

2. Божьев В.П. Избранные труды: в 2 ч. / В.П. Божьев. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 1. – 318 с.
3. Шебанов А.Ф. Форма советского права : [монография] / А.Ф. Шебанов. – М. : Юрид. литература, 1968. – 216 с.
4. Петрухин И.Л. Судебные гарантии прав личности : (В уголов. процессе) / И.Л. Петрухин; Гл. информ. центр МВД России, Журн. «Законность». – М. : ИНИОН, 1992. – 94 с.
5. Циппеліус Р. Юридична методологія / Р. Циппеліус; переклад, адаптація, приклади з права України і список термінів Р. Корнута. – К. : Реферат, 2004. – 176 с.
6. Лобойко Л.М. Кримінальний процес : [підручник] / Л.М. Лобойко. – К. : Істина, 2014. – С. 19-20.
7. Лень В.В. Виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину : актуальність питання / В.В. Лень // *Materials VIII Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Europejskanauka XXI powieka» 07-15 maja 2012 roku.* – Prawo. : Przemysl. Nauka I studia, 2012. – С. 52-55.

КОЛЕСНИК Г. Р.,
здобувач кафедри кримінально-правових
дисциплін юридичного факультету
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 343.16

ОСОБЛИВОСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті на базі аналізу функціонального призначення керівника органу досудового розслідування у кримінальному провадженні розкриваються характер і особливості його повноважень, які реалізуються ним під час розслідування кримінальних правопорушень.

Ключові слова: досудове розслідування, відомчий контроль, керівник органу досудового розслідування, організація, повноваження, функції.

В статье на базе анализа функционального назначения руководителя органа досудебного расследования в уголовном производстве раскрываются характер и особенности его полномочий, реализуемых во время расследования уголовных правонарушений.

Ключевые слова: досудебное расследование, ведомственный контроль, руководитель органа досудебного расследования, организация, полномочия, функции.

In the article, based on the analysis of the functional appointment of the head of the pre-trial investigation body in criminal proceedings, the nature and peculiarities of his powers realized during the investigation of criminal offenses are disclosed.

Key words: pre-trial investigation, departmental control, head of the pre-judicial investigation body, organization, powers, functions.



Вступ. З моменту запровадження Кримінальним процесуальним кодексом (далі – КПК) України інституту керівника органу досудового розслідування (1966 рік) ці владні суб'єкти досудової стадії процесу, поряд з суто організаційно-управлінськими повноваженнями, визначеними відповідними підзаконними актами, наділялися ще й широким комплексом кримінальних процесуальних прав владно-розпорядчого характеру з метою забезпечення належного розслідування кримінальних правопорушень підпорядкованими їм слідчими (ст. 114-1 КПК УРСР 1960 року).

Проте керівники органів досудового розслідування усіх рівнів виконували надані їм кримінальні процесуальні повноваження вкрай незадовільно і недбало, вважаючи їх не внутрішньо-контрольними, а зовнішньо-наглядовими, що належать не їм, а іншому владному суб'єкту досудового розслідування – наглядаючому прокурору [1, с. 214-216]. Прокурори, у свою чергу, теж всіляко перешкоджали керівникам органів досудового розслідування виконувати їхні процесуальні повноваження, вважаючи це прямим вторгненням у прокурорську наглядову діяльність [2, с. 234]. Таким чином, враховуючи актуальність даного питання, важливого значення в сучасних умовах застосування положень чинного кримінального процесуального законодавства набуває дослідження процесуально-правового статусу керівника органу досудового розслідування у кримінальному провадженні, а також визначення змісту та обсягу здійснюваних ним повноважень під час розслідування кримінальних правопорушень.

