

*Колода А. А.,**слідчий слідчого відділу**Голосіївського управління поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві,
аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики
Академії адвокатури України*

ПРОЦЕСУАЛЬНА САМОСТІЙНІСТЬ СЛІДЧОГО ТА ВНУТРІШНЬОВІДОМЧИЙ КОНТРОЛЬ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю проблемних аспектів процесуальної самостійності слідчого та проблемних аспектів внутрішньовідомчого контролю на стадії досудового розслідування в кримінальному процесуальному праві України на сучасному етапі розвитку вітчизняної правозастосовної практики, які сформовані на основі наукового дослідження норм чинного кримінального процесуального законодавства, наукових положень правників, присвячених інститутам процесуальної самостійності слідчого та взаємодії з інститутом внутрішньовідомчого контролю. На основі дослідження наведено пропозиції щодо внесення змін до чинного Кримінального процесуального кодексу України. Встановлено, що керівник органу досудового розслідування та його заступники, які разом науковцями називаються «внутрішньо відомчий контроль», мають право здійснювати контроль за процесуальною діяльністю слідчого, який провадить досудове розслідування, викликати останнього на заслуховування разом із матеріалами кримінального провадження, надавати усні та письмові вказівки, які є обов'язковими до виконання слідчим. Внутрішньовідомчий контроль є багаторівневим механізмом виявлення, усунення та превенції процесуальних помилок слідчого, який нівелює процесуальну самостійність слідчого в кримінальному провадженні і не дає змогу слідчому належним чином реалізовувати передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України повноваження. Вплив суб'єктів внутрішньовідомчого контролю на діяльність слідчого диференціюється на процесуальний, який стосується кількості та якості проведення слідчим гласних або негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні, та наявності адміністративного механізму впливу на діяльність слідчого, останній кристалізується в призначенні, наприклад, премій, дисциплінарних стягнень, можливості присвоєння чергового спеціального звання, просування по службі відповідного слідчого на адміністративні посади, організації та відправлення цього слідчого працівника у відрядження у сусідній або віддалений район держави з несприятливими умовами праці, залучення цього слідчого до позачергових добових нарядів у складі слідчо-оперативної групи, позачергового залучення до охорони громадського порядку під час масових маніфестацій, мітингів та інших соціальних заворушень. Механізм внутрішньовідомчого контролю матеріалізується за допомогою вказівок, які є обов'язковими до виконання, однак чинним Кримінальним процесуальним кодексом України не передбачено механізму оскарження слідчим відповідних вказівок керівника органу досудового розслідування. Навіть за наявності на законодавчому рівні права слідчого оскаржувати ці вказівки останній через

службову залежність від керівника органу досудового розслідування не реалізовував це право належним чином.

Ключові слова: слідчий, досудове розслідування, процесуальна самостійність слідчого, внутрішньовідомчий контроль, керівник органу досудового розслідування, прокурор, службова залежність, підпорядкованість слідчого, вказівки керівника органу досудового розслідування.

Постановка проблеми. Чинним національним кримінальним процесуальним законодавством, а саме статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), на органи досудового розслідування України покладені основоположні цілі та завдання «із захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування <...>, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності за ступенем своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура» [1].

Основоположним завданням правоохоронних органів завжди було дотримання належного рівня та якості досудового розслідування кримінальних правопорушень та боротьби зі злочинністю, однак із підвищенням рівня складності, технічного обладнання, «кадрового голоду» в лавах слідчих працівників, як правило, недостатньо високий рівень професійної компетенції останніх, значне навантаження та інші фактори негативно впливають на ефективність, якість та швидкість досудового розслідування.

Основним суб'єктом проведення розслідування кримінального провадження виступає слідчий орган досудового розслідування, перелік повноважень якого закріплено у статті 40 КПК України.

