

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
ЗАОЧНА ФОРМА НАВЧАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

_____ Лихова С.Я.

«___» _____ 2020 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ МАГІСТРА
ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ
«Правоохоронна діяльність»

**Тема: «Роль органів прокуратури по забезпеченню законності під час
досудового розслідування»**

Виконавець: Юрченко Владислав Володимирович

Керівник: доцент, к.ю.н., доцент кафедри конституційного та
адміністративного права Дей Марина Олександрівна

Київ–2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Юридичний факультет

Кафедра кримінального права і процесу

Освітньо-професійної програми «Правоохоронна діяльність»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

Лихова С.Я.

«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Юрченко Владислав Володимирович

1. Тема роботи «Роль органів прокуратури по забезпеченню законності під час досудового розслідування» затверджена наказом ректора від 24 вересня 2020 р. № 1771/ст.
2. Термін виконання роботи: з 05 жовтня 2020 р. по 13 грудня 2020 р. та з 21 грудня по 27 грудня 2020 року.
3. Вихідні дані роботи: монографічна наукова література, нормативно-правові акти, нормативно-правові акти міжнародного характеру, узагальнення судової практики.
4. Зміст пояснювальної записки: Мета, завдання, функції та місце прокуратури України в системі державної влади; правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю по забезпеченню законності під час досудового розслідування.

5. Календарний план-графік

№ пор	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему кваліфікаційної роботи	до 01.10.2020	виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника	до 05.10.2020	виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження скласти бібліографію	до 26.10.2020	виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	до 30.10.2020	виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	до 11.11.2020	виконано
6	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	до 29.12.2020	виконано
7	Отримати відгук керівника та рецензію	до 05.12.2020	виконано
8	Підготувати доповідь на захист	до 10.12.2020	виконано

6. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада, П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Консультанти з окремих розділів не залучались			

7. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи роботи

к.ю.н., доцент кафедри

конституційного та

адміністративного права

_____ Дей Марина Олександрівна

(підпис)

Завдання прийняв до виконання _____ Юрченко Владислав

Володимирович

(підпис)

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Роль органів прокуратури по забезпеченню законності під час досудового розслідування»: 104 с., 66 літературних джерела.

Об'єктом дослідження: є кримінально-процесуальні відносини інституту прокуратури щодо забезпечення законності під час досудового розслідування .

Мета роботи: Здійснення аналізу повноважень органів прокуратури на стадії досудового розслідування на підставі теоретичних і наукових розборок визначення процесуальної ролі прокуратури на стадії досудового розслідування.

Методи дослідження: Методологічну основу магістерського дослідження склали загальнонаукові (діалектичний, аналізу та синтезу, історичний, системно-структурний методи) та спеціальні (формально-логічний, порівняльно-правовий) методи наукового пізнання.

Результати кваліфікаційної роботи рекомендується використовувати під час проведення наукових досліджень та в практичній діяльності фахівців – правознавців.

ДЕРЖАВНА ВЛАДА, КОДЕКС, ДОСУДОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ, ПРОКУРАТУРА, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ, СЛІДЧІ ДІЇ, ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД, СУДОВА ВЛАДА, ЗАКОННІСТЬ.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ, ТЕРМІНІВ.....	6
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. МЕТА, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	12
1.1. Поняття і загальна характеристика завдань, мети і функції прокуратури.....	12
1.2. Загальні підходи до визначення місця прокуратури в системі розподілу влади.....	20
1.3. Взаємовідносини прокуратури з судовою владою.....	25
Висновки до розділу 1.....	35
РОЗІЛ 2. ПРАВОВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ, ВІДОМЧОГО ТА СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ.....	38
2.1. Правове регулювання контрольно-наглядової діяльності як фактор, що впливає на ефективність досудового розслідування	38
2.2. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення своєчасного внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР та початку досудового розслідування.....	44
2.3. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення прав осіб, які залучаються до кримінального провадження.....	59
2.4. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення законності проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій.....	71
2.5. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення проведення досудового розслідування в розумні строки.....	79
Висновки до розділу 2.....	86
ВИСНОВКИ.....	91
СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	98

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ, ТЕРМІНІВ

КПК України	-	Кримінальний процесуальний кодекс України
ЄРДР	-	Єдиний реєстр досудових розслідувань
КК України	-	Кримінальний кодекс України
ЄО	-	Єдиний облік
НС(р)Д	-	Негласні слідчі (розшукові) дії

ВСТУП

Актуальність теми дослідження: реформування прокуратури відповідно до Конституції України передбачає вирішення на теоретичному рівні комплексу питань. Обумовлене це тим, що Конституція України, зберігши прокуратуру як самостійний багатофункціональний орган державного механізму, по-новому сформулювала її функції і основні принципи взаємовідносин з судовою й іншими гілками державної влади щодо забезпечення законності під час досудового розслідування.

Актуальність теми дослідження посилюється тим, що прокуратура України повинна не тільки реформуватися відповідно до принципів Конституції і нових реалій в соціальній і правовій сферах життєдіяльності, але і активно сприяти позитивним перетворенням нашого суспільства, зміцненню законності і правопорядку. Усе це вимагає того, щоб робота по вдосконаленню законодавства про прокуратуру, її практичної діяльності здійснювалася на основі теоретичних досліджень у цій галузі.

При цьому потрібно мати на увазі, що в нашій країні прокуратура завжди грала важливу роль у системі правоохоронних органів, покликаних охороняти права і законні інтереси громадян і держави, вести боротьбу із злочинністю і іншими правопорушеннями, а також не тільки сприяти у забезпеченні законності під час досудового розслідування, а ще й проводила оперативно-розшукову діяльність та дізнання.

Оскільки, ч 2 ст. 36 Кримінальним процесуальним кодексом України встановлено: «що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва».

Слід відмітити, процесуальне керівництво з боку прокурора досудовим розслідуванням є ефективним способом забезпечення законності дій та рішень органів досудового розслідування. Як зазначає О. В. Геселев: «нагляд за додержанням законів у формі процесуального керівництва дає змогу прокурору за допомогою обов'язкових для виконання зазначеними органами вказівок, доручень, процесуальних дій та рішень безпосередньо

спрямовувати перебіг кримінального провадження на його досудових стадіях, цілеспрямовано впливати на результат діяльності органів досудового розслідування та виконання ними завдань кримінального судочинства, насамперед щодо 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». Раніше прокурор, що «наглядає», відповідав лише за забезпечення законності в ході досудового слідства, тоді як за якість розслідування кримінальної справи відповідали керівники органів досудового слідства. Сьогодні прокурор, процесуальний керівник, тобто ключова фігура досудового розслідування, відповідальна за забезпечення законності та якісного розслідування кожного кримінального провадження. У зв'язку з цим потрібно зазначити, що новації, введені Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 р., спрямовані на переорієнтацію ролі прокурора (процесуального керівника) з епізодичного нагляду на безперервне керівництво ходом досудового розслідування конкретного кримінального провадження. Інакше кажучи, чинний КПК зміщує акцент повноважень прокурора із нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, на керівництво процесуальною діяльністю органу досудового розслідування, підвищує цим статус прокурора як сторони обвинувачення у кримінальному провадженні.

Тому введення у кримінально-процесуальне законодавство інституту процесуального керівництва досудовим розслідуванням зумовлене, зокрема, євроінтеграційними процесами. КПК України запроваджено принцип незмінності прокурора у кримінальному провадженні аж до винесення судом остаточного рішення у ньому. Отже, формування обвинувачення забезпечується одним чи групою процесуальних керівників, що спрямовують діяльність слідчого, координують досудове розслідування, щоб згодом ефективно підтримувати державне обвинувачення в суді. Внаслідок

цього істотно зростає відповідальність кожного процесуального керівника за якість та результат кримінального провадження.

Проблемами процесуального статусу, питання діяльності та ролі органів прокуратури по забезпеченню законності під час досудового розслідування розглянуті в працях Альперта С.А., Бабкової В.С., Бакаєва Д.М., Бойкова А.Д., Грошевого Ю.М., Вільчик Т.Б., Давиденка Л.М., Долежана В.В., Зеленецького В.С., Зозулинського А.Б., Каркача П.М., Ковріжного Б.М., Кожевникова Т.К., Марочкіна Д.Р., Михайленка О.Р., Міхеєнка М.М., Мурашина Г.О., Півненка В.П., Полянського Ю.Е., Тація В.Я., Руденка Н.В., Сибільової Н.В., Сульженко Т.А., Шумського П.В., Ясинського Г.М., Фінько В.Д., й інших учених України.

Важливий внесок у розробку даної проблеми внесли працівники органів прокуратури, що поєднують практичну роботу з науковою діяльністю: Васильєв Г.А., Вернідубов І.В., Гусаров В.М., Косюта М.В., Кривобок В.В., Кулаков В.В., Курило М.П., Литвак О.М., Мудров А.Н., Потебенько М.О., Шишкін В.І. та інші.

Функції та організаційний устрій прокуратури досліджували також учені Російської Федерації й інших країн СНД. Особливий внесок у вивчення цієї проблеми внесли: Алексєєв А.М., Басков В.І., Бойков А.Д., Берензон А.Д., Винокуров Ю.Е., Звірбуль В.К., Клочков В.В., Коробейников Б.В., Ніколаєва Л.А., Рябцев В.П., Савицький В.М., Скворцов К.Ф., Скуратов Ю.І., Смирнов А.Ф., Сухарев А.Я., Ястребов В.Б. й інші.

Об'єктом дослідження є кримінально-процесуальні відносини інституту прокуратури щодо забезпечення законності під час досудового розслідування.

Предметом дослідження є функції, повноваження та завдання прокуратури України по забезпеченню законності під час досудового розслідування.

Мета і завдання дослідження. Здійснення аналізу повноважень органів прокуратури на стадії досудового розслідування на підставі

теоретичних і наукових розборок визначення процесуальної ролі прокуратури на стадії досудового розслідування.

Досягнення даної мети здійснювалося вирішенням наступних завдань:

- структурний аналіз системи органів прокуратури, визначення функціональних обов'язків підрозділів прокуратури, розмежування їх компетенції ;

- дослідження форм взаємодії прокуратури з органами законодавчої , виконавчої та судової влади;

- визначити чинники, які негативно впливають на ефективність здійснення наглядових функцій ;

- проаналізувати доктринальні та прикладні проблеми здійснення наглядової діяльності на різних етапах досудового розслідування;

- сформулювати пропозиції, спрямовані на удосконалення правового регулювання здійснення наглядової діяльності прокуратури під час досудового розслідування .