Розгляду питань щодо ролі та повноважень керівника органу досудового розслідування присвятили свою увагу такі науковці, як: О.М. Бандурка, О.В. Баулін, К.С. Ізбаш, А.Т. Комзюк, О.М. Ларін, П.І. Мінюков, В.Т. Нор, О.В. Петков, М.А. Погорецький, О.Ю. Тараров, В.П. Шибіко, М.Є. Шумило, В.М. Юрчишин, О.О. Юхно та інші. Вчені зробили значний внесок у вирішення зазначеної проблематики. Однак окремі питання щодо визначення характеру та особливостей повноважень керівника органу досудового розслідування потребують подальшого комплексного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження ролі та процесуально-правового статусу керівника органу досудового розслідування, визначення характеру і особливостей його повноважень, які реалізуються ним під час розслідування кримінальних правопорушень.

Результати дослідження. Як свідчить аналітичний огляд точок зору різних авторів, позиції вчених-правознавців щодо визначення ролі керівника органу досудового розслідування у кримінальному провадженні розділилися. Одні з них вважали, що керівники органів досудового розслідування повинні виступати лише в якості організаторів роботи підпорядкованих їм слідчих і здійснювати виключно організаційно-управлінське, ресурсне та матеріальне забезпечення досудового розслідування [3, с. 31-35; 4, с. 13], а другі визначали контрольну функцію керівників органів досудового розслідування суто процесуальною і обґрунтовували необхідність значного розширення процесуальних повноважень цих владних суб'єктів досудового розслідування [5, с. 429-430; 6, с. 114].

Першу точку зору сприйняв український законодавець, приймаючи КПК України 2012 року (ст. 39 КПК України), а другу точку зору сприйняв російський законодавець під час прийняття КПК Російської Федерації (ст. 39 КПК РФ). Час показав, що надання керівникові органу досудового розслідування широких кримінальних процесуальних повноважень перетворило його в головного владного суб'єкта цієї стадії кримінального провадження, а прокурор, втративши свою роль і призначення, став декоративною фігурою на шталт «паперового змія», що потягло за собою тяжкі наслідки, які виражаються у масових беззаконнях з боку органів досудового розслідування. [7, с. 14].

Український же законодавець навпаки, керуючись п. 3 ст. 121 Конституції України, значно підсилив процесуальний статус наглядаючого прокурора у досудовому розслідуванні за рахунок надання його наглядовій функції за додержанням законів органами досудового розслідування форми процесуального керівництва та чіткого відмежування її від функцій, покладеної на керівника органу досудового розслідування. В ст. 36 КПК України прямо відзначається, що прокурор «здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням»,



а в ст. 39 КПК України констатується, що керівник органу досудового розслідування лише «організує досудове розслідування». Більше того, усі повноваження прокурора є зовнішніми і процесуально-правовими, а усі контрольні повноваження керівника органу досудового розслідування є внутрішньо відомчими і суто організаційно-управлінськими.

Вітчизняні вчені-правознавці О.Р. Михайленко і В.М. Юрчишин, які присвятили цій проблемі ряд своїх наукових праць, аналізуючи наглядові повноваження прокурора і повноваження керівника органу досудового розслідування відзначають, що навіть надані керівникам органів досудового розслідування ст. 39 КПК України повноваження, спрямовані на забезпечення правильного перебігу і якісних результатів розслідування кримінальних правопорушень, є спрямованими в організаційно-управлінському напрямі, бо без додаткової регламентації цих повноважень відомчими підзаконними актами даний вид керівництва унеможливується [3, с. 31-35; 8, с. 71-78].

Під терміном «керівник» розуміється фізична особа, яка очолює і організує певний вид діяльності, певний вид роботи, певну справу (дію) [4, с. 414]. Визначальна роль керівника виражається в тому, що ця посадова особа наділяється владними повноваженнями, в силу чого може приймати обов'язкові для підлеглих організаційно-управлінські рішення. Відповідно до п. 8 ст. 3 КПК України до керівників органів досудового розслідування відносяться: керівники вищого рівня – начальники (керівники) головних слідчих управлінь центральних правоохоронних органів, в структурі яких діють слідчі підрозділи, та їх заступники; керівники проміжного рівня – начальники (керівники) слідчих управлінь правоохоронних органів Автономної республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, в структурі яких діють слідчі підрозділи, та їх заступники; керівники низового рівня – начальники (керівники) місцевих відділів і відділень місцевих правоохоронних органів, в структурі яких діють слідчі підрозділи, та їх заступники.