Під час аналізу правового статусу, обсягу повноважень процесуально самостійного слідчого та ефективності роботи останнього необхідно пам'ятати про специфічно побудовану правоохоронну вертикаль, що проявляється у владно-імперативній вертикалі взаємовідносин між слідчим та його керівниками, де останні мають право процесуально незалежному суб'єкту, тобто слідчому, надавати, окрім письмових вказівок, про що законодавець говорить у пункті 3 частини 2 статті 39 КПК, фактично надавати також усні вказівки, які є обов'язковими до виконання слідчим, визначати конкретного слідчого,

який здійснюватиме досудове розслідування, визначати старшого групи слідчих, відстороняти слідчого від проведення досудового розслідування, вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства у разі їх допущення слідчим тощо [1].

Виникає закономірне питання про те, реальна юридична категорія «процесуальна самостійність слідчого» чи вона нівелюється внутрішньовідомчим контролем керівника органу досудового розслідування.

Актуальність теми. Під час проведення досудового розслідування кримінального провадження наявні непоодинокі випадки незадовільної роботи слідчого, однак чи справедливо винити і в подальшому оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність саме слідчого, адже слідчий «поміщений» у певні правові рамки, коли він є залежним від волевиявлення керівника органу досудового розслідування.

Слідчий законодавчо може тільки виконувати усні та/або письмові вказівки керівника органу досудового розслідування, тобто є юридичним «посередником» між, наприклад, підозрюваним, потерпілим, їх захисниками та відомчим керівництвом, однак таке «волевиявлення» керівника досудового розслідування матеріалізується в процесуальному рішенні або дії конкретного слідчого, який особисто, від власного імені друкує процесуальну позицію керівника органу досудового розслідування.

Юридичні аспекти процесуальної самостійності слідчого в кримінальному провадженні досліджували О.В. Баулін, В.Д. Берназ, В.Г. Гончаренко, В.П. Данєвський, Н.С. Карпов, В.О. Карлеба, М.І. Кулагін, В.Г. Кравченко, П.В. Лемент, А.О. Ляш, Г.М. Мамка, В.Т. Нор, Б.В. Романюк, С.В. Слинько, С.М. Смоков, М.Є. Шумило, О.Г. Яновська.

Незважаючи на значну кількість науковців кримінального процесуального права, які досліджували проблемні питання забезпечення механізму стримувань і противаг, а саме самостійності діяльності слідчого в кримінальному провадженні, з одного боку, та наявності ефективного внутрішньовідомчого контролю за діяльністю слідчого, з іншого боку, не забезпечено практичного врегулювання наведених розбіжностей.

Метою статті є аналіз наукових точок зору правників стосовно поєднання процесуальної самостійності слідчого та внутрішньовідомчого контролю на стадії досудового розслідування, здійснення пошуку шляхів вирішення й розширення автономії та процесуальної самостійності слідчого.

Завданням статті є висвітлення проблеми недосконалості та деградації правового статусу і процесуальної самостійності слідчого в кримінальному провадженні.

Об'єктом дослідження статті є особливості взаємодії процесуальної самостійності слідчого та внутрішньовідомчого контролю.

Предметом статті є теоретичні та практичні аспекти, які впливають на взаємодію процесуальної самостійності слідчого та внутрішньовідомчого контролю.

Під час написання статті використовувались методи аналізу, синтезу, дедукції, узагальнення.

Виклад основного матеріалу. Задля реалізації положень статті 3 Конституції України законодавець нібито зберігає систему стримувань і противаг, яка полягає в паралельному функціонуванні інститутів внутрішньовідомчого контролю та процесуальної самостійності слідчого в кримінальному провадженні.

Під процесуальною самостійністю слідчого необхідно розуміти регламентовану кримінальним процесуальним законодавством можливість слідчого самостійно, тобто на власний розсуд, організувати та проводити необхідний перелік гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, а також самостійно, на власний розсуд, приймати процесуальні рішення в рамках кримінального провадження.

Відповідно до частини 5 статті 40 КПК України, слідчий є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручатися в яку особам, що не мають на те законних повноважень, заборонено. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого [1].