Методи дослідження. Методологічну основу кваліфікаційного дослідження склали загальнонаукові (діалектичний, аналізу та синтезу, історичний, системно -структурний методи) та спеціальні (формально-логічний, порівняльно -правовий) методи наукового пізнання.

Наукова новизна кваліфікаційної роботи полягає в тому, що вона є комплексним дослідженням ролі органів прокуратури по забезпеченню законності під час досудового розслідування.

Наукова новизна конкретизується в науково-теоретичних положеннях, висновках та пропозиціях.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в роботі теоретичні положення і висновки, а також практичні рекомендації і пропозиції щодо вдосконалення законодавства можуть бути використані при проведенні подальших досліджень органів прокуратури по забезпеченню законності під час досудового розслідування.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, 2

розділів, поділених на 8 підрозділів, висновків та списку бібліографічних посилань використаних джерел (66 найменувань).

РОЗДІЛ 1

МЕТА, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ ТА МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття і загальна характеристика завдань, мети і функції прокуратури

Розвиток і удосконалення правового статусу прокуратури на різних етапах існування Російської імперії, національно-демократичної держави в Україні 1917-1919 рр., Союзу РСР і Української РСР охоплюють і наявність питань, пов'язаних із завданнями, метою дій прокуратури і її функціями [1].

Перш за все необхідно відзначити, що місія прокуратури як складової частини апарату, обумовлена правоохоронними функціями держави, яка розглядається в літературі як «забезпечення захисту конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, довкілля, установлених і регульованих правом суспільних відносин» [2].

Крім прокуратури, реалізація правоохоронної функції покладена і на інші державні органи: Президента України, як гаранта дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102), Верховну Раду України, яка здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією (п. 33 ч. IV ст.85), Кабінет Міністрів України (п.1 і 2 ст.116) і місцеві державні адміністрації (п.1 і 2 ст. 119 Конституції України).

У системі державної виконавчої влади функціонують різні правоохоронні та контрольні відомства (Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Державна фіскальна служба тощо), котрі в межах власної компетенції причетні до реалізації вищезгаданої державної функції.

Що ж стосується органів прокуратури, то вони беруть участь у правоохоронній діяльності у межах власної компетенції, визначеної Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру» з використанням засобів і методів, властивих прокуратурі.

Роблячи спробу визначити завдання і мету прокуратури, необхідно перш за все виходити із етимологічного і філософського змісту цих категорій.

В чинному Законі України «Про прокуратуру» термін «мета» не використовується, хоча конструкція ст.4 цього закону дозволяє зробити висновок, що «мета» прокурорського нагляду є всебічне утвердження верховенства закону і зміцнення правопорядку, а завданням - захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного і державного ладу, політичної і економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України і міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів територіального місцевого самоврядування.

Для того, щоб виробити власну думку щодо визначення мети і завдань нагляду згідно нового Закону України «Про прокуратуру», необхідно проаналізувати висловлювання щодо цього, які вміщено в юридичній літературі. На жаль, тут спостерігаємо велику розбіжність поглядів.

Наприклад, окремі автори завданнями прокуратури називають і забезпечення виконання законів [3], здійснення нагляду і правильну постановку боротьби зі злочинністю [4], забезпечення єдності законності, охорону прав громадян, боротьбу з правопорушеннями, координацію діяльності правоохоронних органів [5], відповідність закону правових актів і своєчасність застосування заходів щодо усунення правопорушень, встановлення єдиного поняття законності [6] тощо.

Як на мету нагляду окремі автори вказують на забезпечення точного виконання законів [7], захист державного і суспільного ладу, економічної та політичної систем.

Ці та інші подані в літературі погляди свідчать про те, що деякі автори по суті не розмежовують поняття «завдання» і «мета» діяльності прокуратури.

На думку В.В.Долежана: «за ступінню досягнення і впливу прокуратури на їхнє досягнення мета прокурорського нагляду (мова тільки про наглядову діяльність) поділяється на два рівні. Перший рівень - це фактичне усунення правопорушення у результаті прокурорського реагування, відновлення порушених прав, відшкодування збитків, покарання порушників закону, усунення причин порушень закону і умов, які їх викликають. Другий рівень -це створення обстановки законопослушництва, непримиримості до правопорушень в трудових і інших колективах і в масштабах держави в цілому, тобто утвердження правопорядку як втіленого в життя принципу законності. Очевидно, - цілком резонно помічає В.В. Долежан, - що для досягнення мети другого рівня втручання прокуратури недостатньо, оскільки реального зміцнення законності можна очікувати лише в результаті дії багатьох факторів» [8].

У той же час необхідно відзначити певні характерні риси мети і завдань прокуратури.

Перш за все, як при здійсненні нею нагляду, так і при реалізації інших функцій, прокуратура оцінює ті чи інші дії державних органів, посадових осіб і громадян винятково з погляду виконання чи невиконання ними вимог закону. Тому не випадково, що метою прокуратури згідно з ст.4 чинного Закону «Про прокуратуру»: «зазначено утвердження верховенства закону, тобто нормативно-правового акту, що має в ієрархії цих актів найвищу юридичну силу. Забезпечення в суспільстві верховенства закону зумовлює зміцнення правопорядку, який розуміємо як «стан (режим) правового упорядкування -урегулювання і узгодження - системи суспільних відносин, які склалися за умов реалізації законності» [9].

У діяльності прокуратури поєднуються мета і завдання, які мають спільний характер і властиві окремим функціям прокуратури, враховуючи

різноманітність видів її діяльності [2]. У цьому - істотна відмінність прокуратури від більшості інших органів соціального контролю, правоохоронна діяльність яких обмежена визначеними сферами суспільного життя.

Нагадаємо: мета - кінцевий бажаний результат тієї чи іншої діяльності, а тому за мету діяльності прокуратури повинен бути сформульований такий бажаний результат, котрий би за своїм масштабом охоплював усі завдання, що вирішуються прокуратурою.

Саме утвердження в країні верховенства закону можна розглядати як генеральну мету прокуратури.

Ця мета у якості складових елементів охоплює наступні завдання:

- 1) захист прав і законних інтересів людини, громадянина і держави;
- 2) забезпечення законності в діяльності органів державної влади і управління;
- 3) зміцнення правопорядку [10].

Серед згаданих завдань не випадково на перше місце висунуто захист прав і законних інтересів особи.

Правозахисна діяльність прокуратури здійснюється шляхом розгляду заяв і скарг з приводу порушень законності, здійснення перевірок виконання законів у соціальній сфері і вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень, безпосереднього захисту прав і свобод громадян від злочинних посягань, сприяння в дотриманні законності при здійсненні правосуддя шляхом участі в розгляді справ у судах, забезпеченні прав осіб, котрі перебувають під слідством і в так званих місцях застосування заходів примусового характеру. Оскільки згідно з ч.2 ст.3 Конституції України «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», воно, звичайно ж, повинно бути і головним завданням прокуратури, органи якої наділені реальними владними повноваженнями для захисту цих прав і свобод.

Як відомо, в цей час право громадян стосовно звернення до суду для

захисту своїх порушених прав має практично універсальний характер. Але, маючи вибір, більшість громадян все ж таки віддає перевагу прокуратурі. При усіх своїх перевагах судовий порядок захисту прав має істотний недолік - він практично виключає можливість оперативного втручання для усунення порушень через сам характер судової процедури. Перевагу звертання до органів прокуратури громадяни вбачають у тому, що при звертанні до суду необхідно платити державне мито (інколи досить чимале), оплачувати юридичну допомогу адвокатів, що для більшості - не по кишені.

Закріплення захисту прав і свобод людини і громадянина, як пріоритетного завдання органів прокуратури, дозволить зробити відповідні практичні висновки стосовно обсягу повноважень прокурора, зокрема, щодо здійснення такої його функції, як представництво у суді інтересів громадян.

Діяльність прокуратури спрямована на сприяння утвердженню верховенства Конституції і законів України і забезпеченню дотримання прав і свобод людини і громадянина і має своїм завданням захист суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави України.

Розглянемо тепер питання про функції прокуратури України.

Проблема функціональної характеристики - одна із найважливіших у теорії і практиці прокурорської діяльності. Це зумовлено тим, що через функції прокуратури розкривається її соціальне призначення, роль і місце у механізмі держави. Характер функцій прокуратури визначають її тип, закономірності становлення і розвитку. Нарешті, правильне усвідомлення сутності функцій прокуратури - важливе для практики державно-правового будівництва, оскільки структура органів прокуратури формується, а механізм прокурорської діяльності функціонує відповідно до розвитку функцій прокуратури [11; 12; 13].

Незважаючи на беззаперечну важливість функціональної характеристики прокуратури, питання про її функції донині не одержало однозначного вирішення, а це може призвести до негативних наслідків

прокурорської практики. З одного боку, це пояснюється багатозначністю самого терміну «функція», а з іншого - недостатньою розробкою питання про співвідношення понять "функція прокуратури" і таких близьких за змістом понять, як види і напрямки діяльності прокуратури, її завдання, функціональні обов'язки прокурорів тощо.

Поняття «функція», як видно із вищезгаданого означення, певною мірою схоже з поняттям "вид діяльності", внаслідок чого деякі автори використовують їх як цілком тотожні, що, на наш погляд, не зовсім правильно.

Діяльність - це праця, робота яких-небудь органів, осіб. Вона проявляється у фізичній і розумовій діяльності, відмінність між якими полягає, по-перше, у різноманітному співвідношенні витрат фізичної та нервової енергії, і по -друге, у самому характері предметів праці [14].

Якщо предметами фізичної праці є об'єкти матеріального світу, то предметом розумової - інформація у широкому значенні цього поняття. Коли мова йде про інформацію як про предмет прокурорської праці, то маємо на думці не тільки сигнали про порушення законності, але й інші різноманітні свідчення, аналізовані і оцінювані прокурором у його практичній діяльності.

У межах одного виду діяльності може бути декілька підвидів, котрі відрізняються характерним набором компонентів, з яких вона складається. Вся діяльність прокурора належить до розумової праці. Однак у її межах можна виділити кілька підвидів: діяльність у виявленні порушень закону, діяльність з метою реагування на виявлення порушень, аналітичну роботу тощо.

