак, чинне законодавство України з питання організації та процесуального керівництва досудовим розслідування потребує свого узгодження задля уникнення наведених суперечностей. На нашу думку, організація досудового розслідування має бути прерогативою керівника органу досудового розслідування (начальника ГСУ, слідчого управління, відділу, відділення). Адже, завдання керівника органу досудового розслідування полягає в тому, щоб організувати роботу очолюваного ним слідчого підрозділу зі всебічного, повного і об'єктивного досудового розслідування кожного кримінального правопорушення, підслідного цьому органу розслідування [8, с. 127].

5. Результати дослідження

Розглядаючи повноваження керівника органу досудового розслідування, що реалізуються ним у межах відомчого контролю за діяльністю слідчого, звернемо увагу на деякі дискусійні законодавчі положення, які потребують свого вдосконалення.

Так, у п. 2 ч. 2 ст. 39 КПК України передбачено, що у випадку здійснення досудового розслідування слідчою групою керівник органу досудового розслідування уповноважений визначати старшого слідчого, який керуватиме діями інших слідчих. З приводу цього повноваження О. С. Нестеренко зауважує, що КПК України наділяє керівника органу досудового розслідування повноваженнями лише щодо призначення старшого слідчої групи, залишаючи неврегульованими питання, хто має створювати цю групу, коли і за яких підстав може змінюватися її склад та яким чином оформлюється це рішення [2, с. 134–135]. З таким твердженням дійсно слід погодитися, оскільки наразі не має відомчого нормативного акту, що передбачав би порядок створення та діяльність слідчих груп. Раніше це питання було врегульовано наказом МВС України від 20.10.2014 р. № 1107, яким затверджувалася Інструкція про порядок створення та організації діяльності слідчих груп та слідчо-оперативних груп. Так, наприклад, у пункті 2.1 розділу II «Порядок створення та припинення роботи СГ, СОГ» цієї Інструкції передбачалося, що СГ утворюється за постановою керівника органу досудового розслідування, про що протягом доби повідомляється прокурор, який здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні. Були врегульовані й інші питання, зокрема, яким чином здійснюється відбір складу СГ; вимоги до осіб, які включалися до складу СГ та ін. Проте на сьогодні, відповідно до наказу МВС України від 07.07.2017 р. № 557, наказ МВСУ України № 1107 втратив свою чинність, а нового так і не було прийнято.

У п. 3 ч. 2 ст. 39 КПК України встановлено, що керівник органу досудового розслідування уповноважений ознайомлюватися з матеріалами досудового розслідування. Проте, в КПК відсутні підстави для здійснення такої перевірки, що вносить в роботу слідчого елемент невизначеності, оскільки неясно, коли і яке кримінальне провадження можна затребувати для ознайомлення; скільки саме часу керівник буде із ним ознайомлюватися; які він може (має) прийняти рішення за результатами такого ознайомлення. Внаслідок цього обмежується право слідчого самостійно спрямовувати хід розслідування, оскільки, наприклад, доводиться, відкладати заплановані процесуальні дії. Тому виникає питання: чи має слідчий право не надати на ознайомлення кримінальне провадження, наприклад, у зв'язку з проведенням вже запланованих процесуальних дій? Натомість, однозначної відповіді на це питання не має ані в КПК України, ані в Положенні про органи досудового розслідування Національної поліції України, яке, до речі, мало б більш детально розкривати подібні організаційно-правові питання. Це, в свою чергу, може негативно позначитися на процесуальній самостійності слідчого, яка й так нині має декларативний характер. Адже саме слідчий планує хід розслідування, послідовність і необхідність проведення процесуальних дій на підставі свого внутрішнього переконання й оцінки зібраних доказів, а також несе відповідальність за хід і результат розслідування.

Далі звернемося до п. 5 ч. 2 ст. 39 КПК України, відповідно до якого керівник органу досудового розслідування уповноважений погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених цим Кодексом. Однак системний аналіз положень КПК України, якими унормований процесуальний порядок проведення слідчих (розшукових) дій, дає змогу констатувати, що здійснення жодної з них не потребує погодження з керівником органу досудового розслідування. В цьому ракурсі взаємозв'язок між слідчим і керівником органу досудового розслідування йде дещо в іншому напрямі. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 40 КПК України слідчий, 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, має право звернутися до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення 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.