Однак у сфері правозастосування досить часто виникають ситуації, коли перед тим, як приймати певне процесуальне рішення під час досудового розслідування кримінального провадження, слідчий на заслуховуванні у керівника органу досудового розслідування коротко або більш детально розповідає останньому фактичну кримінального правопорушення, вказує на перелік слідчих (розшукових) дій, які було проведено, і перелік слідчих (розшукових) дій, які необхідно провести.

Під поняттям «керівник органу досудового розслідування» в контексті можливості процесуального впливу на дії слідчого ми розуміємо керівника слідчого відділення, його заступників слідчого відділу, керівника територіального відділення органу досудового розслідування, його заступників, керівника обласного управління правоохоронного органу, його заступників, керівника слідчого управління головного управління, яке обслуговує область, його заступників, до того ж не можна забувати про керівництво центрального апарату правоохоронного органу, а саме Головне слідче управління, наприклад, Національної поліції або Державного бюро розслідувань.

Керівники слідчих управлінь головних управлінь обласного значення правоохоронного органу, їх заступники можуть «тримати» на контролі хід досудового розслідування кримінального провадження, яке провадить слідчий територіального управління районного значення, викликати слідчого на заслуховування разом із матеріалами кримінального провадження, надавати усні та/або письмові вказівки, які є обов'язковими до виконання відповідним слідчим.

Така ж ситуація наявна щодо керівника Головного слідчого управління правоохоронного органу, який є головним начальником усіх слідчих відповідного правоохоронного органу.

Наведений перелік суб'єктів, яких слід відносити до категорії «внутрішньовідомчий контроль», є досить значним та багаторівневим, що, на нашу думку, абсолютно нівелює поняття «процесуально самостійний слідчий» і не дає змогу цьому правовому інституту належним чином функціонувати.

Так, А.О. Ляш, О.В. Баулін, вважають, що межі процесуальної самостійності слідчого в чинному КПК України чітко не визначено. Водночас низка посадових осіб (керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя) мають право в прядку, визначеному законом, втручатися 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 цим Кодексом; вживати заходів щодо усунення порушень вимог законодавства в разі їх допущення слідчим (стаття 39 КПК України) [2, с. 2].

Частково погоджуємося з науковою позицією О.М. Скрябіна, який зазначає, що слідчий у своїй діяльності підпорядкований не лише керівнику органу досудового розслідування, але й керівнику територіального підрозділу [3, с. 253].

Тільки частково слід погодитися з науковою позицією О.М. Скрябіна з тих причин, що в цій позиції не сказано про наявність відносин підпорядкування не тільки щодо керівника органу досудового розслідування, керівника територіального підрозділу, але й стосовно керівника обласного управління, центрального апарату правоохоронного органу, які також можуть фактично в ручному режимі управляти процесуальними діями слідчого.

Здійснюючи аналіз юридичної природи впливу за діяльністю слідчого під час проведення ним досудового розслідування, зазначаємо, що з боку керівника органу досудового розслідування проявляється двоєдина природа впливу.

Такий вплив або важіль впливу на діяльність слідчого можна розділити на суто процесуальний, який стосується, наприклад, кількості та якості проведення слідчим гласних або негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні, та наявність адміністративного важеля впливу на діяльність слідчого працівника, який виявляється у призначенні, наприклад, премій, дисциплінарних стягнень, можливості присвоєння чергового спеціального звання, просування по службі відповідного слідчого на адміністративні посади, організації та відправлення цього слідчого працівника у відрядження у сусідній або віддалений район держави з несприятливими умовами праці, залучення цього слідчого до позачергових добових нарядів у складі слідчо-оперативної групи, позачергового залучення до охорони громадського порядку під час масових маніфестацій, мітингів та інших соціальних заворушень.

Повертаючись до закріпленої в КПК процесуальної можливості впливу керівника органу досудового розслідування за процесуальною діяльністю слідчого, маємо зазначити про вказівки.

Так, досліджуючи наявність чи відсутності письмових вказівок, ми проаналізували 10 різних не пов'язаних між собою кримінальних проваджень і тільки в одному провадженні виявили письмові вказівки керівника органу досудового розслідування, а в інших дев'ятох провадженнях письмові вказівки відсутні. Цей факт наштовхує на думку про те, що керівник органу досудового розслідування, вірогідно, через відсутність часу або умисно надає усні вказівки слідчому, що унеможливує право слідчого на подальше оскарження цього процесуального «волевиявлення» у встановленому законом порядку.