Функція прокуратури - це теж перш за все прокурорська діяльність. І все-таки не можна ставити знак рівності між функцією і діяльністю, за допомогою якої ця функція реалізується. Поняття «функція прокуратури» ширше за поняття «діяльність прокуратури», тому що, окрім практичної діяльності органів прокуратури, функція містить у собі і соціальне

призначення прокуратури. Цей висновок ґрунтується на тому, що природа будь-якої функції (у тому числі і прокурорської) подвійна, внутрішньо суперечлива. Як слушно відзначено в -літературі, «соціальне призначення» і «діяльність» - дві сторони поняття функції прокуратури і відсутність однієї з них не дозволяє говорити про наявність самостійної функції [11].

Слід відмітити, що в юридичній літературі зустрічаються різні думки стосовно класифікації функцій прокуратури. Зокрема, були спроби ототожнити її діяльність з здійсненням прокурорського нагляду. «Прокуратура, - відзначав В.П.Громов - повинна мати одну -єдину функцію - функцію нагляду за законністю» [15].

Справді, у сучасних умовах діяльність прокуратури здійснюється переважно у формі нагляду за дотриманням і правильним застосуванням законів. Це безпосередньо впливає із контрольної-наглядової функції держави в цілому, складовою частиною якої є система органів прокуратури України [2]. Можна у принципі погодитися з Ю .С. Шемшученком, котрий вважає, що: «самостійна функція нагляду за законністю може найбільш успішно здійснюватися відносно самостійною системою органів прокуратури» [14]. Тому окремі наглядові функції по суті можна розглядати скоріше як підфункції єдиної наглядової функції прокуратури . Зберігаючи усталену термінологію, що вже стала звичною для вчених і фахівців, ми пам'ятаємо про деяку її умовність.

Концепція розподілу функцій прокуратури на наглядові і ненаглядові, обумовлена самим характером її діяльності, одержала підтримку вчених-юристів [16], хоча висловлювалася і думка про те, що , оскільки вся діяльність прокуратури носить наглядовий характер , то це повинно стосуватися і таких видів прокурорської діяльності, як підтримання державного обвинувачення в суді та участі в розробці заходів попередження злочинів та інших правопорушень, що розглядалися як характерні форми прокурорського нагляду [17; 18].

Згідно зі ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладаються

наступні функції: «1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом ; 3) нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство ; 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Встановлення переліку функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі є непрямим підтвердженням того факту, що система прокуратури визнана як відносно автономний державний інститут. Разом із тим це може відіграти і негативну роль, якщо в умовах змінених соціально-економічних і політичних обставин прокуратуру не можна буде наділити додатковими функціями без внесення змін до Конституції, що практично важко здійснити.

Згідно з п.9 р.ХУ Перехідних положень Конституції України «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового слідства - до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування » [19].

Отже, вважаю, що класифікація функцій на основні і додаткові дозволяє примирити прихильників радикального і м'якого підходу до реформування прокуратури та приведення її до конституційної моделі.

1.2. Загальні підходи до визначення місця прокуратури в системі розподілу влади

Питання про місце прокуратури в механізмі державної влади значною мірою визначається її функціями. Разом з тим це питання має самостійне значення, і, в свою чергу, від місця знаходження прокуратури в системі державної влади залежить характер її функцій.

На теоретичному рівні, як, проте, і на практиці, це питання однозначного рішення не має. Будучи дискусійним постійно, воно набуло додаткової гостроти у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 24.08.91р. Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила здійснення державного будівництва в Україні на основі принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Теорія розподілу влади в своєму класичному вигляді була сформульована англійцем Джоном Локком (1632-1704 рр.) і французом Шарлем Луї Монтеск'є (1689-1755 рр.).

Локк головне зло бачив в неподіленій владі монарха, який одноособове приймав і виконував закони. «Абсолютна деспотична влада, або управління без встановлених постійних законів, - писав він, - не можуть ні якою мірою відповідати меті суспільства і уряду. Вихід полягає в тому, щоб мати в державі дві окремі структури: законодавчу владу, яка повинна належати парламенту, і виконавчу, що належить монарху» [20].

Ш.Монтеск'є суть свого розуміння розподілу влади висловив таким чином: «Якщо влади законодавча і виконавча будуть з'єднані в одній особі або установі, то свободи не буде, оскільки можна побоюватися, що цей монарх або сенат стануть видавати тиранічні закони для того, щоб так само тиранічне застосовувати їх. Не буде свободи і в тому випадку, якщо судова влада не буде відділена від влади законодавчої і виконавчої» [21].

Теорія розподілу влади в її початковому трактуванні була найбільш повно і послідовно реалізована в Конституції США 1787 р. Законодавчі

повноваження були надані Конгресу. Виконавча влада ввірена Президенту, а судова влада - Верховному суду США, а також судам, що засновуються Конгресом.

З одного боку, для конституційного ладу США характерна ступінь організаційного відособлення. Так, Президент і члени його кабінету не мають права перебувати в палатах Конгресу. Президент не наділений правом законодавчої ініціативи. Конгрес і Президент обираються роздільно. Члени кабінету відповідальні тільки перед Президентом.

З іншого боку, діє система «стримань і противаг». Закони приймаються в Конгресі, але кожний законопроект заздалегідь представляється Президенту, який може його не підписати і повернути зі своїми запереченнями в ту палату, звідки вийшов законопроект. Остаточне слово належить Конгресу.

Система «стримань і противаг» - працюючий компонент конституційного ладу США. Він дає можливість взаємного контролю, створює умови для взаємодії влади.

Теорія розподілу влади сприйнята конституціями й інших країн, однак конкретні форми її реалізації різноманітні. У одних країнах поєднання одними і тими ж особами функцій в різній владі вважається недопустимим, в інших - укоренилися інші традиції, і міністри, як правило, є членами парламенту. У деяких державах виключається можливість наділення виконавчої влади правом видання закону. Але є країни, в яких при певних умовах допустимо як пряме, так і делеговане право видання законів з боку виконавчих структур (президент і уряд).

Треба мати на увазі, що теорія розподілу влади має не тільки прихильників, але і противників, які докоряють їй в застаріванні, відірваності від реальності сучасного світу.

Як один з найважливіших аргументів, що висуваються противниками даної теорії, є теза про єдність державної влади, приналежності її або пануючому класу, або народу.

Цей аргумент уявляється уразливим.

Незалежно від того, яким чином розуміти владу, потрібно визнати, що народ безпосередньо не може здійснювати її в повному обсязі. Він вимушений делегувати її тим владним структурам, що сам утворив. Щоб останні не могли зловживати цією владою, вона повинна бути розумно розділена між ними.

У зв'язку з тим, що Декларація про державний суверенітет України оголосила розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, в теорії прокурорського нагляду виникло питання, до якої з названих гілок влади відноситься прокуратура. З цього питання були висловлені різні точки зору.

Одні вважали, що прокуратура повинна знаходитися в системі законодавчої влади. У основі їх думки лежить теза про те, що прокуратура є органом нагляду за виконанням законів, які приймаються законодавчим органом - Верховною Радою України, діє на основі повноважень, отриманих від законодавчої влади, і підконтрольна їй. Вказується також на те, що без прокуратури законодавча влада виявиться фактично безвладною в зв'язку з відсутністю органу, який би контролював виконання рішень, що приймаються.

З іншої точки зору прокуратура повинна входити до системи виконавчої влади, оскільки однією з її функцій є організація виконання законів, а контроль і нагляд є засобами рішення цього завдання. Радикальні прихильники цієї позиції бачать прокуратуру в структурі Міністерства юстиції, посилаючись при цьому на досвід дореволюційної Росії, США й інших країн, в яких Генеральний прокурор і міністр юстиції поєднані в одній особі [17; 22].

На думку прихильників третьої точки зору, «прокуратуру потрібно повернути в «природне для неї положення одного з елементів правосуддя». Кажучи іншими словами, представники цього підходу до розв'язання питання, що розглядається, бачать прокуратуру в системі судової влади»

[23].

Поряд з викладеним, щодо питання про місце прокуратури в системі державної влади, були висловлені думки, які ніби виходять за межі розподілу державної влади лише на три гілки. На думку прихильників даного підходу, поряд з законодавчою, виконавчою і судовою владою, які є фундаментальними гілками влади, правомірно говорити про контрольну (наглядову) владу, до якої, нарівні з Конституційним Судом, Уповноваженим Верховної Ради України по правах людини, Рахунковою палатою й іншими органами, входить і прокуратура.

Нарешті, існує ще одна точка зору, відповідно до якої прокуратура є самостійним державним інститутом. Не входячи до жодної з гілок, вона активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дозволяє їй найбільшою мірою реалізувати свої правоохоронні і правозахисні функції.

Не маючи можливості детально зупинитися на приведених точках зору з питання про місце прокуратури в системі державної влади, обмежимося лише короткими зауваженнями.

З законодавчою владою прокуратуру об'єднує те, що як орган нагляду вона стежить за точним виконанням законів, що приймаються Верховною Радою. У цьому значенні її можна розглядати як один з механізмів практичної реалізації волі законодавчої влади. Але для висновку про те, що прокуратура входить в систему законодавчої влади, немає підстав, тому що спостереження за виконанням законів нарівні з прокуратурою здійснюють численні контролюючі органи, в тому числі ті, які входять в систему виконавчої влади. Тому було б просто нелогічно включити прокуратуру в систему законодавчої влади, а всі інші органи, що здійснюють наглядово-контрольні функції, залишити за її межами.

Найбільш тісним є зв'язок прокуратури з судовою владою, особливо в межах кримінального судочинства. Образно кажучи, прокурорська діяльність «вмонтована» в кримінальне судочинство, де головна роль належить суду. У цьому значенні прокурорська діяльність може

розглядатися на теоретичному рівні як елемент судової влади.

Однак в організаційному відношенні вводити прокуратуру в систему судової влади не можна. По-перше, тому що в цьому випадку вона виявиться нездідною бути противагою суду, і одне з її найважливіших завдань - усунення порушень законів, від кого б вони не виходили, в сфері відправлення правосуддя стане в практичному плані нездійсненною.

Іншою обставиною, що виключає входження прокуратури в систему судової влади, є наявність у прокуратури наглядової функції, яка для судової влади є невластивою. Дисфункціональна діяльність державного органу не тільки не ефективна, але і веде до руйнування самого цього органу.

До речі, зазначимо, що навіть в тих країнах, де органи прокуратури створені і функціонують при судах, і внаслідок цього прокурорська система будується відповідно судовій системі, в організаційному відношенні прокуратура є самостійним органом.