До правоохоронних органів України, у структурі яких діють слідчі підрозділи на усіх трьох рівнях, відносяться: органи Національної поліції; органи безпеки; органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органи державного бюро розслідувань; органи Національного антикорупційного бюро України (підрозділ детективів і підрозділ внутрішнього контролю) – ч. 1 ст. 38 КПК України. Основні організаційно-управлінські повноваження керівників органів досудового розслідування, які використовуються ними під час здійснення контролю за діяльністю підпорядкованих слідчих, визначені ст. 39 КПК України та відомчими підзаконними актами.

Організаційно-управлінські повноваження керівники органів досудового розслідування здійснюють постійно (безперервно) з початку й до завершення розслідування конкретних кримінальних правопорушень підпорядкованими їм слідчими. Крім того, керівнику органу досудового розслідування надано право за власною ініціативою самостійно здійснювати розслідування у повному обсязі будь якого кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності керованого ним слідчого підрозділу, набуваючи при цьому повноважень слідчого (п. 6 ч. 2 ст. 39 КПК України).

Як бачимо, зовнішній процесуальний прокурорський нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування і внутрішньовідомчий організаційно-управлінський контроль, що здійснюється керівником органу досудового розслідування за роботою підпорядкованих йому слідчих – це різні за направленістю і змістом види діяльності. Перша з них пов'язана з використанням прокурорами правових (кримінальних процесуальних) повноважень і направлена на забезпечення законності в разі використання слідчими процесуальних (правових), методичних, технічних і тактичних правил проведення розслідування кримінальних правопорушень, а друга – зосереджена на забезпеченні високоефективної організації праці слідчих і контролі за її виконанням [9, с. 24-28].

Досудове розслідування є однією із ключових (базових) стадій кримінального провадження. Саме тут відбувається основне матеріально-пошукове збирання і формування доказів, встановлюються усі причетні до кримінального правопорушення особи, визначається роль кожного з них у вчиненому кримінально-карному діянні, вживаються заходи забезпе-



чення кримінального провадження, формується попереднє публічне обвинувачення тощо [10, с. 104]. У зв'язку з цим, досудове розслідування не може здійснюватися без участі таких владних суб'єктів, як слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор і слідчий суддя. З урахуванням означеного, КПК України конкретизує інституційну належність та функціональне призначення кожного з цих владних суб'єктів у досудовій стадії кримінального провадження, що не дозволяє, наприклад, керівнику органу досудового розслідування здійснювати ні наглядових, ні судово-контрольних повноважень, а прокурору і слідчому судді – здійснювати організаційно-управлінське керівництво діяльністю слідчих. Це є демократичною, правильною і процесуально ефективною формою взаємовідносин між владними суб'єктами, діючими у досудовій стадії кримінального провадження [11, с. 33].

Правильна організація досудового розслідування, засоби її здійснення, їх найбільш оптимальний набір та послідовність реалізації дозволяють керівнику органу досудового розслідування забезпечити правильне встановлення усіх обставин вчиненого кримінального правопорушення. Разом з тим, процедуру організації розслідування по кожному кримінальному правопорушенню забезпечити на нормативному рівні у повному обсязі практично неможливо, тому навіть у підзаконних актах організаційно-управлінський процес визначається у загальному плані. Такими загальними, типовими елементами організаційно-управлінської діяльності керівника органу досудового розслідування є: добір, розстановка, виховання кадрів та забезпечення підвищення їх кваліфікації; своєчасне та правильне визначення завдань перед підлеглими; здійснення дієвого контролю за своєчасним і якісним розслідуванням кримінальних правопорушень; матеріальне, технічне, методичне і правове забезпечення слідчої діяльності; належна постановка інформаційно-аналітичної діяльності, обліку і звітності [12, с. 150].