Цікавим є той факт, що оскаржити письмові вказівки керівника органу досудового розслідування або рішення по кримінальному провадженню останнього фактично неможливо з тих причин, що в чинному КПК частиною 1 статті 24 кожному гарантується право на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, прокурора, слідчого в порядку, передбаченому цим Кодексом.

КПК не містить більше норм, які б надавали слідчому змогу оскаржувати рішення свого керівника, тобто керівника органу досудового розслідування.

Процесуальна самостійність слідчого в контексті оскарження письмових вказівок керівника органу досудового розслідування «руйнується» через психологічну перепону, а інколи, можливо, і страх, коли підпорядкований слідчий не хоче погіршувати службові відносини з керівником.

Виходячи з вищевказаного, пропонуємо перейменувати параграф 3 глави 26 КПК і назвати його таким чином: «Оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності керівника органу досудового розслідування і/або прокурора».

На противагу керівника органу досудового розслідування слід вказати на такого суб'єкта, як прокурор, який також має право надавати письмові вказівки слідчому, які є обов'язковими до виконання і за невиконання яких слідчий, відповідно до положень частини 4 статті 40 КПК, зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються у письмовій формі. Невиконання слідчим законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Так, Постановою Балтського районного суду Одеської області від 20 січня 2020 року суддею було притягнуто до адміністративної відповідальності за частиною 1 статті 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якою передбачено, що невиконання посадовою особою законних вимог прокурора тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподаткованих мінімумів доходів громадян, слідчого слідчого відділу Балтського ВП ГУНП в Одеській області за невиконання письмових вказівок у кримінальному провадженні прокурора Котовської місцевої прокуратури Одеської області [4].

Процесуальні рішення прокурора слідчий має право оскаржити, що підкріплює процесуальну самостійність слідчого, але в чинному КПК не закріплено те, яким чином слідчий має право оскаржувати відмову наглядаючого прокурора в погодженні клопотання до слідчого судді про життя заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій. Ініціювати розгляд питань, порушених слідчим у клопотанні до слідчого судді перед прокурором вищого рівня, може тільки керівник органу досудового розслідування [5, с. 147–151].

Однак у законодавстві не зазначено про можливість притягнення до юридичної відповідальності суб'єктів, які надають відповідні вказівки, тобто вимальовується картина, коли слідчий зобов'язаний виконувати ці вказівки через страх підпасти під адміністративну чи дисциплінарну відповідальність за допомогою адміністративних важелів впливу, а суб'єкта «волевиявлення» цих вказівок притягнути до юридичної відповідальності не виявляється можливим. У прокурора і керівника слідчого підрозділу є реальні права на керівництво слідчим і розслідування загалом, а в слідчого – тільки обов'язки і відповідальність, включаючи кримінальну [6].

Приділивши увагу висвітленню фактичної слабкості інституту процесуальної самостійності слідчого в кримінальному провадженні та наявності досить серйозних позицій інституту внутрішньовідомчого контролю за процесуальною діяльністю слідчого, вважаємо необхідним законодавче закріплення наукових позицій А.О. Ляш та О.В. Бауліна, які зазначають, що в чинний КПК слід внести такі положення:

– передбачити його фактичну самостійність і незалежність, яка має полягати в його праві самостійно вирішувати основні питання досудового розслідування щодо повідомлення про підозру певної особи, кваліфікації кримінального правопорушення, форми досудового розслідування, форми та підстав його закінчення;

– закріпити в законі його обов'язок під час досудового розслідування всебічно, повно й об'єктивно збирати обвинувальні та виправдувальні докази, а також докази, що пом'якшують чи обтяжують покарання;

– передбачити юридичну відповідальність службових та інших осіб (наприклад, процесуальну або адміністративну) за невиконання законних постанов слідчого і його законних вимог під час провадження слідчих (розшукових) дій;

– повноваження керівника органу досудового розслідування обмежити організаційними функціями, а пункт 3 частини 2 статті 39 КПК України після слів «письмові вказівки» доповнити такими словами: «які мають для слідчого рекомендаційний характер»;

– змінити частину 4 статті 40 КПК України і таким чином відновити право слідчого виступати проти будь-яких вказівок прокурора вищого рівня [2, с. 1–6].