Заслуговує уваги ідея про відношення прокуратури до системи наглядово-контрольної влади. Автори цієї концепції праві, на наш погляд, в тому, що класичний підхід до розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову не вирішує цю проблему до кінця, оскільки за межами названих гілок державної влади знаходяться деякі контролюючі органи, які також наділені владними повноваженнями. Разом з прокуратурою вони утворюють четверту - наглядово - контролюючу - владу.

Дана точка зору про місце прокуратури в системі державної влади, будучи більш плідною порівняно з вище розглянутими, проте, не позбавлена недоліків. Головним з них є те, що функція обвинувачення, яку традиційно виконує прокуратура і яка, як буде показано далі, стає для неї визначальною, не вписується в наглядово - контролюючу владу. Ця функція є двигуном кримінального процесу, і за своїм характером аж ніяк не є наглядовою діяльністю.

Розглянуті аргументи дозволяють зробити висновок про те, що

найбільш плідним у вирішенні проблеми, що розглядається, є підхід, відповідно до якого прокуратура не відноситься ні до однієї гілки влади, займаючи в її структурі самостійне місце, але активно взаємодіє з всіма органами влади.

Важливе значення в аспекті, що розглядається, нарівні з викладеним, має дослідження взаємовідносин, в яких знаходиться прокуратура з іншими органами державної влади. Без аналізу цих відносин питання про місце прокуратури в механізмі державної влади залишається до кінця не вирішеним. Вважаємо, що, спираючись на теорію розподілу влади, відносини прокуратури з іншими органами державної влади в самому загальному вигляді можна визначити як активну взаємодію організаційно самостійних систем (підсистем), у процесі якої прокуратура й інші державні органи, з одного боку, надають взаємну підтримку і допомогу, а з іншого - виступають по відношенню один до одного як елементи механізму стримування і противаг.

1.3. Взаємовідносини прокуратури з судовою владою

Як свідчить аналіз функцій прокуратури, діяльність прокурорів в значній своїй частині здійснюється в тісному зв'язку з судом. Характер цих зв'язків різний. Уявляється теоретично обгрунтованим і в практичному плані плідним виділення наступних форм взаємовідносин прокуратури і суду: 1) взаємоконтроль і взаємостримання; 2) взаємодія прокурорського нагляду і судового контролю на стадії досудового слідства; 3) взаємодія прокуратури і суду в правозахисній діяльності; 4) взаємодія прокуратури і суду при здійсненні профілактики злочинів [21].

Контроль суду за законністю рішень і дій прокуратури є формою реалізації основної мети судово-правової реформи - затвердження судової

влади як головного гаранта прав і свобод громадян і розширення юрисдикції судів на всі правовідношення, які виникають на території України.

На практиці він здійснюється в різних формах і напрямках. Найбільш виразно дана форма взаємодії виявляє себе в сфері кримінального судочинства. Розглядаючи кримінальну справу по суті, суд фактично контролює законність усіх рішень, прийнятих прокурором на стадії досудового слідства при здійсненні нагляду. Суд може внести зміни в обвинувачення, припинити справу, виправдати підсудного, при цьому не тільки констатувавши порушення закону, але і указавши конкретних посадових осіб, в тому числі органів прокуратури, винних в допущених порушеннях. Згадані форми судового контролю за рішеннями, що приймаються прокуратурою на стадії досудового слідства, органічно властиві діяльності суду по здійсненню правосуддя і в цьому значенні є традиційними.

У ході судово-правової реформи, що проводиться зараз в Україні, контрольна діяльність суду в кримінальному судочинстві послідовно розширюється. Суд може відмінити рішення прокурора про припинення кримінальної справи або про відмову в порушенні кримінальної справи. Все це відповідає ідеї підвищення ролі судової влади, розширенню судового захисту прав і свобод громадян і одночасно є засобом судового контролю за законністю дій прокуратури.

У основі прокурорського контролю за діяльністю суду знаходиться один з найважливіших принципів правової держави, відповідно до якого судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються тільки закону. Даний принцип отримав своє закріплення в ст. 129 Конституції України, а практичне його впровадження є найважливішим завданням судово-правової реформи, що здійснюється в Україні.

Ідея незалежності суду народилася не учора. Ще на початку ХХ сторіччя видатний процесуаліст того часу І.Я. Фойницький писав: «що

судова незалежність свята для прокуратури; без неї і прокурорська влада позбавляється найголовнішого свого устою» [20].

Визнавали необхідність збереження незалежності судової влади від інших державних органів, в тому числі від прокуратури, й інші авторитетні вчені і практики. Так, наприклад М.В. Муравйов, який багато років працював у прокуратурі і дослужився до посади Генерал-прокурора, писав: «що нагляд за судом і судьями сторонньої напівадміністративної установи, якою є прокуратура, робить її як би ворожим суду органом, породжує між ними недовір'я і розбіжності, суперечить достоїнству і незалежності суддів і може перейти в тиск на юстицію» [13].

Все викладене переконує нас, що при розв'язанні питання про взаємовідносини між прокуратурою і судом не може бути навіть мови про повернення до тих відносин між ними, які мали місце тоді, коли прокурори здійснювали нагляд за дотриманням законів при розгляді справ в судах. Для правової держави це дійсно нонсенс.

Разом з тим вже на початку судово-правової реформи було очевидно, що гіпертрофована самостійність і незалежність будь-якої гілки влади, включаючи судову, здатна викликати небезпеку. Відомо, що будь-який державний інститут, що не має зовнішнього контролю і системи противаг, псується і розвалюється. Тому Конституція України (ст. 6) не випадково проголосила принцип розподілу влади як основу здійснення державної влади. Законодавча влада, як вже відмічалось, має стримуючий механізм в особі Президента і Конституційного Суду, а виконавча влада контролюється Верховною Радою і судовою владою.

І тільки суд зовнішнього контролю не має, хоч потребує його не менше, а може навіть і більше, ніж інші органи державної влади, враховуючи значущість рішень, що приймаються ним для долі окремої людини.

У літературі правильно, на наш погляд, зазначалося: «що в конституційній формулі «суди незалежні і підкоряються тільки закону»

друга половина сприймається як постулат. А тим часом теза про те, що всі суди дійсно підкоряються тільки закону - це лише гіпотеза, яка потребує перевірки» [24].

Нині така перевірка стає особливо актуальною, бо судова реформа вже надала право суддям одноосібно розглядати значну частину кримінальних і цивільних справ, тобто, навіть без того контролю, який забезпечував раніше принцип колегіальності правосуддя, обов'язкова участь народних засідателів у правосудді. Думка про непогрішність суддів, якими працюють точно такі ж юристи, як і в інших правоохоронних органах, є, на наш погляд, помилковою. «Не треба думати, - справедливо підкреслюється в літературі, - що суддя не схильний до тих же слабкостей і спокус, як і будь-який інший чиновник, наділений владою над людьми» [25].

Посилання на те, що законність в діяльності судів забезпечується наявністю внутрішнього контролю у вигляді апеляції і касації, не може розглядатися як аргумент, що повністю відкидає викладені побоювання. По-перше, вищестоящі суди переглядають справи в порядку апеляції і касації лише в тих випадках, коли є сигнали у вигляді скарг і подань, внаслідок чого значна частина справ не попадає в поле зору вищестоящих судів.

Крім того, потрібно мати на увазі, що вищестоящі суди тією чи іншою мірою є відповідальними за роботу нижчестоящих судів, і тому вони зацікавлені в тому, щоб не псувати показники «хорошої» роботи нижчестоящих судів.

Корпоративна солідарність, характерна для внутрішньовідомчого контролю, відіграє негативну роль і в системі внутрішнього контролю.

Все викладене свідчить про те, що суди, як і інші органи державної влади, нарівні з системою внутрішнього контролю повинні мати зовнішній контроль. Такий контроль за законністю правосуддя покликаний здійснювати прокуратура і частково адвокатура.

Даний висновок заснований на тому, що в цей час значна частина кримінальних і цивільних справ розглядається судами з участю прокурорів і

адвокатів, що виступають у справі як сторони. Сигнали адвокатів і прокурорів у вигляді скарг і подань про порушення прав особи і відступи судів від вимог законності і справедливості є, з одного боку, засобом усунення даних порушень, а з іншого - психологічним чинником превентивного характеру, що в комплексі може розглядатися як система стримань і противаг у сфері правосуддя.

Не принижуючи значення інституту адвокатури в механізмі стримань і противаг при відправленні правосуддя, не можна не відзначити того, що адвокатська діяльність щодо цього носить однобічний характер. Адвокат не стане привертати увагу до таких порушень закону судом, які привели до необгрунтованого виправдання або звільнення з -під варті його підзахисного. Крім того, як справедливо зазначає А.Д. Бойков: «межі зусиль адвоката визначені бажанням і гонораром клієнта» [24].

Прокурорські реагування на порушення законів, від кого б вони не надходили, цієї однобічності і обмеженості не знають, і тому є більш дійовим засобом контролю за тим, щоб судова влада підкорялася закону. Тому необхідно відкинути спекулятивні міркування про те, що наглядово-контрольні повноваження прокурора ніби є загрозою для незалежності судової влади. Про абсурдність цієї тези говорить, зокрема, те, що прокурорська влада у відносинах між прокуратурою і судом ніякої «власної влади» не має, тому що прокурорське реагування як в формі подання, так і в формі протесту на допущене судом порушення закону є усього лише сигналом вищестоящому суду, що нижчестоящий суд, на думку прокурора, при розгляді конкретної справи відступив від вимог закону.

Остаточне рішення з цього питання приймає сама судова влада в особі суду другої інстанції. Називати такий порядок усунення прокурором порушень закону в сфері відправлення правосуддя «прокурорським диктатом» - значить суперечити здоровому глузду і не рахуватися з реаліями судово-прокурорської практики.

Проблема взаємодії прокуратури і суду в формі паралельного

прокурорського нагляду і судового контролю на стадії досудового слідства також виникла на практиці і в теорії під впливом ідеї затвердження судової влади як головного гаранта прав і свобод громадян і розширення юрисдикції судів на всі правовідносини. Дана ідея знайшла своє закріплення в Конституції України, що передбачає судовий порядок прийняття рішень про взяття під варту обвинуваченого (ст. 29), проведення обшуку (ст. 30), накладення арешту на поштово-телеграфну кореспонденцію і її виїмку (ст. 31), а також отримала свій розвиток в проекті Кримінально-процесуального кодексу .

