

УДК 343.2

В. І. Фаринник
кандидат юридичних наук,
Заслужений юрист України,
член експертної ради
Національної асоціації адвокатів України

ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Ефективність реформування органів кримінальної юстиції значною мірою залежить від чіткого розмежування їх функціонального призначення, компетенції та підпорядкування. Для цього запроваджуються ефективні механізми запобігання недобросовісному використанню учасниками кримінального провадження своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків [8, с. 460]. Ці механізми не можуть оминати процедуру застосування заходів забезпечення кримінального провадження та здійснення відомчого контролю керівниками органу досудового розслідування.

Однією з головних причин порушень слідчими законності здійснення тих чи інших заходів забезпечення кримінального провадження є відсутність в останніх достатнього практичного досвіду, що в поєднанні з послабленням ефективного контролю з боку безпосередніх керівників призводить до прийняття слідчими незаконних чи необґрунтованих рішень, передусім під час затримання підозрюваних, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, особливо під час обрання щодо них запобіжних заходів.

Вирішенню цих засадничих проблем здійснення відомчого контролю під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження присвячували свої праці О.В. Баулін, І.Л. Дідюк, Н.С. Карпов, Л.М. Кирий, С.І. Ковальов, Г.М. Мамка, Д.М. Мірковець, М.А. Погорецький, Л.Д. Удалова, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, В.М. Юрчишин і багато інших правознавців.

Проте залишаються відкритими питання щодо здійснення ефективного відомчого контролю за здійсненням заходів забезпечення кримінального провадження з урахуванням повноважень керівника органу досудового розслідування, визначених КПК України.

Виходячи з наведеного, **мета статті** – на підставі узагальнення чинного кримінального процесуального законодавства, практики його застосування та спеціальної літератури розкрити організаційно-правові засади відомчого контролю під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Відомчий контроль як важлива та невід'ємна складова частина контрольно-наглядової діяль-

ності на стадії досудового розслідування завжди був предметом уваги з боку науковців і практиків. Водночас питання сутності відомчого контролю й дотепер залишаються дискусійними й однозначно не вирішеними [2].

Окремими науковцями під час аналізу проєктів КПК зазначалося, що запропоновані їх розробниками ідеї щодо розширення повноважень прокурора в частині керівництва досудовим слідством і поряд із цим – звуження процесуальної незалежності слідчого й «урізання» повноважень начальника слідчого відділу в разі їх реалізації на практиці можуть призвести до зосередження в прокуратурі функцій нагляду та керівництва досудовим слідством із відведенням керівникові слідчого підрозділу ролі «посередника» між прокурором і слідчим, що не відповідає ідеології відомих концепцій кримінального процесу. Неврегульованість процесуальних і контрольних повноважень керівника органу досудового розслідування в одних випадках призводить до надмірного втручання в процесуальну діяльність слідчих їх прямих начальників по службі, а в інших – до бездіяльності безпосередніх керівників, на яких покладені обов'язки організувати досудове розслідування [6, с. 152–156].

У юридичній енциклопедії відомчий контроль розглядається як контроль, здійснюваний відомствами, що дає можливість контролювати стан справ у сфері діяльності відповідних органів [14]. Контрольні повноваження органів закріплені на відомчому рівні у вигляді наказів, інструкцій і положень. Основним завданням відомчого контролю під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження є забезпечення виконання вимог законів із метою дотримання прав і свобод людини.

Відомчий процесуальний контроль здійснюється керівником органу досудового розслідування. У літературі пропонується класифікувати відомчий контроль на два види: організаційно-відомчий (або адміністративно-управлінський) і відомчо-процесуальний [3, с. 7], оскільки перший заснований на проходженні слідчими служби й пов'язаний з організацією й керівництвом їхньою роботою, а другий базується безпосередньо на нормах кримінального процесуального права.

Здійснення відомчого контролю є основним способом забезпечення законності під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження та дозволяє не тільки виявляти, але й усувати недоліки в роботі органів досудового розслідування.

Насамперед це стосується слідчих органів поліції України. Так, кількість проваджень, які розслідувалися слідчими НП України (відомості за 2016 р.), становить 97,4% (1 566 763) від усіх у державі, тоді як у слідчих прокуратури – 1,5% (24 083), слідчих органів фінансових розслідувань – лише 0,68% (10 936), а Служби безпеки України – 0,37% (5983).

