

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО АБО ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

### THE EFFECTIVENESS OF LEGAL REGULATION OF DECLARATION OF DECISIONS, ACTIONS OR NEGLIGENCE OF A SUCCESSFUL OR PROSECUTOR FOR A DIRECT INVESTIGATION

Степанов А.Б.,

здобувач кафедри кримінального процесу та  
оперативно-розшукової діяльності  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
перший заступник прокурора  
Прокуратури Харківської області

У статті надано оцінку правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування. Визначено критерії ефективності кримінальної процесуальної діяльності. Запропоновано зміни до чинного Кримінального процесуального кодексу України.

**Ключові слова:** оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, судовий контроль, прокурорський нагляд.

В статье дана оценка правового регулирования обжалования решений, действий или бездействия следователя или прокурора в ходе досудебного расследования. Определены критерии эффективности уголовной процессуальной деятельности. Предложены изменения в действующий Уголовный процессуальный кодекс Украины.

**Ключевые слова:** обжалование решений, действий или бездействия следователя или прокурора, судебный контроль, прокурорский надзор.

The article provides an assessment of the legal regulation of appeals against decisions, actions or inactivity of the investigator or prosecutor during the pre-trial investigation. The criteria for the effectiveness of criminal procedural activities are defined. Proposed changes to the current CPC.

**Key words:** appeal of decisions, actions or inactivity of investigator or prosecutor, judicial control, prosecutor's supervision.

**Постановка проблеми.** Прагнення створити ефективне кримінальне судочинство є головною метою судово-правової реформи. Тому актуальним залишається питання підвищення ефективності кримінального судочинства та забезпечення своєчасності розслідування й судового розгляду кримінальних проваджень за рахунок внутрішніх резервів органів правопорядку та судової системи в межах чинного порядку судочинства, а також удосконалення такого порядку. Проте без чіткої відповіді науковців так і залишаються питання, яке кримінальне судочинство варто вважати ефективним і які основні ознаки цієї ефективності, що є необхідним для подальшого формулювання пропозицій щодо основних напрямів процесуального забезпечення підвищення ефективності кримінального судочинства.

Убачається, що ефективність кримінальної процесуальної діяльності нерозривно пов'язана з ефективністю кримінального процесуального права. Різного роду дефекти кримінального процесуального законодавства значно знижують ефективність кримінальної процесуальної діяльності.

Ефективність кримінального процесуального права та кримінальної процесуальної діяльності в результаті дає можливість вести мову про ефективність кримінального процесу загалом.

Дещо перефразовуючи поняття ефективності та якості досудового розслідування, наданого В.К. Знікіним, сформулюємо його як рівень досягнення мети й завдань досудового розслідування в результаті законних, надійних, економічних, оптимальних і раціональних організаційних і процесуальних дій слідчого (детектива), прокурора, керівника органу досудового розслідування, слідчого судді [1, с. 29].

До критеріїв ефективності діяльності органів кримінального переслідування В.С. Зеленецький та Л.М. Лобойко зараховують: 1) ступінь досягнення цими органами мети діяльності з переслідування; 2) його обґрунтованість, тобто обґрунтованими мають бути відповідні про-

цесуальні акти, якими завершуються певні етапи діяльності органів дізнання, досудового слідства, прокурора з кримінального переслідування; 3) законність, яку можна визначити як відповідність кримінального переслідування передбаченій законом формі (порядку); 4) швидкість кримінального переслідування, оскільки притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності протягом стислого строку забезпечує максимальний виховний ефект [2, с. 186, 193–194].

Автори цілком правильно вважають, що ефективність кримінального переслідування варто оцінювати з двох позицій: 1) відповідність витрат (сил, засобів, коштів тощо) досягнутому результату (викриття й покарання винного); 2) відповідність витрат рівню забезпечення прав заінтересованих учасників кримінального процесу.