Ідея судового контролю в стадії досудового слідства , як вже відмічалось, має неоднозначну оцінку. Проте реалізація даної ідеї частково вже почалася на практиці, і тому завдання науки полягає в тому, щоб сприяти в оптимальному розв'язанні питання про взаємовідносини прокурорського нагляду і судового контролю на стадії досудового слідства.

Дана проблема має, на наш погляд, два основних аспекти: теоретичний і процесуально-організаційний.

Розгляд її в першому аспекті передбачає теоретичний аналіз тих елементів прокурорського нагляду і судового контролю, які, з одного боку, характеризують названі види судової і прокурорської діяльності, а з іншого - відрізняють їх один від одного.

По-перше, прокурорський нагляд і судовий контроль на досудових стадіях кримінального судочинства ніяк не підміняють один одного. При цьому прокурор і суд здійснюють свої функції незалежно один від одного, діючи кожний своїми методами і засобами у випадках і межах, встановлених Конституцією України.

Іншою помітною ознакою є те , що прокурор, як орган нагляду, діє постійно і безперервно, що є істотною особливістю прокурорського нагляду в межах даної галузі. Судовий контроль таких якостей не має. Він здійснюється при застосуванні заходів процесуального примусу, коли відповідно до Конституції України і кримінально-процесуального

законодавства потрібне судове рішення.

Ще однією характерною ознакою є те, що нагляд здійснюється прокурором у конкретній кримінальній справі з моменту порушення і до закінчення розслідування, незалежно від того, є у прокурора які-небудь відомості про порушення законності чи ні. Реагування суду як органу контролю відбувається тоді, коли надходить скарга про порушення прав і законних інтересів людини і громадянина органом досудового слідства.

Таким чином, як правильно відмічалось в літературі, за масштабами і спрямованістю судовий контроль на стадії досудового слідства не тільки не тотожний прокурорському нагляду, але і не дублює його.

Другий аспект «проблеми взаємодії прокурорського нагляду і судового контролю на стадії досудового слідства пов'язаний з встановленням такого організаційно -процесуального порядку, при якому забезпечувався б примат судової влади при прийнятті рішень про застосування заходів процесуального примусу і разом з тим не усувався б від розв'язання цих питань прокурор, що наглядає за розслідуванням даної справи . Необхідність такого порядку зумовлена тим, що для прокурора, який безперервно здійснює нагляд за досудовим слідством, охорона прав і законних інтересів є і його завданням», передбаченим статтями 29 і 30 Закону України «Про прокуратуру». Крім того , перед прокурором стоїть й інше, не менш важливе завдання, яке повинно вирішуватися в комплексі з першим. Прокурорський нагляд в даній галузі здійснюється також з тим, щоб жоден злочин не залишився нерозкритим і жодна особа, що здійснила злочин, не уникла встановленої законом відповідальності . Неважко побачити, що ці завдання тісно пов'язані одне з одним і тому прокурора не можна відсторонити від участі у вирішенні і тих питань, пов'язаних з досудовим слідством, які Конституція України віднесла до прерогативи суду.

Вважаємо , що з урахуванням викладеного, організаційно-процесуальний порядок взаємодії прокурорського нагляду і судового контролю при розв'язанні питань про застосування заходів процесуального

примусу може виглядати таким чином: слідчий виносить постанову про порушення клопотання щодо застосування заходів процесуального примусу відносно конкретної особи, прокурор при згоді вносить на ім'я суду подання з даного питання, а суд ухвалює остаточне рішення. Якщо прокурор вважає недоцільним підтримувати клопотання слідчого, він повинен винести постанову про відмову в клопотанні слідчого і викласти мотиви відмови. Слідчий після цього має право звернутися з клопотанням безпосередньо в суд, надавши одночасно інші матеріали справи .

До речі зазначимо, що аналогічний порядок розв'язання питань, пов'язаних з арештом обвинуваченого, застосуванням інших заходів процесуального примусу, існує в США, Франції й інших демократично розвинених країнах.

Важливим аспектом проблеми взаємодії прокуратури і суду є питання про співвідношення їх правозахисної функції. Частково це питання вже розглядалося в попередньому розділі. Тут ще раз підкреслимо, що правозахисна діяльність прокуратури ніякою мірою не «підміняє право громадян на суддю», як це стверджують опоненти загального нагляду , а навпаки, утворюючи альтернативну систему правового захисту , розширяє можливості громадян у захисті своїх прав . Органи прокуратури розглядають скарги і заяви громадян з приводу правопорушень оперативно, в термін не більше як за місяць, що непорівнянно з витратами часу в судах. Важливе значення має і те, що правову допомогу населенню органи прокуратури надають безкоштовно.

Потрібно також підкреслити і те, що рішення, прийняте прокурором за скаргою громадянина, не позбавляє останнього, у разі незгоди з ним, звернутися з аналогічною скаргою до суду, а у випадках, передбачених законом, оскаржити в судовому порядку і саме рішення прокурора .

Все це свідчить про те, що правозахисна діяльність суду і аналогічна діяльність прокуратури не тільки не суперечать одна одній, а навпаки , взаємно доповнюються і посилюються. Виявляється це, з одного боку, в

тому, що прокурори, вирішуючи самостійно значну кількість скарг громадян, полегшують тим самим роботу суддів, працюючих в режимі підвищеного навантаження. З іншого боку, прокурори самі спираються на допомогу судів, коли їх законні вимоги про відновлення порушених прав громадян ігноруються відповідними посадовими особами. У таких ситуаціях прокурори звертаються із заявою до суду, рішення якого є обов'язковим.

Подальший розвиток взаємодії прокуратури і суду щодо правозахисної діяльності бачиться в значному розширенні практики заяви прокурорами позовів в інтересах невизначеного кола осіб - екологічних позовів, позовів, пов'язаних з незаконною приватизацією державних і муніципальних об'єктів, позовів на захист прав споживачів. Такі позови прокурора мають велике соціальне значення і мають потребу, як правило, в серйозному обґрунтуванні, вимагають попередніх перевірок і досліджень, що нерідко під силу лише такому органу, яким є прокуратура. Про значення цієї практики свідчить і досвід інших країн. Інститут пред'явлення позову прокурором (або органом, що є аналогом прокуратури) в інтересах невизначеного кола осіб існує, наприклад, в США, Франції та інших країнах. Вважаємо, що закріплення в Конституції України функції представництва прокуратурою інтересів громадян і держави в суді збагатить змістовну сторону взаємодії прокуратури і суду в аспекті правозахисної їх діяльності, підвищить її соціальне значення.

Об'єктивна потреба взаємодії прокуратури і суду при проведенні профілактики злочинів зумовлена спільністю завдань, що стоять перед ними в даній сфері. У допередбудовний період ця взаємодія здійснювалася в межах координаційної функції прокуратури, мала постійний характер і була досить плідною. Ніякого сумніву відносно правомірності такої співпраці прокуратури і суду не виникало. Незалежна судова влада, як доречно відмічалось в літературі, несумісна з такою опікою [24].

Погоджуючись з тим, що носій незалежної державної влади - суд не може стояти в одному ряду з органами, діяльність яких в сфері боротьби із

злочинністю координується прокуратурою, ми разом з тим вважаємо, що теоретична теза про неучасть суду у боротьбі із злочинністю є неспроможною, оскільки вона входить в суперечність з реальною практикою. Відповідно до ст. 2 КПК: «завданнями кримінального судочинства є не тільки охорона прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що беруть в ньому участь, але також швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних і забезпечення правильного застосування Закону з тим, щоб кожний, хто здійснив злочин, був притягнутий до відповідальності, і жоден невинний не був покараний». Підкреслені нами завдання кримінального судочинства є формою попередження злочинності і вирішуються спільними зусиллями правоохоронних органів за безпосередньою участю суду.

Крім того, відповідно до ст. 23 КПК: «при провадженні судового розгляду кримінальної справи суд зобов'язаний виявляти причини і умови, що сприяли здійсненню злочину», і на підставі ст. 23-2 КПК: «шляхом внесення приватної ухвали звертати на це увагу державних органів, громадських організацій або посадових осіб і вимагати від них вжиття відповідних заходів».

Викладене означає, що при здійсненні правосуддя суд здійснює попереджувальний вплив на злочинність і ступінь цього позитивного впливу не може не враховуватися прокурором при координації дій правоохоронних органів. Все це підводить до висновку про те, що юридична наука зобов'язана допомогти практиці знайти таку форму взаємовідносин прокуратури і суду в сфері профілактики злочинів, в межах якої суд, залишаючись органом незалежної державної влади, міг би активно взаємодіяти з прокуратурою і через неї - з усіма іншими правоохоронними органами.

На підставі викладеного, слід зазначити в Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю потрібно записати: «що прокуратура взаємодіє з судом у формах: взаємного

інформування про стан злочинності і судимості; використання даних судової статистики і матеріалів судової практики при розробці заходів щодо посилення боротьби із злочинністю; проведення спільних семінарів і конференцій: наряду спільних, інформаційних листів, довідок, оглядів; участі в підготовці постанов Пленумів Верховного Суду і Вищого господарського суду України».

У Положенні про координацію правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю повинно бути також підкреслено, що суди, беручи участь в спільних заходах правоохоронних органів, діють на основі принципів самостійності органів судової влади і незалежності суддів.

Висновки до розділу 1

Досліджуючи перший розділ кваліфікаційної роботи ми дійшли наступних висновків:

1. Діяльність прокуратури спрямована на сприяння утвердженню верховенства Конституції і законів України і забезпеченню дотримання прав і свобод людини і громадянина і має своїм завданням захист суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави України.

2. Встановлення переліку функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі є непрямим підтвердженням того факту, що система прокуратури визнана як відносно автономний державний інститут. Разом із тим це може відіграти і негативну роль, якщо в умовах змінених соціально-економічних і політичних обставин прокуратуру не можна буде наділити додатковими функціями без внесення змін до Конституції, що практично важко здійснити. Згідно з п.9 р.ХУ Перехідних положень Конституції України: «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію

досудового слідства - до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування» [19]. Отже, класифікація функцій на основні і додаткові дозволяє примирити прихильників радикального і м'якого підходу до реформування прокуратури та приведення її до конституційної моделі.