Саме тому в дослідженні ми сконцентруємо свою увагу на особливостях, пов'язаних із діяльністю слідчих підрозділів НП України як органу, який застосовує найбільшу кількість заходів забезпечення кримінального провадження. Водночас незначна кількість кримінальних проваджень в органах прокуратури, фінансових розслідувань і органах безпеки не свідчить про відсутність проблем у застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження в цих підрозділах, проте вони не такі поширені.

Ключовим органом, який здійснює відомчий контроль за діяльністю слідчих НП України, є Головне слідче управління (ГСУ). Функції здійснення відомчого контролю покладаються на організаційно-методичні підрозділи ГСУ НП України, слідчих управлінь (відділів) ГУНП, УНП і керівників слідчих відділів (відділень) міських, районних відділів (відділень) ГУНП, які в межах своїх повноважень здійснюють таке:

- контролюють дотримання законності слідчими під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження;
- надають практичну та методичну допомогу в застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження та вживають заходів щодо підвищення ефективності роботи слідчих підрозділів НП України, усувають наявні недоліки;
- у встановленому порядку проводять службові розслідування, зокрема з виїздом до підпорядкованих органів досудового розслідування, за фактами порушень слідчими норм кримінального процесуального законодавства та вирішують питання про притягнення до відповідальності цих працівників;
- організують заслуховування на оперативних нарадах керівників органів досудового розслідування, слідчих і працівників інших органів і підрозділів НП України з приводу організації та застосування заходів забезпечення кримінального провадження. За результатами проведення таких нарад приймають відповідне рішення, готують пропозиції, спрямовані на усунення недоліків та організацію досудового слідства [13].

Належна організація відомчого контролю заходів забезпечення кримінального провадження застосовується з метою досягнення дієвості цього провадження, а в разі відсутності чи неналежного здійснення відомчого контролю з боку осіб, уповноважених на його здійснення, нерідко є однією з умов порушення слідчими законодавства, неякісного розслідування злочинів і несвоечасності здійснення процесуальних дій [12, с.73].

Відомчий контроль як основна функція керівника органу досудового розслідування забезпечує ефективність досудового розслідування та полягає в кримінальному процесуальному керівництві діяльністю слідчого, адже об'єктом відомчого процесуального контролю має бути не діяльність слідчого, а законність його дій і прийнятих ним актів. У зв'язку із 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].

На нашу думку, здійснення відомчого контролю під час застосування слідчими заходів забезпечення кримінального провадження дозволить забезпечити дотримання ними вимог законодавства, що сприятиме забезпеченню виконання таких завдань кримінального провадження: захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування й судового розгляду, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу й щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура [5].

Як зазначає О.Ю. Татаров, практика роботи слідчих підрозділів в ОВС (нині – НП України) свідчить, що найпоширенішими методами відомчого контролю на досудовому провадженні, зокрема, під час застосування слідчим заходів забезпечення кримінального провадження, є такі: 1) контроль за виконанням вимог нормативних та облікових документів; 2) проведення перевірок і надання практичної допомоги слідчим (щодо проведення тимчасового вилучення майна, затримання особи, застосування, зміни чи продовження запобіжних заходів тощо); 3) проведення оперативних нарад і заслуховувань стану розслідування кримінальних проваджень; 4) ведення обліків і наглядових проваджень у конкретних кримінальних провадженнях чи за окремими напрямками слідчої роботи; 5) підготовка вказівок за резуль-

татами роботи; 6) перевірка законності й обґрунтованості прийняття рішень у кримінальних провадженнях [8, с. 475].

На рівні територіальних органів постійний відомчий контроль застосування заходів забезпечення кримінального провадження здійснює начальник слідчого підрозділу.

У КПК України законодавець визначив, що керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування (ч. 1 ст. 39 КПК України). Водночас, покладаючи на керівника органу досудового розслідування контрольні повноваження, кримінальне процесуальне законодавство не надає цьому суб'єкту кримінальної процесуальної діяльності реальних можливостей щодо керівництва діяльністю слідчого [2, с. 135]. На усунення неповноти регламентації чинного законодавства певною мірою спрямовані положення відомчих нормативно-правових актів НП України та МВС України.