Убачається, що кримінальним процесуальним елементом, який мав би балансувати процесуальну незалежність і самостійність слідчого та процесуальну функцію нагляду прокурора у кримінальному провадженні, є процедура оскарження рішень прокурора. Проте наведені приписи у своєму формулюванні викликають декілька питань.

По-перше, залишається незрозумілою потреба в попередньому вивченні керівником органу досудового розслідування заперечень проти відмови прокурора у здійсненні процесуальних дій, адже вказані положення містять вичерпний порядок рішень, які може оскаржити слідчий. Саме формулювання ч. 3 ст. 40 КПК України «після вивчення клопотання за необхідності ініціює розгляд питань» уже вказує на якусь недовіру до слідчого, апіорі його неможливість здійснювати відповідно до закону швидке, повне, усебічне та неупереджене досудове розслідування. У цьому випадку законодавець надає більшу довіру керівникові органу досудового розслідування, який мав би, виходячи з обґрунтованості та необхідності, розпочати процедуру оскарження рішення прокурора. І це в той час, коли саме слідчий безпосередньо збирає інформацію, що має значення для кримінального провадження, оцінює її, з точки зору достатності й достовірності, встановлює можливі форми її зберігання для подальшої фіксації з метою вико-

ристання як доказу. Натомість керівник органу досудового розслідування здебільшого здійснює адміністративно-організаційні функції щодо роботи слідчого підрозділу.

По-друге, для більш повного розуміння проблематики оскарження слідчим рішень прокурора варто навести положення § 3 глави 26 КПК України, де передбачено, що під час досудового розслідування слідчий, який здійснює розслідування певного кримінального правопорушення, має право оскаржувати будь-які рішення, дії чи бездіяльність прокурора, прийняті або вчинені у відповідному досудовому провадженні, крім випадків, передбачених КПК України. Як бачимо, законодавець розширив право слідчого на оскарження рішень прокурора, разом з тим встановивши не досить ефективні процедури такого оскарження. Першим свідченням цього є приписи ч. 3 ст. 312 КПК України, де зазначено, що оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора не зупиняє їх виконання. Натомість відповідні положення КПК України зобов'язують слідчого виконати доручення прокурора, навіть якщо їх виконання може зашкодити виконанню завдань кримінального провадження. Наприклад, можна змодельовати ситуацію, коли прокурор надає доручення слідчому в п'ятиденний термін здійснити ознайомлення потерпілого, підозрюваного чи захисника з відповідними матеріалами кримінального провадження до завершення досудового розслідування, що є надзвичайно небезпечно, виходячи з тактичної сторони здійснення досудового слідства, оскільки призведе до подальшої втрати доказів, спричинить зловживання зі сторони інших учасників кримінального провадження тощо. В такому разі, навіть незважаючи на ініціацію процедури оскарження, слідчий зобов'язаний виконати доручення прокурора, якщо це навіть призведе до неможливості виконання завдань кримінального провадження [3, с. 193].

Відповідно до приписів ч. 2 ст. 312 КПК України, слідчий має право подати скаргу прокурору вищого рівня щодо прокурора, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються. Відтак для оскарження рішення прокурора, у тому числі про відмову в погодженні клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій, слідчий має право самостійно звернутися зі скаргою до прокурора вищого рівня, яку не треба погоджувати з керівником органу досудового розслідування.

Отже, проаналізувавши положення ч. 3 ст. 40 КПК України та ч. 2 ст. 312 КПК, доходимо висновку, що вони не узгоджені між собою. При цьому ст. 40 КПК України є загальною, а ст. 312 КПК України – спеціальною, з огляду на що пріоритет має остання.