3. Розглянуті аргументи, в першому розділі, дозволяють зробити висновок про те, що найбільш плідним у вирішенні проблеми, що розглядається, є підхід, відповідно до якого прокуратура не відноситься ні до однієї гілки влади, займаючи в її структурі самостійне місце, але активно взаємодіє з всіма органами влади. Важливе значення в аспекті, що розглядається, нарівні з викладеним, має дослідження взаємовідносин, в яких знаходиться прокуратура з іншими органами державної влади. Без аналізу цих відносин питання про місце прокуратури в механізмі державної влади залишається до кінця не вирішеним. Вважаємо, що, спираючись на теорію розподілу влади, відносини прокуратури з іншими органами державної влади в самому загальному вигляді можна визначити як активну взаємодію організаційно самостійних систем (підсистем), у процесі якої прокуратура й інші державні органи, з одного боку, надають взаємну підтримку і допомогу, а з іншого - виступають по відношенню один до одного як елементи механізму стримування і противаг.

4. Суди, як і інші органи державної влади, нарівні з системою внутрішнього контролю повинні мати зовнішній контроль. Такий контроль за законністю правосуддя покликаний здійснювати прокуратура і частково адвокатура. Даний висновок заснований на тому, що в цей час значна частина кримінальних і цивільних справ розглядається судами з участю прокурорів і адвокатів, що виступають у справі як сторони. Сигнали адвокатів і прокурорів у вигляді скарг і подань про порушення прав особи і відступи судів від вимог законності і справедливості є, з одного боку,

засобом усунення даних порушень, а з іншого - психологічним чинником превентивного характеру, що в комплексі може розглядатися як система стримань і противаг у сфері правосуддя.

5. Також слід зазначити в Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю потрібно записати : «що прокуратура взаємодіє з судом у формах : взаємного інформування про стан злочинності і судимості ; використання даних судової статистики і матеріалів судової практики при розробці заходів щодо посилення боротьби із злочинністю; проведення спільних семінарів і конференцій : на пряму спільних, інформаційних листів, довідок, оглядів; участі в підготовці постанов Пленумів Верховного Суду і Вищого господарського суду України». У Положенні про координацію правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю повинно бути також підкреслено, що суди, беручи участь в спільних заходах правоохоронних органів, діють на основі принципів самостійності органів судової влади і незалежності суддів.

РОЗІЛ 2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ, ВІДОМЧОГО ТА СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ ЗАВДАНЬ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

2.1. Правове регулювання контрольно-наглядової діяльності як фактор, що впливає на ефективність досудового розслідування

Створення ефективного кримінального судочинства є головною метою судово-правової реформи. Тому актуальним залишається питання підвищення ефективності кримінального судочинства та забезпечення своєчасності розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень за рахунок внутрішніх резервів органів правопорядку та судової системи в межах існуючого порядку судочинства, а також удосконалення такого порядку. Проте без чіткої відповіді науковців так і залишається 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.

Стосовно використання в юридичній науці такої категорії, як „ефективність”, існує багато критичних думок учених, які вважають, що питання ефективності кримінальних процесуальних норм чи кримінальної процесуальної діяльності виходять за рамки предмета науки кримінального процесуального права.

Так, І. Л. Петрухін свого часу зазначав: «що всі галузеві науки, в тому числі і наука кримінально-процесуального права, не займаються і не здатні займатися вивченням низки факторів, які впливають на ефективність кримінального судочинства. Він стверджував, що наука кримінальнопроцесуального права обмежується логічним аналізом кримінально-процесуальних норм, не виявляючи при цьому результату їх дії. У зв'язку з цим вчений вважав, що проблематика ефективності правових

норм повинна стати предметом дослідження самостійного напрямку в науці . Отже, як зазначав автор, питання ефективності права виходять за межі науки кримінальнопроцесуального права та в цілому – за межі юридичної науки».

З таким підходом не погоджувався Ф. Н. Фаткуллін , який зазначив: «що науковці, які досліджують кримінальний процес, кримінально-процесуальні відносини та кримінально-процесуальні норми, завжди намагалися з'ясувати характер впливу кримінально -процесуальних приписів на суспільні відносини і на цій підставі визначити шляхи подальшого їх вдосконалення . При цьому поступово напрацьовувалися певні методики оцінки ефективності правових засобів, а тому зневажати та ігнорувати такий багаторічний науковий досвід не можна . Традиційні сфери науки кримінально-процесуального права не обмежуються логічним аналізом кримінально-процесуальних норм. На думку вченого, аналіз ефективності кримінально-процесуальної норми або будь-якої іншої категорії науки кримінально -процесуального права нерозривно пов'язаний з усвідомленням її сутності, меж та механізму дії, а також багатьох інших сторін» [26, с. 5].

Якщо говорити про цілі кримінальної процесуальної діяльності, то вони полягають у: а) виявленні (встановленні) діянь , заборонених кримінальним законом; б) встановленні особи, яка вчинила це діяння; в) покаранні винної особи шляхом дотримання передбачених кримінальним процесуальним законодавством процедур ; г) забезпеченні прав та інтересів осіб, що залучаються до кримінального судочинства.

Цілі кримінально-процесуального права, продовжує О. М. Миколенко: «можна класифікувати на два види: загальні та спеціальні. Загальні цілі притаманні всім галузям права України і до них відносяться: а) закріплення за допомогою юридичних засобів уже існуючих суспільних відносин; б) стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують та відповідають загальним інтересам суспільства; в) створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; г) вилучення з практики соціально небезпечних відносин.

Спеціальні цілі притаманні виключно кримінальному процесуальному праву і до них відносяться: а) встановлення та забезпечення правового режиму, у межах якого повинні здійснюватись реалізація і захист кримінальних процесуальних прав і обов'язків учасників кримінального судочинства, законних інтересів приватних осіб та інтересів держави в кримінальному процесі, розгляд і вирішення кримінальних справ; б) забезпечення оптимального рівня правозастосовної діяльності з чітким визначенням повноважень владних суб'єктів кримінального процесуального права; в) забезпечення справедливих умов реалізації прав особистості в кримінальному судочинстві шляхом закріплення процедур не тільки ефективних з точки зору держави, а доступних і зручних для учасників судочинства» [27].

Ефективність кримінальної процесуальної діяльності нерозривно пов'язана з ефективністю кримінального процесуального права. Різного роду дефекти кримінального процесуального законодавства значно знижують ефективність кримінальної процесуальної діяльності [28; 29].

«Ефективність кримінального процесуального права і кримінальної процесуальної діяльності в своєму результаті дають можливість вести мову про ефективність кримінального процесу в цілому. Найбільш прийнятним видається формулювання, яке визначає в найзагальнішому плані ефективність кримінального процесу як досягнення його мети по кожному конкретному кримінальному провадженню при мінімумі обмеження законних інтересів осіб, залучених до кримінального судочинства» [30, с. 24].

Розглядаючи специфіку діяльності з кримінального переслідування В. С. Зеленецький та Л. М. Лобойко вважають: «що ефективність останньої передбачає досягнення мети у найкоротший (у встановлених законом межах) термін, з найменшою шкодою для відповідних прав і законних інтересів громадян, щодо яких здійснюється переслідування, за максимально можливої економії процесуальних сил і засобів» [31, с. 188].

До критеріїв ефективності діяльності органів кримінального переслідування вчені відносять: 1) ступінь досягнення цими органами мети діяльності із переслідування; 2) його обґрунтованість, тобто обґрунтованими мають бути відповідні процесуальні акти, якими завершуються певні етапи діяльності органів дізнання, досудового слідства, прокурора із 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 [31, с. 186].

Автори цілком вірно вважають, що ефективність кримінального переслідування слід оцінювати з двох позицій: «1) відповідність витрат (сил, засобів, коштів тощо) досягнутому результату (викриття і покарання винного); 2) відповідність витрат рівню забезпечення прав заінтересованих учасників кримінального процесу (потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача тощо). Існування двох позицій щодо оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування обумовлене тим, що переслідування здійснюється не лише заради притягнення особи до кримінальної відповідальності, а й для забезпечення прав осіб, які постраждали від злочину. Суспільство однаковою мірою заінтересоване як у викритті й покаранні злочинця, так і у захисті прав і законних інтересів окремих своїх членів» [31, с. 193–194].

Ю. Є. Аврутін наголошує: «що оцінюючи, наприклад, ефективність розкриття злочинів мало зафіксувати факт збільшення кількості розкритих злочинів. Не менш важливо встановити як була організована робота по розкриттю злочину (організаційний критерій), скільки часу, сил і засобів витрачено (економічний критерій), забезпечене чи дотримання законності при реєстрації заяв про злочини і в ході роботи по їх розкриттю (правовий критерій), що не порушувались права громадян (правовий, етичний, моральний, етичний критерії) При цьому відповідні соціальні норми і

виступають власне правовими, моральними, етичними, психологічними, економічними, організаційними критеріями (мірилом) ефективності» [32, с. 23].

Л. М. Москвич, досліджуючи критерії ефективності судової системи, поділяє їх на чотири групи: «1) критерії ефективності організації судової системи, до яких відносить доступність та незалежність суду, спеціалізацію та стабільність судової системи; 2) критерії ефективності судової системи, до яких відносить справедливість, неупередженість та своєчасність судового розгляду; 3) критерії ефективності кадрового забезпечення судової системи, до яких відносить професіоналізм суддів та працівників апарату суду; 4) критерії соціальної ефективності судової системи, до яких відносить суспільний авторитет суду, довіру до суду та соціальну відповідальність суду» [33, с. 96–247].

Дещо перефразовуючи поняття ефективності та якості досудового розслідування, наданого В. К. Знікіним, слід сформулювати його: «як рівень досягнення мети і завдань досудового розслідування в результаті законних, надійних, економічних, оптимальних і раціональних організаційних і процесуальних дій слідчого (детектива), прокурора, керівника органу досудового розслідування, слідчого судді» [34, с. 29]. Аналізуючи роботу М. К. Носова [35, с. 461, 462]: «слід 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 діяльності суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядові функції на досудовому розслідуванні; - слабка організація контрольної та наглядової діяльності, що змушує підвищувати ступінь впливу центральних апаратів прокуратури та органів правопорядку за рахунок проведення інспекторських та контрольних перевірок. - паралелізм і дублювання в

діяльності окремих суб'єктів, що здійснюють контрольно-наглядові 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 і захисту державної таємниці, маніпуляція статистичними даними для поліпшення показників роботи;
- слабкий кадровий потенціал, нераціональне використання ресурсів високопрофесійних працівників, - недостатня забезпеченість фінансовими та матеріальними ресурсами і неефективне використання наявних ».