Особлива роль регламентації організаційно-управлінської діяльності керівника органу досудового розслідування належить відомчим наказам, розпорядженням, інструкціям, положенням щодо слідчої діяльності, які видаються керівниками органів досудового розслідування вищого рівня. Так, організаційно-управлінські повноваження керівника органу досудового розслідування, діючого спочатку в системі МВС, а потім – Національної поліції незалежної України, регламентувалися: Положенням «Про органи попереднього слідства в системі МВС України», затвердженого наказом МВС України № 745 від 25 листопада 1992 року; Положенням «Про організацію діяльності органів досудового слідства системи Міністерства внутрішніх справ», затвердженого наказом МВС України № 160 від 31 березня 2008 року; Тимчасовим положенням «Про органи досудового слідства Міністерства внутрішніх справ України», затвердженим наказом МВС України № 336 від 15 червня 2011 року; Тимчасовим типовим положенням «Про слідче управління (відділ) головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Сивастополі на залізницях», затвердженим наказом МВС України № 336 від 15 червня 2011 року та іншими [13, с. 384].

Аналогічними підзаконними правовими актами визначалися організаційно-управлінські повноваження керівників органів досудового слідства, діючих в системі органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. Сьогодні організаційно-управлінські повноваження, наприклад керівників органів досудового розслідування Національної поліції, визначаються різними нормативно-правовими документами.

Ми не будемо розкривати усі організаційні та управлінські повноваження, надані керівникові органу досудового розслідування. Зупинимось лише на найпроблемніших із них. В компетенцію означеного керівника входить – чітко розподілити обов'язки між слідчими з урахуванням спеціалізації та практичного досвіду кожного з них у розслідуванні кримінальних правопорушень. Розподіл обов'язків визначається шляхом видання відповідного наказу або розпорядження. Прикро, що деякі керівники органів досудового розслідування не завжди правильно розподіляють обов'язки між слідчими, у зв'язку з чим найдосвідченіших слідчих використовують для забезпечення високих загальних показників – масового розслідування кримінальних правопорушень невеликого або середнього ступеня тяжкості, які розкриті і не потребують тривалого і складного розслідування. Проте молодим, ще недосвідченим



спеціалістам доручають розслідувати складні та резонансні справи, або навіть нерозкриті злочини минулих років [14, с. 39-43].

Покінчити з цією ганебною практикою складно, бо у наглядаючого прокурора ніяких прав для вирішення щодо цих питань немає. Вищі керівники органів досудового розслідування теж не наділені правом змінювати чи скасовувати організаційно-управлінські рішення, прийняті керівниками нижчих органів досудового розслідування та їх заступниками. При виявленні необґрунтованого рішення вищий керівник лише може зобов'язати нижчого самостійно змінити або скасувати подібне рішення. Це суттєва прогалина діючого законодавства.

Ліквідувавши досудову стадію кримінального провадження, пов'язану з встановленням підстав для початку досудового розслідування та інститут зупинення досудового розслідування при невстановленні особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, законодавець завдав слідчій діяльності суттєвої шкоди, а точніше, майже паралізував її повністю. За наявності необмеженої кількості кримінальних правопорушень, які щоденно передаються слідчому, цей владний суб'єкт досудового розслідування вже не може просто орієнтуватися в них, у зв'язку з чим якість досудового розслідування не лише знижується, а стрімко падає до нуля. [15, с. 14-19]. Діяльність слідчих в умовах надзвичайного перенавантаження значно ускладнює і організаційно-контрольну діяльність їхніх керівників.

У зв'язку з тим, що керівник органу досудового розслідування повсякденно спілкується лише зі слідчими та, контролюючи їхню діяльність, своєчасно виявляє і усуває помилки, недоліки та упущення, допущені при розслідуванні кримінальних правопорушень, а в разі необхідності надає кожному слідчому практичну допомогу і майже не взаємодіє з прокурором та слідчим суддею, то у деяких авторів склалося помилкове враження, що означений владний суб'єкт не є обов'язковим для кримінальної процесуальної діяльності.