Ю.С. Аврутін наголошує, що, оцінюючи, наприклад, ефективність розкриття злочинів, мало зафіксувати факт збільшення кількості розкритих злочинів. Не менш важливо встановити, як була організована робота з розкриття злочину (організаційний критерій), скільки часу, сил і засобів витрачено (економічний критерій), чи забезпечено дотримання законності під час реєстрації заяв про злочини й у ході роботи щодо їх розкриття (правовий критерій), чи не порушувались права громадян (правовий, етичний, моральний, етичний критерій). При цьому відповідні соціальні норми і є власне правовими, моральними, етичними, психологічними, економічними, організаційними критеріями (мірилом) ефективності [3, с. 23].

Аналізуючи роботу М.К. Носова [4, с. 461, 462] та висловлюючи власну позицію, варто виділити фактори, які негативно впливають на ефективність кримінальної процесуальної діяльності на досудовому розслідуванні:

- неефективність правового регулювання діяльності суб'єктів, що здійснюють досудове розслідування;
- дефекти кримінального процесуального законодавства щодо визначення правового статусу учасників кримінального провадження;

– неефективність правового регулювання повноважень суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядові функції на досудовому розслідуванні;

– слабка організація контрольної та наглядової діяльності, що змушує підвищувати ступінь впливу центральних апаратів прокуратури й органів правопорядку за рахунок проведення інспекторських і контрольних перевірок;

– паралелізм і дублювання в діяльності окремих суб'єктів, що здійснюють наглядово-контрольні функції;

– неналежний рівень обміну інформацією між суб'єктами кримінальної процесуальної діяльності, які здійснюють функцію обвинувачення;

– відсутність відпрацьованого механізму взаємодії, як внутрішньовідомчого, так і зовнішнього;

– грубі порушення обліково-реєстраційної дисципліни, дотримання правил конспірації й захисту державної таємниці, маніпуляція статистичними даними для поліпшення показників роботи;

– слабкий кадровий потенціал, нераціональне використання ресурсів високопрофесійних працівників;

– недостатня забезпеченість фінансовими та матеріальними ресурсами й неефективне використання наявних.

Забезпечення режиму законності в кримінальному провадженні можливе за дотримання принаймні трьох умов: а) особа повинна бути своєчасно допущена або залучена до участі в кримінальному провадженні в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України; б) їй повинні бути роз'яснені права й обов'язки; в) їй повинні бути надані реальні можливості реалізувати свої права.

Однією з процесуальних гарантій забезпечення законності під час проведення досудового розслідування є прокурорський нагляд, відомчий і судовий контроль.

**Стан дослідження.** Проблемам здійснення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в кримінальному провадженні присвячено наукові дослідження Р.М. Білокона, В.Д. Бринцева, П.М. Гульбятя, І.В. Гловюк, Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецького, П.М. Каркача, Г.Р. Колесник, Л.М. Лобойка, В.Т. Маляренка, І.Є. Марочкіна, Г.В. Мовчана, М.А. Погорецького, О.І. Полоховича, Д.П. Письменного, Ю.В. Скрипіна, А.Р. Туманянц, О.В. Толочко, Л.Д. Удалової, В.І. Фаринника, О.Г. Шило, О.Г. Яновської та ін.

Тим не менше окремі питання здійснення контрольно-наглядових функцій сьогодні так і не знайшли комплексного доктринального осмислення, а також однозначного вирішення у правозастосовній практиці. Про актуальність теми дослідження свідчать також постійні зміни законодавства, що передбачають передачу повноважень від одних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності до інших.

**Мета статті** полягає в з'ясуванні рівня ефективності правового регулювання оскарження учасниками кримінального процесу рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування або прокурора.

**Виклад основного матеріалу.** За Кримінальним процесуальним кодексом України 1960 року (далі – КПК 1960 року) в останній редакції, наглядові функції прокурора та контрольні функції суду розподілялися досить, на наш погляд, рівномірно.