Зокрема, керівник органу досудового розслідування під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження зобов'язаний у разі необхідності надавати практичну допомогу в складанні клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, здійснювати контроль щодо суворого дотримання слідчими вимог КПК під час їх складання та безпосередньо під час реалізації [11].

Сьогодні керівник органу досудового розслідування не може особисто скасувати незаконне рішення слідчого. Практично єдиними процесуальними заходами керівника органу досудового розслідування щодо усунення порушень закону слідчим є відсторонення його від проведення досудового розслідування та надання письмових указівок щодо забезпечення його законності. Із цього приводу слушно зазначається, що до організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування щодо усунення порушень вимог закону слідчим необхідно віднести його повноваження порушувати в установленому відомчими нормативними актами порядку клопотання про притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності [4, с. 178].

Проте, як зазначає В.М. Тертишник, складається дуже небезпечна ситуація, коли керівник органу досудового розслідування має адміністративну владу (вирішує питання премій, розміру зарплати, присвоєння звання та просування по службі, звільнення з роботи) і наділений правом процесуального контролю за розслідуванням кримінальних проваджень, що може позначитися на якості слідства. Тому функції начальника слідчого відділу слід, на думку вченого, переглянути з урахуванням розширеного судового контролю та збереження прокурорського нагляду за діяльністю слідчого [9, с. 38–44].

Проте варто зважати на те, що наслідками зменшення повноважень керівника органу досудового розслідування може стати, з одного боку, концентрація наглядових і керівних щодо досудового слідства функцій у органів прокуратури, а з іншого – наділення керівника слідчого підрозділу посередницькими функціями між прокурором і слідчим, що не відповідає сучасному розумінню кримінального процесу.

Однією з найпоширеніших проблемних ситуацій у застосуванні заходів забезпечення кримінального провадження, як показує практика, є неякісне складання слідчими клопотання. Під час складання клопотань слідчими нерідко не вказується процесуальний статус особи, про яку йдеться в клопотанні, не визначається правова кваліфікація кримінального провадження, а лише вказується посилання на статтю КК України, не зазначаються (а іноді й взагалі відсутні) повні та конкретні відомості про речі й документи, тимчасовий доступ до яких планується отримати, не долучаються до матеріалів клопотання належним чином засвідчені копії витягу з ЄРДР щодо кримінального провадження, у рамках якого подається клопотання, і т. ін.

Не менш важливою умовою отримання дозволу слідчого судді на застосування заходів забезпечення кримінального провадження є обов'язковість зазначення слідчим у клопотанні обставин, які обґрунтовують необхідність застосування таких заходів. Під час складання клопотання сторона обвинувачення досить часто підходить формально до обґрунтування підстав застосування заходу, не викладає докази та доводи щодо необхідності його застосування.

Варто акцентувати увагу на тому, що застосування заходів забезпечення кримінального провадження у вигляді тимчасового доступу до речей і документів не є альтернативою інституту слідчих дій, а є можливістю отримання доказів, якщо в будь-який інший спосіб отримати фактичні дані неможливо. Сьогодні є проблема стосовно розбіжностей у законодавчому формулюванні вимог щодо змісту клопотання слідчого про тимчасовий доступ до речей і документів і винесеної слідчим суддею ухвали про задоволення такого клопотання. Зокрема, вимоги ст. 160 КПК не передбачають зазначення слідчим у клопотанні прізвища, імені та по батькові фізичної особи чи найменування юридичної особи, які мають надати доступ до речей і документів, а в ухвалі слідчого судді ці відомості мають бути обов'язково зазначені (вимога ст. 164 КПК).

Для усунення розбіжностей необхідно доповнити ст. 160 КПК вимогою щодо обов'язкового зазначення в клопотанні про тимчасовий доступ до речей і документів анкетних даних фізичної особи (прізвища, ім'я, по батькові) чи наймену-

вання юридичної особи, які мають надати доступ до речей і документів. Сьогодні на органи досудового розслідування не покладається обов'язок указувати такі відомості, що є недоліком, і для усунення таких розбіжностей керівники органів досудового розслідування зобов'язані контролювати складання слідчими клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів і роз'яснювати слідчим, що в клопотанні такого виду має бути викладена інформація в повному обсязі, з обґрунтуванням причин і підстав застосування такого заходу.