Висновки. Таким чином, необхідно зазначити, що процесуальна самостійність слідчого є розмитою та абстрактною категорією, яка декларативно закріплена в положеннях КПК і нівелюється внутрішньовідомчим контролем великої кількості керівників усієї вертикалі правоохоронної системи.

Законодавець розширення обсягу повноважень слідчого прискорить досудове розслідування, спричинить розвантаження судів та органів прокуратури, що має позитивно вплинути на дотримання законних прав та інтересів учасників кримінального провадження.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88.
2. Ляш А.О., Баулін О.В. Процесуальна самостійність і незалежність слідчого за новим КПК України. *Часопис Академії прокуратури України*. 2013. № 18. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/167/189> (дата звернення: 01.12.2021).
3. Скрыбін О.М., Криворучко Д.І. Процесуальна незалежність слідчого: проблеми теорії та практики *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 3. С. 253–260.
4. Постанова Балтського районного суду Одеської області від 20 січня 2020 року. Справа № 493/56/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87020038> (дата звернення: 02.12.2021).
5. Зеленох О.В. Правовий статус та повноваження слідчого за новим КПК України. *Митна справа*. 2013. № 6(2.1). С. 147–151
6. Романюк Б.В. Об'єктивність пізнання події злочину на стадії досудового провадження неможлива без свободи мислення та дій

суб'єкта, який проводить розслідування. *Віче*. 2014. № 18 URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4413> (дата звернення: 02.12.2021).

Koloda A. Procedural independence of the investigator and internal control at the stage of pre-trial investigation: problems of interaction

Summary. The article is devoted to the disclosure of problematic aspects of procedural independence of investigators and problematic aspects of internal departmental control at the stage of pre-trial investigation in criminal procedural law of Ukraine at the present stage of development of domestic law enforcement practice, investigator and interaction with the institute of internal control. On the basis of this study, proposals are made to amend the current Criminal Procedure Code of Ukraine. It is established that the head of the pre-trial investigation body, as well as his deputies, who are called “internal departmental control” by scientists, have the right to control the procedural activities of the pre-trial investigator, summon the latter for questioning together with criminal proceedings, provide oral and written instructions, which are mandatory for investigators. Internal departmental control is a multilevel mechanism for detecting, eliminating and preventing procedural errors of the investigator, which undermines the procedural independence of the investigator in criminal proceedings and prevents the investigator from properly exercising the powers provided by the Criminal Procedure Code of Ukraine. The influence of the subjects of internal control on the activities of the investigator is differentiated into procedural, which relates to the number and quality of investigators' public or covert investigative (investigative) actions in criminal proceedings, as well as the administrative mechanism of influence on the activities of the investigator. bonuses, disciplinary sanctions, the possibility of assigning another special rank, promotion of the investigator to administrative positions, organization and sending of the investigator on a business trip to a neighboring or remote area of the state with unfavorable working conditions, involvement of the investigator in extraordinary daily shifts operative group, extraordinary involvement in the protection of public order during mass demonstrations, rallies and other social riots. The mechanism of internal control is materialized by means of instructions that are binding, but the current Criminal Procedure Code of Ukraine does not provide a mechanism for appeals against the relevant instructions of the head of the pre-trial investigation. Even if the investigator has the right to challenge these instructions at the legislative level, the latter, due to his official dependence on the head of the pre-trial investigation body, did not exercise this right properly.

Key words: investigator, pre-trial investigation, procedural independence of the investigator, internal departmental control, head of the pre-trial investigation body, prosecutor, official dependence, subordination of the investigator, instructions of the head of the pre-trial investigation body.