Так, постанова органу дізнання або слідчого про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування могли бути оскаржені й до відповідного прокурора, й паралельно до місцевого суду за місцем розслідування справи (ст. 52-5 КПК 1960 року). Постанова слідчого й органу дізнання про відмову в порушенні кримінальної справи оскаржувалася відповідному прокуророві, а якщо таку постанову було винесено прокурором – вищому прокуророві (ст. 99-1 КПК 1960 року). Ця сама постанова могла бути оскаржена до суду після відмови в її скасуванні прокурором (ст. 236-1 КПК 1960 року). У разі безпідставної відмови в порушенні слідчим або органом дізнання прокурор міг своєю постановою скасувати постанову слідчого або органу дізнання й порушити справу (ч. 4 ст. 100 КПК 1960 року), скарга на поста-

нову про порушення кримінальної справи щодо конкретної особи чи за фактом учинення злочину могла бути подана до суду (ст. 236-7 КПК 1960 року). Дії й постанови органів дізнання могли бути оскаржені прокуророві, а також до суду (щоправда такі скарги розглядалися судом першої інстанції в разі попереднього розгляду справи або розгляду її по суті, якщо інше не було передбачено КПК 1960 року) (ст. ст. 110, 234, 236 КПК 1960 року). Постанова слідчого про закриття справи могла бути оскаржена прокуророві (ч. 1 ст. 215 КПК 1960 року), а в разі залишення скарги на цю постанову без задоволення або винесення прокурором постанови про закриття кримінальної справи – до суду (ст. 236-5 КПК 1960 року). Заява про відвід або самовідвід слідчого й особи, яка провадить дізнання, розглядалася прокурором (ч. 3 ст. 60 КПК 1960 року), а законність та обґрунтованість затримання – судом (ч. 7 ст. 106 КПК 1960 року).

Частина 6 ст. 36 чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) надає право Генеральному прокурору, керівнику регіональної прокуратури, керівнику місцевої прокуратури, їхнім першим заступникам і заступникам під час здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих і прокурорів нижчого рівня в межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК. Про скасування таких постанов повідомляється прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування. Скасування таких постанов слідчих і прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором або особою, яка виконує його обов'язки.

Разом із тим КПК не передбачає права оскарження учасниками кримінального провадження дій, бездіяльності та рішень слідчого прокурора, а прокурора – вищому прокурору (за винятком постанови слідчого про закриття кримінального провадження, яка може бути скасована за скаргото заявника або потерпілого (ч. 6 ст. 284 КПК)).

Бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає в невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, у неповищенні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 КПК, а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний учинити у визначений КПК строк, постанови слідчого, прокурора про зупинення досудового розслідування, постанови слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження, рішення прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим, рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час застосування заходів безпеки, рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, рішення слідчого, прокурора про зміну порядку досудового розслідування та продовження його згідно з правилами, передбаченими гл. 39 КПК, рішення прокурора про відмову в задоволенні скарги на недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування, повідомлення слідчого, прокурора про підозру можуть бути оскаржені виключно до слідчого судді.

Згідно з ч. 2 ст. 303 КПК, скарги на інші рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора не розглядаються під час досудового розслідування й можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження в суді згідно з правилами ст. ст. 314–316 КПК<sup>1</sup>.

Можливо, такий підхід законодавця пов'язаний із тим, що за його логікою прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво, повинен бути, так би мовити, в курсі всіх подій, які мають місце на досудовому розслідуванні, і не допускати прийняття слідчим незаконних і необґрунтованих рішень.

<sup>1</sup> Статті 314–316 КПК не передбачають порядку розгляду скарг на дії, бездіяльність і рішення слідчого, прокурора й, головне, процесуальні наслідки такого розгляду, у зв'язку з чим у правозастосовній практиці виникає чимало запитань як з боку учасників кримінального провадження, так і з боку прокурорів і суддів.

Натомість узагальнення практики свідчить, що особи, які є учасниками кримінального провадження, незважаючи на зміни, що відбулися в кримінальному процесуальному законодавстві України більше ніж п'ять років тому, розглядають саме прокуратуру як першу ланку в механізмі захисту порушених своїх прав і законних інтересів під час проведення досудового розслідування.