На наш погляд, необхідно виділяти такі наступні основні напрями, за якими можна оцінювати ефективність діяльності кожного із суб'єктів, що здійснюють контрольно-наглядові функції, ефективність правового регулювання їх правових можливостей та ефективність кримінальної процесуальної діяльності в цілому: «1. Прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль в механізмі забезпечення своєчасного внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР та початку досудового розслідування. 2. Прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль в механізмі забезпечення прав осіб, які залучаються до кримінального провадження. 3. Прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль в механізмі забезпечення законності проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій. 4. Прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль в механізмі забезпечення законності застосування заходів забезпечення кримінального провадження. 5. Прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль в механізмі забезпечення здійснення досудового розслідування в розумні строки. 6. Прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль в механізмі забезпечення законності закінчення досудового розслідування».

2.2. Правове регулювання прокурорського нагляду , відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення своєчасного внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР та початку досудового розслідування

КПК 2012 року відмовився від стадії порушення кримінальної справи. Чинне кримінальне процесуальне законодавство України передбачає , що відомості про кримінальне правопорушення, які містяться у будь-якій заяві, будь-якому повідомленні , при безпосередньому виявленні слідчим, прокурором ознак злочину повинні безальтернативно вноситись до ЄРДР і за цим фактом повинне розпочинатися досудове розслідування.

Нагадаємо , що за КПК 1960 року в стадії порушення кримінальної справи було можливе прийняття трьох альтернативних рішень: порушити кримінальну справу, відмовити в порушенні кримінальної справи, направити матеріали за належністю . Причому, контрольний механізм за законністю рішень, які приймалися в цій стадії, за півсторіччя дії КПК 1960 року зазнав суттєвих перетворень: від виключно прокурорського нагляду (ст. 100 КПК України 1960 року), через оскарження прокурору постанови про відмову в порушенні кримінальної справи особою, інтересів якої вона стосується, або її представником (ст . 99-1 КПК України 1960 року [36]), потім через оскарження постанови про відмову в порушенні кримінальної справи до суду (ст. ст . 236-1, 236-2 КПК України 1960 року [36]), далі через можливість оскарження постанови про порушення кримінальної справи щодо конкретної особи до суду [37] і закінчуючи можливістю оскарження до суду постанов про порушення кримінальної справи (як щодо конкретної особи, так і за фактом) (ст. 236-7, 236-8 КПК України 1960 року [38]). Така «реформація» у кінцевому рахунку, на наше глибоке переконання, і зіграла злий жарт зі стадією порушення кримінальної справи, перетворивши її з короткочасного етапу (максимум десять діб) кримінального провадження іноді у багатомісячні судові баталії з приводу законності порушення кримінальної справи, особливо враховуючи положення ч. 3 ст . 236-8 КПК

України 1960 року, згідно з якою у постанові про відкриття провадження по скарзі на постанову про порушення кримінальної справи суддя міг вирішувати питання про доцільність зупинення слідчих дій у справі на час розгляду скарги, та ч. 20 ст. 236-8 КПК України, яка передбачала апеляційне оскарження постанови судді.

Повертаючись до чинного кримінального процесуального законодавства України, слід зазначити, що ідея, яка була покладена законодавцем у зміст ст. 214 КПК щодо безальтернативності внесення відомостей до ЄРДР і майже негайного (не пізніше 24 годин) початку досудового розслідування, так і не втілилася у життя. Про це свідчать статистичні дані розглянутих та задоволених скарг на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягала у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР.

Спробуємо зробити аналіз причин, які призводять по суті до порушення (невиконання) вимог ст. 214 КПК. 1. Причини об'єктивного характеру (які не залежать від слідчих та прокурорів). Заявники і потерпілі – це особи, які у більшості своїй не є юристами, а, отже, вони не завжди можуть правильно оцінювати дії або події з точки зору їх відповідності до положень КК України і, вважаючи те чи інше діяння злочинним, можуть добросовісно помилятися. Проаналізовані нами ухвали слідчих суддів про відмову у задоволенні скарг на бездіяльність, пов'язану з невнесенням до ЄРДР, свідчать, що яскравим прикладом такої ситуації є заяви про шахрайство, в яких здебільшого мова йде про неповернення боргу. Крім цього, непоодинокими є випадки, коли заявники усвідомлюють цивільно-правовий характер відносин з «псевдоправопорушником», але вважають, що страх перед кримінальною відповідальністю змусить боржника якнайшвидше повернути борг. Зрозуміло, що системний аналіз ст.ст. 25, 36, 40 та 214 КПК дає можливість зробити висновок, що до ЄРДР повинні вноситися лише відомості про вчинене кримінальне правопорушення. Таким чином, як би не хотілося законодавцю, але без попереднього фільтру,

який би дозволяв відмежувати заяви (повідомлення) про дійсно вчинені кримінальні правопорушення від інших, на наш погляд, все ж таки не обійтися. Але, нажаль, таким фільтром на теперішній час, принаймні в Національній поліції, виступають не слідчий, керівник органу досудового розслідування, або прокурор, а працівник чергової частини, який доповідає начальнику органу поліції або особі, яка виконує його обов'язки, для розгляду та прийняття ними рішення згідно із ЗУ «Про звернення громадян» або КпАП України та сам начальник органу поліції, який зобов'язаний у разі встановлення у таких заявах (повідомленнях) відомостей, які вказують на вчинення кримінального правопорушення, своєю резолюцією повернути її (його) знову ж до чергової частини для негайної передачі начальнику слідчого підрозділу для вирішення питання про внесення відомостей до ЄРДР (п. 5 Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події). З цього приводу вважаємо неправильною практику застосування ЗУ «Про звернення громадян», оскільки ст. 12 цього Закону зазначає: «що його дія не розповсюджується на кримінально-процесуальні правовідносини». І останнє, ст. 383 КК України: «передбачає кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину». Однак, за запитом до Єдиного державного реєстру судових рішень «Злочини проти правосуддя. Стаття 383 КК України» надається інформація, що за весь час існування цього

2. Причини суб'єктивного характеру. До них слід віднести, по-перше, велику навантаженість на слідчих та прокурорів (за даними з різних областей України середня навантаженість на слідчих Національної поліції іноді сягає 300 проваджень, а прокурорів аж до 500 проваджень) і без суттєвого розширення штату працівників слідчих підрозділів та прокуратур цю проблему вирішити навряд чи буде можливо. По-друге, нажаль, закриття кримінального провадження на досудовому розслідуванні, як і за часи дії старого КПК, розцінюється як брак в роботі. В зв'язку з цим уповноважені

на внесення до ЄРДР посадові особи оцінюють так звану «судову перспективу» матеріалів, які подаються заявниками і при відсутності, на їх погляд, такої намагаються не розпочинати досудове розслідування, що є прямим порушенням вимог ст. 214 КПК.

3. Причини організаційного характеру. Правом на внесення відомостей до ЄРДР згідно з ч. 1 ст. 214 КПК наділені слідчі та прокурори. Разом з тим, серед осіб, уповноважених на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, ч. 4 ст. 214 КПК називає, крім слідчих і прокурорів, інших уповноважених службових осіб.

З огляду на нормативно-правові акти, прийняті в різних органах правопорядку, можна зробити висновок, що під такими «уповноваженими особами» слід розуміти співробітників чергових частин або службових осіб, спеціально уповноважених на прийняття заяв керівником відповідного підрозділу. Несвоєчасне передавання інформації про злочин є однією із причин порушення вимог ч. 1 ст. 214 КПК, де вказується, що слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення повинні внести відомості до ЄРДР і розпочати досудове розслідування.

Аналіз практики свідчить про те, що у випадках, які не потребують оперативного реагування (знов же на думку цієї службової особи), про прийняті заяви повідомляється керівнику органу досудового розслідування лише при закінченні чергування. Адже проведені прокуратурою перевірки показують, що розрив часу між прийомом заяви та повідомлень і отриманням їх слідчим сягає від декількох годин до декількох діб, особливо, якщо така заява прийнята у нічний час, напередодні вихідних чи святкових днів.

Звернемо увагу ще на один фактор, який заважає своєчасному внесенню відомостей до ЄРДР. Це низька якість складання службовими особами чергових частин або спеціально уповноважених на прийом заяв осіб протоколів прийняття заяви про вчинене кримінальне правопорушення або

таке, що готується. В якості додатка до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події надається стандартизований бланк такого протоколу. Нажаль, такою допомогою методичного характеру співробітники Національної поліції користуються доволі рідко. Практика показує, що слідчий, отримавши протокол, складений при зверненні особи до чергової частини, майже у 50% випадків змушений викликати заявників для відібрання додаткових пояснень, що в свою чергу знижує в очах громадян авторитет органу правопорядку і затягує початок досудового розслідування.

КПК 1960 року: «надавав право порушувати кримінальну справу не тільки слідчому та прокурору, а й органу дізнання – органу, на який покладалося вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили (ст. 103 КПК 1960 року), а після порушення кримінальної справи міг проводити слідчі дії в порядку та строки, передбачені ст. 104 КПК 1960 року. Якщо в системі МВС органи дізнання були відокремленими підрозділами, то в СБУ під ними розумілися й оперативні підрозділи» [39, с. 10]. Відповідно до п. 16 Інструкції: «слідчий, який отримав у черговій частині для розгляду заяву або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення у журналі ЄО ставить відмітку про час та дату її (його) отримання». КПК 2012 року позбавив оперативні підрозділи ініціативної участі у досудовому розслідуванні, їх повноваження звужені лише до виконання доручень слідчого або прокурора про проведення окремих слідчих (розшукових) або негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 41 КПК). Натомість, оперативно-розшукові органи, не маючи повноважень щодо внесення відомостей до ЄРДР, не позбавлені права приймати та реєструвати заяви і повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення, причому реєстрація цих заяв здійснюється не в журналі ЄО, а в журналі вхідної кореспонденції.

В окремих випадках, особливо в системі Національної поліції України, у складі якої діють міжрегіональні територіальні органи, що здійснюють

оперативно-розшукову діяльність (наприклад, Департамент захисту економіки), має місце не тільки прийняття, а й розгляд таких заяв, але не у відповідності до ст. 214 КПК, а згідно зі ст. 6 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»: «що передбачає в якості підстав для заведення оперативно-розшукових справ наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку із заяв, повідомлень громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, що потребує перевірки за допомогою оперативнорозшукових заходів і засобів, про злочини, що готуються або осіб, які готують вчинення злочину».

Безумовно, такий підхід суперечить КПК, ЗУ «Про оперативнорозшукову діяльність» та підзаконним нормативно-правовим актам, прийнятим Міністерством внутрішніх справ України.