Нерідко стороною обвинувачення в клопотанні про тимчасовий доступ до речей і документів необґрунтовано зазначається про розгляд клопотання без участі осіб, у володінні яких перебувають такі речі або документи, із зазначенням у клопотанні формальних посилань на можливість знищення особами речей чи документів, чим уже порушуються права та свободи інших осіб.

Згідно з частиною другою ст. 163 КПК, якщо сторона кримінального провадження, яка звернулася з клопотанням, доведе наявність достатніх підстав вважати, що є реальна загроза зміни чи знищення речей або документів, клопотання може бути розглянуте слідчим суддею, судом без виклику особи, у володінні якої вони знаходяться. На практиці в багатьох клопотаннях слідчі зловживають цим правом і зазначають одне речення – «існує реальна загроза знищення документів», – не мотивуючи, звідки вони про це дізналися. Слідчі судді спрощено підходять до вирішення цього питання та за відсутності належних доказів часто доходять висновку про можливість слухання справи без виклику особи [7, с. 58–63].

Керівник органу досудового розслідування повинен звертати увагу на роботу слідчих і контролювати їхню діяльність під час складання такого клопотання, а в разі посилання слідчих у клопотанні на розгляд без участі осіб, у володінні яких перебувають такі речі чи документи, підстави, якими «оперує» слідчий, мають бути обґрунтовані доказами, що повинні бути долучені до матеріалів клопотання.

Однією з основних функцій керівника органу досудового розслідування є контроль за дотриманням строків під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження до суду. Нерідко слідчі не дотримуються часу звернення з клопотанням до суду (наприклад, щодо звернення до суду з клопотаннями про арешт тимчасово вилученого майна) і терміну, на який планується застосувати заходи забезпечення кримінального провадження (зокрема, тимчасовий доступ до речей і документів, привід).

Наприклад, 20 грудня 2016 р. слідчим суддею Печерського районного суду м. Києва відмовлено в задоволенні клопотання слідчого Головно-

го слідчого управління НП України про арешт майна, яке вилучено під час проведення обшуку, у зв'язку з тим, що клопотання подане без додержання вимог частини п'ятої ст. 171 КПК (пропущений строк у 48 годин після вилучення майна). При цьому слідчим не порушене питання щодо поновлення пропущеного строку з визначенням поважних причин [10].

Окремо слід виділити випадки повторного звернення слідчих із клопотаннями (насамперед, про тимчасовий доступ до речей і документів), коли ухвала слідчого судді у визначений у ній строк не була виконана як з об'єктивних причин, так і безпідставно. Кримінальний процесуальний кодекс не встановлює заборони щодо повторного звернення слідчого до суду з таким видом клопотання, що, на наш погляд, є прогалиною КПК.

Усунути порушення строків під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження можна шляхом створення відповідного електронного реєстру, у якому б здійснювався облік заходів забезпечення кримінального провадження та результатів їх виконання. На наше переконання, цей реєстр можна створити на базі ЄРДР шляхом внесення відомостей до нього щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Реєстр надасть можливість оперативно здійснювати контроль під час застосування слідчими заходів забезпечення кримінального провадження, виконання ухвал слідчих суддів і недопущення випадків повторного звернення до суду з тих самих питань.

Покладаючи на керівника органу досудового розслідування повноваження щодо організації досудового розслідування (по суті, контрольні повноваження), кримінальне процесуальне законодавство не надає йому реальних можливостей щодо керівництва діяльністю слідчого й усунення порушень закону, допущених слідчими.

Зважаючи на те, що однією з функцій керівника органу досудового розслідування є контроль за дотриманням слідчими процесуальних строків під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження (строків подання клопотання, строків дії ухвали слідчого судді, строків повернення майна), обґрунтовано необхідність створення на базі ЄРДР відповідного електронного реєстру, у якому б здійснювався облік заходів забезпечення кримінального провадження, результатів і строків їх застосування.

Для забезпечення дотримання процесуальної форми, змісту й об'єктивності рішень доцільно передбачити обов'язок керівника органу досудового розслідування погоджувати клопотання слідчого щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження, які стосуються обмеження прав і законних інтересів інших осіб (таких як обрання, продовження, скасування чи зміна

запобіжного заходу, накладення арешту на майно тощо). Така практика сприятиме підвищенню якості й ефективності кримінального провадження.