Так, за даними прокуратури Харківської області, кількість скарг (звернень) до місцевих прокуратур на рішення, дії або бездіяльність слідчих становила у 2016 році 5120, а в I півріччі 2017 року – 2256, за результатами розгляду яких у 2016 році скасовано всього 44 постанови, а в I півріччі 2017 року – 48 постанов слідчих, хоча загальна кількість скасованих місцевими прокурорами постанов слідчих (як у результаті їх оскарження учасниками кримінального провадження, так і в результаті здійснення безпосереднього прокурорського нагляду) становить за 2016 рік 1677 постанов, а за I півріччя 2017 року – 2173 постанови.

Кількість скарг до прокуратури Харківської області на рішення, дії або бездіяльність у 2016 році сягнула цифри у 8675 скарг, а в I півріччі 2017 року – 3885 скарг, за результатами розгляду яких скасовано у 2016 році лише 3 постанови слідчих, а в I півріччі 2017 році – 1 постанова, хоча загальна кількість скасованих керівником регіональної прокуратури, першим заступником і заступниками постанов слідчих (як у результаті їх оскарження учасниками кримінального провадження, так і в результаті здійснення безпосереднього прокурорського нагляду) за 2016 рік становить 286 постанов, а за I півріччя 2017 року – 157 постанов, постанов прокурорів нижчого рівня: за 2016 рік – 7 постанов, а за I півріччя 2017 року – 3 постанови.

У більшості випадків прокурорів учасникам кримінального провадження скарги не розглядалися по суті, оскільки це не передбачено чинним законодавством, а лише роз'яснювалися положення КПК, згідно з якими вони вправі оскаржити рішення, дії або бездіяльність слідчих, прокурорів до слідчого судді.

Кількість скарг до прокуратур зіставляється з кількістю скарг, поданих до слідчих суддів.

Так, на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає в невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, подано у 2016 році 797 скарг, а в I півріччі 2017 року – 285 скарг, із яких задоволено у 2016 році 405 (тобто 50,8%) скарг, а в I півріччі 2017 року – 234 (тобто 82,1%) скарги. При цьому після подання скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає в невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, до слідчого судді самостійно було усунуто така бездіяльність слідчими у 2016 році у 11 випадках, у I півріччі 2017 року – у 8 випадках, а прокурором у 2016 році – у 67 випадках, а в I півріччі 2017 року – у 24 випадках.

На неповернення тимчасово вилученого майна було подано у 2016 році 75 скарг, а в I півріччі 2017 року – 59 скарг, із яких задоволено у 2016 році 43 (тобто 57,3%) скарги, а в I півріччі 2017 року – 28 (тобто 47,5%) скарг. При цьому після подання скарги на неповернення тимчасово вилученого майна до слідчого судді самостійно було усунуто така бездіяльність слідчими у 2016 році в 19 випадках, у I півріччі 2017 року – у 7 випадках, а прокурором у 2016 році та в I півріччі 2017 року – у жодному випадку.

На нездійснення інших процесуальних дій, які слідчий, прокурор зобов'язані вчинити у визначений КПК строк, подано у 2016 році 4137 скарг, а в I півріччі 2017 року – 1971 скарга, з яких задоволено у 2016 році 1379 (тобто 33,3%) скарг, а в I півріччі 2017 року – 796 (тобто 40,4%) скарг. При цьому після подання скарги на нездійснення інших процесуальних дій, які слідчий, прокурор зобов'язані вчинити у визначений КПК строк, до слідчого судді самостійно не було усунуто таку бездіяльність у жодному випадку.

На постанови про зупинення досудового розслідування подано у 2016 році 9 скарг, а в I півріччі 2017 року –

8 скарг, у яких задоволено у 2016 році 6 (тобто 66,7%) скарг, а у I півріччі 2017 року – 5 (тобто 62,5%) скарг. При цьому після подання скарги на постанови про зупинення досудового розслідування до слідчого судді самостійно прокурорами не було скасовано жодної постанови.