В контексті вищевикладеного підтримаємо В. Г. Дрозд, яка запропонувала частину 3 статті 40 КПК України викласти у такій редакції: «3. 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 оскаржити таке рішення в порядку, передбаченому § 3 глави 26 КПК України». Необхідність внесення запропонованих змін обумовлена тим, що у разі звернення слідчого до прокурора вищого рівня зі скаргою на рішення прокурора (процесуального керівника) про відмову в погодженні відповідного клопотання може виникнути ситуація, коли скарга не буде задоволена лише з тієї причини, що слідчий не звернувся до керівника органу досудового розслідування в порядку ч. 3 ст. 40 КПК України [4, с. 42–43].

У разі, якщо залишити процесуальний механізм оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора в тому вигляді, в якому він передбачений на сьогодні, той положення ч. 3 ст. 40 КПК України залишаться декларативними. Таке твердження пояснюється тим, що законодавець фактично позбавив слідчого можливості відстояти власну позицію та прийняті процесуальні рішення. І мабуть причина не тільки в психологічному бар'єрі, що не дозволяє публічно не погоджуватися з вказівками безпосереднього керівника, від рішень якого залежить кар'єра і професійне благополуччя співробітника, хоча дана мотивація сама по собі досить серйозна. До того ж, невиконання або неналежне виконання слідчим своїх службових обов'язків передбачає накладення на нього дисциплінарного стягнення, а в окремих випадках за порушення закону навіть притягнення його до кримінальної відповідальності. При цьому вчені досить-таки справедливо відмічають, що було б цілком логічно і, очевидно, більш правильно одночасно з притягненням до відповідальності слідчого притягувати до відповідальності й керівника органу досудового розслідування, який не впорався зі своїми службовими обов'язками щодо забезпечення результативного розслідування [9, с. 29]. Тим паче, що, наприклад, відповідно до розділу V Положення про органи досудового розслідування Національної поліції України начальник слідчого відділу територіального (відокремленого) підрозділу Національної поліції є відповідальним за виконання покладених на слідче відділення завдань, дотримання підпорядкованими слідчими вимог законодавства України. Тому слід підтримати вчених, які відмічають, що діяльність керівника слідчого органу повинна створювати необхідні умови для якісного та ефективного розслідування злочинів, за які він несе персональну відповідальність, оскільки його організаційні рішення прямо або опосередковано впливають на процес розслідування конкретного провадження [10, с. 190].

Повертаючись до п. 5 ч. 2 ст. 39 КПК України, вбачається, що законодавець мав на увазі негласні слідчі (розшукові) дії, які відповідно до змісту ч. 1 ст. 246 КПК України є різновидом слідчих (розшукових) дій. Дійсно, у деяких випадках проведення негласних слідчих (розшукових) дій потребує погодження з керівником органу досудового розслідування. Наприклад, у ч. 2 ст. 272 КПК України встановлено, що виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, як негласна слідча (розшукова) дія, здійснюється на підставі постанови слідчого, погодженої з керівником органу досудового розслідування, або постанови прокурора із збереженням у таємниці достовірних відомостей про особу.

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 273 КПК України за рішенням керівника органу досудового розслідування можуть бути використані заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби. З цією метою допускається виготовлення та використання спеціально виготовлених речей і документів, створення та використання спеціально утворених підприємств, установ, організацій. Використання заздалегідь ідентифікованих або несправжніх (імітаційних) засобів з іншою метою забороняється. Разом із тим, аналогічне рішення також має право прийняти прокурор. Проте на законодавчому рівні не закріплено жодних критеріїв і вимог, за яких саме підстав (умов) відповідне процесуальне рішення може прийняти керівник органу досудового розслідування, а за яких прокурор.

Подібна ситуація спостерігається й щодо прийняття рішення про розкриття справжніх відомостей про особу, яка діє без розкриття достовірних відомостей про неї, обставин виготовлення речей чи документів або спеціального утворення підприємства, установи, організації приймається керівником органу досудового розслідування, прокурором (ч. 3 ст. 273 КПК України). Тож, наведені законодавчі прогалини потребують свого вирішення шляхом внесення відповідних змін і доповнень до КПК.