Література

1. Баулін О.В. Процесуальна самостійність і незалежність слідчого та їх правові гарантії: [монографія] / О.В. Баулін, Н.С. Карпов; за заг. ред. З.Д. Смітєнко. – К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2001. – С. 42.
2. Вакулік О. А. Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні: [навч. посіб.] / О.А. Вакулік, Ю.І. Азаров. – К.: «Центр учбової літератури», 2015. – 184 с.
3. Кирій Л.М. Відомчий, судовий контроль та прокурорський нагляд за відмовою в порушенні кримінальної справи: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук, спец. 12.00.09. «Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Л.М. Кирій. – Київ, 2008. – С. 7.
4. Ковальов С.І. Судовий та відомчий контроль і його значення на етапі закриття кримінального провадження / С.І. Ковальов // Науково-інформаційний вісник «Право». – 2014. – № 9. – С. 178; Бандурка О.М. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль, В.І. Фаринник. – Т. 1; за заг. ред. В.Я. Тація. – Х.: Право, 2012. – С. 138.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. // Голос України. 2012. – № 90–91. – 19 трав.
6. Мірковець Д.М. Інститут керівництва досудовим слідством за проектом КПК України. Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. / Д.М. Мірковець. – Х.: ХНУВС, 2011. – С. 152–156.
7. Подковський О.С. Тимчасовий доступ до речей і документів за новим КПК: проблеми і шляхи їх вирішення / О.С. Подковський // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 3. – С. 58–63.
8. Татаров О.Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): [монографія] / О.Ю. Татаров. – Донецьк: ТОВ «ВПІ «ПРОМІНЬ», 2012. – С. 475.
9. Тертишник В.М. Удосконалення процесуального статусу слідчого: старі та нові проблеми / В.М. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1(13). – С. 38–44.
10. Ухвала слідчого судді Печерського районного суду м. Києва Цокол Л.І. у справі № 757/63015/16-к від 20.12.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63594777>.
11. Фаринник В.І. Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України / В.І. Фаринник // Юрид. вісник України. – 2012. – № 24. – 16–22 черв. – С. 4.
12. Юрчишин В.М. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю у досудовому розслідуванні / В.М. Юрчишин // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 73.
13. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 09 серпня 2012 р. № 686. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1769-12>.

14. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відпов. редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1: А – Г. – 672 с.

Анотація

Фаринник В. І. Засади здійснення відомчого контролю під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження. – Стаття.

У статті на підставі узагальнення чинного кримінального процесуального законодавства, практики його застосування та спеціальної літератури розкрито засади здійснення відомчого контролю під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Автором із метою підвищення ефективності відомчого контролю за здійсненням заходів забезпечення кримінального провадження запропоновано необхідність створення на базі ЄРДР відповідного електронного реєстру, у якому б здійснювався облік заходів забезпечення кримінального провадження, результатів і строків їх застосування.

Ключові слова: відомчий контроль, засади відомчого контролю, заходи забезпечення кримінального провадження, керівник органу досудового розслідування, клопотання слідчого.

Аннотация

Фаринник В. И. Основы осуществления ведомственного контроля при применении мер обеспечения уголовного производства. – Статья.

В статье на основании обобщения действующего уголовного процессуального законодательства, практики его применения и специальной литературы раскрыты основы осуществления ведомственного контроля при применении мер обеспечения уголовного производства. Автором с целью повышения эффективности ведомственного контроля за осуществлением мер обеспечения уголовного производства предложена необходимость создания на базе ЕРДР соответствующего электронного реестра, в котором бы осуществлялся учет мер обеспечения уголовного производства, результатов и сроков их применения.

Ключевые слова: ведомственный контроль, основы ведомственного контроля, меры обеспечения уголовного производства, руководитель органа досудебного расследования, ходатайство следователя.

Summary

Farinnik V. I. Principles of departmental control when applying measures to ensure criminal proceedings. – Article.

In the article, based on the generalization of the current criminal procedural law, practice of its application and special literature, has been explained the principles of the implementation of departmental control in the application of measures to ensure criminal proceedings. The author, in order to increase the effectiveness of departmental control over the implementation of measures to ensure criminal proceedings, the necessity of creation on the basis of the ERDR proposed the corresponding electronic registry in which would be carried out the record of measures to ensure criminal proceedings, the results and the terms of their application.

Key words: departmental control, basis of departmental control, measures to ensure criminal proceedings, head of the pre-trial investigation body, Investigator's request.