На постанови слідчого про закриття кримінального провадження подано у 2016 році 1310 скарг, а в I півріччі 2017 року – 612 скарг, із яких задоволено у 2016 році 824 (тобто 62,9 %) скарги, а в I півріччі 2017 року – 377 (тобто 61,6%) скарг.

На постанови прокурора про закриття кримінального провадження подано у 2016 році 74 скарги, а в I півріччі 2017 року – 12 скарг, із яких задоволено у 2016 році 34 (тобто 46%) скарги, а в I півріччі 2017 року – 6 (тобто 50%) скарг.

На постанови прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим подано у 2016 році 293 скарги, а в I півріччі 2017 року – 126 скарг, із яких задоволено у 2016 році 119 (тобто 40,6%) скарг, а в I півріччі 2017 року – 50 (тобто 40%) скарг. При цьому після подання скарги на постанови про відмову у визнанні потерпілим до слідчого судді самостійно прокурорами не було скасовано жодної постанови.

Проведене узагальнення, а також аналіз монографічних джерел дають змогу зробити висновок про доцільність повернення дворівневого механізму розгляду скарг учасників кримінального провадження: спочатку – до керівника відповідної прокуратури, а в разі відмови прокурором у задоволенні скарги – до слідчого судді.

Опоненти цієї позиції можуть заперечувати, посиляючись на збільшення часу, необхідного для досягнення учасником провадження мети оскарження. Натомість статистика показує, що й на теперішній час сімдесятидвохгодинного строку розгляду скарг, крім скарг на рішення про закриття кримінального провадження, які розглядаються не пізніше п'яти днів з моменту надходження скарги (ч. 2 ст. 306 КПК), слідчі судді дотримуються вкрай рідко (у зв'язку з перевантаженістю, неотриманням матеріалів кримінального провадження, неявкою слідчого чи прокурора (хоча, відповідно до ч. 3 ст. 306 КПК, це не є перешкодою для розгляду скарги) тощо).

Уважаємо, що, навпаки, надання права керівнику прокуратури розглядати й вирішувати скарги учасників провадження на дії, бездіяльність і рішення як слідчого, так і прокурора – процесуального керівника – дасть змогу в більш короткі терміни задовольнити їхні вимоги, висловлені в скарзі, і водночас скоротить навантаження на слідчих суддів.

Більше того, оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора – процесуального керівника – керівнику органу прокуратури не так формалізоване, як оскарження до слідчого судді, оскільки такі скарги можуть бути усними й отримані на особистому прийомі прокурора.

**Висновки.** На підставі проведеного аналізу пропонуємо повернутися до моделі оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, яка існувала в останні роки дії КПК 1960 року, у зв'язку з чим унести такі зміни до КПК:

1. До ст. 36 КПК, яка визначає компетенцію прокурора, додати положення, згідно з яким керівник органу прокуратури під час досудового розслідування уповноважений розглядати й вирішувати скарги учасників кримінального провадження на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора, який здійснює процесуальне керівництво.

2. § 1 гл. 26 КПК доповнити нормами, якими передбачити порядок і строки оскарження й порядок і строки розгляду керівником органу прокуратури скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора, який здійснює процесуальне керівництво.

3. Передбачити можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора до слідчого судді лише після відмови в задоволенні аналогічної скарги керівником органу прокуратури.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Зникин В.К. Понятие эффективности и качества предварительного расследования. Вестник Томского государственного университета. Серия «Право». 2014. № 1 (11). С. 25–32.
2. Зеленецький В., Лобойко Л. Критерії оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні. Проблеми боротьби зі злочинністю. 2009. № 2 (57). С. 185–196.
3. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление» / Санкт-Петербургская академия МВД России. Санкт-Петербург, 1998. 46 с.
4. Носов М.К. Основы разработки критериев оценки эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел. Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 460–464.