Так, В.М. Юрчишин у своїй монографії прямо відзначає, що із-за суто організаційно-управлінських повноважень керівника органу досудового розслідування навіть такі учасники досудового розслідування, як підозрюваний, обвинувачений, потерпілий, цивільний позивач і цивільний відповідач не завжди обізнані з тим, хто керує органом досудового розслідування і яка роль цього суб'єкта у кримінальному провадженні. КПК України навіть не передбачає можливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності цього владного суб'єкта досудового розслідування, якщо він самостійно в якості слідчого не здійснює досудового розслідування [16, с. 229].

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що законодавець при введенні у сучасне кримінальне провадження такого владного суб'єкта як керівник органу досудового розслідування виходив лише з того, що в умовах великого обсягу слідчої діяльності та ускладненням її новими кримінальними правопорушеннями йому буде достатньо тільки одних класичних організаційно-управлінських повноважень для забезпечення інтенсифікації слідчої діяльності та підвищення якості розслідування кримінальних правопорушень. В такому разі не було й сенсу надавати керівникові органу досудового розслідування розширених повноважень. Звичайно, законодавець допустив грубу помилку, не включивши керівника органу досудового розслідування до кола владних суб'єктів, підлягаючих відводу від участі у кримінальному провадженні, хоча від його неправильних організаційно-управлінських вказівок чи рішень можуть наступати негативні наслідки. Отже, подальше зміцнення функціонального призначення цього владного суб'єкта досудового розслідування є очевидним.

Список використаних джерел:

1. Асташенков В.Г. Некоторые вопросы процессуального положения начальника следственного отдела / В.Г. Асташенков, Э.И. Воронин // Ученые записки Саратовского юридического института. – 1970. – Вып. 19. – С. 214-216.
2. Ясинский Г.М. Пути повышения эффективности прокурорского надзора в СССР: [сб-к науч статей] / Г.М. Ясинский. – М. : Всесоюзный институт проблем укрепления законности и правопорядка, 1973. – С. 231-235.



3. Михайленко О. Внутрішньо-відомчий контроль за розслідуванням злочинів / О. Михайленко, В. Юрчишин // Вісник академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 31-35.
4. Уголовный процесс: [учебник] / под ред. П.А. Лупинской. – М. : Юрист, 1995. – 591с.
5. Курс уголовного судопроизводства: [учебник] / под ред. В.А. Михайлова. – Москва-Воронеж : НПО «МОДЭК», 2006. – т. 1. – 824 с.
6. Мінюков П. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при розслідуванні кримінальних справ слідчим / П. Мінюков, А. Мінюков // Право України. – 1999. – № 1. – С. 111-115.
7. Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора / А.Б. Соловьев // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 12-16.
8. Юрчишин В.М. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю у досудовому розслідуванні за новим КПК України / В.М. Юрчишин // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 71-78.
9. Говоруха М. Суть наглядової діяльності прокурора та процесуального керівництва / М. Говоруха // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 24-28.
10. Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве / А.Р. Белкин. – М. : Норма, 2000. – 528 с.
11. Богущкий П. Прокуратура в системі кримінальної ситуації / П. Богущкий // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 29-33.
12. Бабенко В.І. Прокурор у галузі охорони довкілля: сутність, повноваження, організація: [навч. посібник] / В.І. Бабенко, М.В. Руденко. – К. : Ін. Юре, 2005. – 408 с.
13. Юхно О.О. Пропозиції щодо норм навантаження на працівників слідчих підрозділів ОВС України в умовах роботи за новим КПК України / О.О. Юхно, К.С. Ізбаш, К.С. Глобенко, Ю.М. Фролов // Актуальні питання діяльності слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України: [зб. наук. праць]. – Х. : Діса ілюкс, 2013. – С. 383-386.
14. Пряников В. Реалізація прокурорами функції процесуального керівництва під час досудового розслідування / В. Пряников // Вісник прокуратури. – 2013. – № 10. – С. 39-43.
15. Тюрін Г. Процесуальне керівництво досудового розслідування: шляхи вдосконалення / Г. Тюрін // Вісник прокуратури. – 2013. – № 11. – С. 14-19.
16. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці: [монографія] / В.М. Юрчишин. – Чернівці: Видав. дім «Родовід», 2013. – 308 с.