З-поміж іншого, керівник органу досудового розслідування уповноважений у формі наказу або письмового розпорядження прийняти рішення про надання доступу до конкретної таємної інформації та її матеріальних носіїв (ч. 4 ст. 517 КПК України). Такі ж рішення уповноважені прийняти прокурор і суд. Але знову ж таки на законодавчому рівні не закріплено відповідного механізму врегулювання цього питання.

Слід звернути увагу й на положення п. 6 ч. 2 ст. 39 КПК України, відповідно до якого керівник органу досудового розслідування уповноважений здійснювати досудове розслідування, користуючись при цьому повноваженнями слідчого. Водночас, наділення керівника органу досудового розслідування таким повноваженням викликає певні сумніви, оскільки він здійснює організацію діяльності досудовим розслідуванням, тому й самостійне проведення ним розслідування представляється недоцільним. До того ж, на нашу думку, зазначене повноваження не корелюється зі здійсненням керівником органу досудового розслідування відомчого контролю, тому має бути вилучене. В іншому разі, виникає ситуація, коли керівник органу досудового розслідування фактично здійснює відомчий контроль за своєю ж діяльністю, що, звісно, виглядає дещо абсурдно.

Вбачається, що в першу чергу здійснення відомчого контролю з боку керівника органу досудового розслідування полягає в наданні професійної допомоги з метою ефективного вирішення тих завдань, які стоять перед слідчим під час розслідування кримінального правопорушення. Задля цього він може порекомендувати провести відповідні процесуальні дії, перевірити версії, прийняти законне та обґрунтоване рішення та ін.

6. Висновки

Резюмуючи викладене, можна зробити наступні висновки.

1. Аналіз сучасного стану унормування повноважень керівника органу досудового розслідування засвідчує, що приведені законодавчі прогалини негативно позначаються на правозастосовній діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України.

2. Описані законодавчі прогалини і суперечності можливо усунути шляхом внесення відповідних змін як до КПК України, так і відомчих нормативно-правових актів, які регламентують діяльність керівника органу досудового розслідування. При цьому слід приділити рівнозначну увагу всім складовим елементам правового статусу керівника органу досудового розслідування (як організаційним аспектам, так і його процесуальній діяльності).

3. Нагальна необхідність вирішення піднятої проблематики зумовлена тим, що чітке унормування повноважень керівника органу досудового розслідування є особливо важливим моментом, оскільки недостатня правова регламентація цього питання може 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 [5, с. 188–189].

Література

1. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України. Харків, 2005. 478 с.
2. Нестеренко О. С. Правовий статус керівника органу досудового розслідування // Проблеми законності. 2014. № 127. С. 129–136.
3. Дрозд В. Г. Процесуальна самостійність слідчого: питання теорії та практики // Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 5. С. 190–194.
4. Дрозд В. Г. Правове регулювання досудового розслідування: проблеми теорії та практики: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 448 с.
5. Сакал В. М. Правовий статус керівника органу досудового розслідування // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2015. № 2 (10). С. 182–192.
6. Сало О. М. Реалізація повноважень керівником органу досудового розслідування при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 254 с.
7. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР. 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / ред. Гончаренко В. Г., Нора В. Т., Шумило М. Є. Київ: Юстініан, 2012. 1224 с.
9. Даровских С. М. Некоторые вопросы осуществления ведомственного контроля при производстве предварительного расследования // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 4 (7). С. 26–30.
10. Хазиков А. А. О некоторых проблемах совершенствования процессуального положения руководителя следственного органа // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 189–192.

Received date 07.11.2019

Accepted date 28.11.2019

Published date 30.12.2019

Абламський Сергій Євгенович, кандидат юридичних наук, доцент, кафедра кримінального процесу та організації досудового слідства, Харківський національний університету внутрішніх справ, пр. Льва Ландау, 27, м. Харків, Україна, 61080

Абламська Вікторія Вікторівна, науковий співробітник, Науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності, Харківський національний університету внутрішніх справ, пр. Льва Ландау, 27, м. Харків, Україна, 61080