З прийняттям КПК 2012 року оперативно-розшукова діяльність може лише передувати кримінальній процесуальній. З числа завдань ОРД виключене розкриття злочинів. У разі виявлення ознак злочину оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому КПК (ч. 2 ст. 7 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»). У разі, якщо ознаки злочину виявлені під час проведення оперативнорозшукових заходів, що тривають, і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, повідомляє відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак злочину, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування (ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про

оперативнорозшукову діяльність»). Згідно п. 1 розділу II Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (надалі – Інструкція): «прийняття заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснюється цілодобово і невідкладно тим органом поліції, до якого надійшла заява чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, або слідчим, або іншою посадовою особою органу поліції, якою самостійно виявлено з будь-якого джерела обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення». Відповідно до п. 9 розділу III вказаної Інструкції заяви, що надійшли до центрального органу управління поліцією та головних управлінь Національної поліції, в яких зазначаються обставини, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, після їх реєстрації в журналі вхідної кореспонденції працівниками підрозділів документального забезпечення негайно доповідається керівництву цих органів, після чого за резолюцією вони передаються до органів поліції нижчого рівня, а копії – до уповноваженого структурного підрозділу відповідного органу поліції.

Структурні підрозділи центрального органу управління поліцією або головних управлінь Національної поліції зобов'язані поінформувати заявника про направлення такої заяви або повідомлення до органів поліції нижчого рівня, а також забезпечити контроль за внесенням відомостей до журналу ЄО у відповідному органі поліції.

Відповідно до п. п. 8, 9 ст. 14 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»: «нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюють відповідні прокурори, які в межах своєї компетенції мають право скасовувати незаконні постанови про заведення оперативно-розшукової справи чи інші рішення, що суперечать закону, а також вживають заходів щодо усунення порушень законності під час

проведення оперативно -розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності».

Наказ Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» № 4/1гн від 3.12. 2012 р. із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 25.01.2013 № 4/1гн-1 та від 13.11.2013 № 98 конкретизує вищевказані повноваження перевіркою своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті в ході оперативно -розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування (п.п. «г» п. 5 Наказу) та перевіркою законності заведення оперативно-розшукових справ протягом 5 днів від дня надходження повідомлення про їх заведення з метою своєчасного реагування на незаконні рішення про заведення таких справ (п. 7 Наказу).

Таким чином, прокурор у ході нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, в частині своєчасності передачі матеріалів для здійснення досудового розслідування має, принаймні, два важливих повноваження: по-перше, він зобов'язаний впродовж п'яти днів скасувати постанову про заведення оперативно-розшукової справи у разі, якщо таке рішення прийняте на підставі заяви про вже вчинене кримінальне правопорушення і, по-друге, контролювати своєчасність направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті в ході оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування.

Судовий контроль, який передбачав би оскарження бездіяльності, пов'язаної з не передаванням оперативно-розшуковими органами матеріалів, в яких містяться відомості про вчинений злочин, чинним законодавством не передбачений [40]. Звертає на себе увагу відсутність серед осіб, на яких покладається контроль за порядком ведення єдиного обліку, суб'єктів, які здійснюють наглядово-контрольні функції у кримінальному провадженні.

Так, згідно з розд. IV Інструкції організація роботи з контролю за додержанням вимог цієї Інструкції покладається на начальника органу поліції, а в разі його відсутності - на особу, яка виконує його обов'язки. Він персонально відповідає за організацію ведення єдиного обліку. Відповідно до п. 2 розд. IV Інструкції: «начальник органу поліції зобов'язаний: 1) після доповіді уповноваженого працівника чергової частини територіального органу поліції про оперативну обстановку за минулу добу перевірити ведення журналу ЄО та реєстрацію в повному обсязі всіх заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які надійшли за цей період, про що зробити відповідний запис у журналі ЄО; 2) у разі виявлення фактів порушення порядку прийняття та невнесення до журналу ЄО заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події проводити службове розслідування; 3) для контролю за достовірністю обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які надходять до чергової частини за телефоном лінії «102» або за допомогою інших засобів зв'язку, забезпечити їх запис та збереження у цифровому вигляді».

У наказі Генерального прокурора № 4гн від 19.12.2012 р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» передбачено: «що керівникам прокуратур усіх рівнів і галузевих підрозділів апаратів, прокурорам – процесуальним керівникам досудового розслідування належить забезпечити виконання вимог закону при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (п. 2)» [41]. При цьому ані у вищеназваному наказі, ані в інших нормативно-правових актах не зазначається в який спосіб прокурори повинні діяти задля досягнення цієї мети. При узагальненні практики нами досить часто спостерігалася цікава річ. При розгляді скарг у слідчого судді на бездіяльність, пов'язану з невнесенням відомостей до ЄРДР прокурори

не заперечують проти задоволення скарги. Справа в тому, що прокурори до розгляду скарги не мали інформації про подані Комісії, що створювалися в районних, районних у містах, міських управліннях (відділах), лінійних управліннях (відділах) внутрішніх справ головних управліннях, управліннях МВС України в областях, містах на транспорті були уповноважені щокварталу звіряти повноту обліку інформації, зареєстрованої в журналі єдиного обліку, з повідомленнями, що містяться в інших джерелах. Про результати звірення складався акт внутрішньої звірки стану єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події Цифрові записи повідомлень, які надійшли за телефоном "102" чи іншими видами зв'язку, щотижня прослуховувалися головою або одним із членів комісії (за його дорученням), про що в журналі реєстрації прослуховувань магнітних записів робився відповідний запис .

Комісії в межах своєї компетенції мали право: «заслуховувати на засіданнях керівників структурних підрозділів, окремих працівників районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ, давати їм роз'яснення, вносити пропозиції начальнику районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допустили порушення стану прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події. В необхідних випадках комісії мали право клопотати перед начальником районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійного управління (відділу) внутрішніх справ про призначення проведення службових розслідувань, а також отримувати письмові висновки, пояснення, звітні дані та інші документи . Заяви в порядку ст. 214 КПК, а ознайомившись з ними, вбачають, що вимоги скаржника є обґрунтованими». Нагадаємо, що за КПК 1960 р. прокурору направлялися як копії постанов про порушення кримінальної справи, так і копії постанов про відмову в порушенні справи, які він міг скасувати.

За чинним КПК слідчий невідкладно у письмовій формі повідомляє керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК (ч. 6 ст. 214 КПК). Отже, керівник органу прокуратури має інформацію лише про розпочаті досудові розслідування, не маючи при цьому уявлення про увесь масив заяв та повідомлень, які надходять до органів правопорядку .

4. Причини, які стосуються якості нормативного врегулювання .

Стаття 214 КПК встановлює абсолютно визначений строк 12 (24 години) для внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР. Бездіяльність слідчого, прокурора , яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, може бути оскаржена слідчому судді протягом десяти днів з моменту бездіяльності (п.1 ч. 1 ст. 303, ч. 1 ст. 304 КПК). У разі пропуску десятиденного строку на оскарження особа, яка подала скаргу, повинна порушити питання про його поновлення. Якщо таке питання не порушується або слідчий суддя не знайде підстав для поновлення строку, скарга повертається особі, яка її подала (п. 3 ч. 2 ст. 304 КПК). Разом із тим, згідно з ч. 2 ст. 305 КПК слідчий, прокурор можуть самостійно припинити такий вид бездіяльності.

Узагальнення правозастосовної практики показало, що вищевказані норми кримінального процесуального законодавства потребують корекції.

Слід зазначити, що бездіяльність – процес триваючий. Визначити початковий момент бездіяльності неможливо (особливо , якщо заявникам під різними приводами повідомляють, що слідчий «тільки що отримав заяву», або заява знаходиться на розгляді у керівника органу досудового розслідування чи прокурора, або заява перевіряється (нажаль , і такі відповіді лунають іноді з вуст правоохоронців), або слідчий сьогодні вихідний і таке подібне). У випадках, коли заявник в своїй заяві посилається на такі причини

пропуску строку, то у більшості випадків він (пропуск строку) не визнається таким, що стався з поважних причин.

Наслідками такого явища стала напрацьована адвокатами практика майже одночасно подавати заяву до органу правопорядку про вчинене кримінальне правопорушення і скаргу на бездіяльність слідчого або прокурора (так скажимо, на випередження). У разі внесення відомостей до ЄРДР і початку досудового розслідування до суду подається заява про залишення скарги без розгляду. Але ми розуміємо, що при такому підході йде витрачання зайвого часу слідчого судді на винесення ухвали про відкриття провадження по скарзі, на повідомлення заявників, слідчих та прокурорів про день та час розгляду скарги, тощо.

Аналіз практики також показав, що слідчі, а тим більше прокурори майже не застосовують положення ч. 2 ст. 305 КПК, навіть тоді, коли вони вбачають скаргу обґрунтованою. З'ясувати причини цього нам допомогло опитування працівників прокуратури.

Найпоширенішою думкою респодентів з цього приводу є наступна: «Згідно з ч. 5 ст. 214 КПК до ЄРДР вносяться відомості про дату надходження заяви і автоматично фіксується дата внесення інформації. Оскільки двадцятичотирьохгодинний строк, передбачений ч. 1 ст. 214 КПК, продовженню не підлягає, будь-яке внесення відомостей до ЄРДР після його закінчення може розцінюватися як порушення закону. Отже, задля уникнення «такого порушення» прокурори чекають постановлення ухвали слідчого судді (а, нажаль, у зв'язку з перенавантаженістю слідчих суддів розгляд скарг триває більш ніж у сімдесятидвохгодинний строк, передбачений ч. 2 ст. 306 КПК) і вже на її підставі вносять відомості до ЄРДР».

Вбачається, що це надто формалізований підхід, адже, своєчасний початок досудового розслідування – основна запорука успішного проведення та вирішення його завдань.

Як зазначено в ч. 2 ст. 307 КПК: «Ухвала слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність під час досудового розслідування може бути про: 1) скасування рішення слідчого чи прокурора; 2) скасування повідомлення про підозру; 3) зобов'язання припинити дію; 4) зобов'язання вчинити певну дію; 5) відмову у задоволенні скарги».

У випадку оскарження бездіяльності, пов'язаної з невнесенням до ЄРДР, вбачається, що може постановлятися або ухвала про відмову у задоволенні скарги, або ухвала про зобов'язання внести відомості до ЄРДР, а у разі, якщо слідчий, прокурор самостійно припинили бездіяльність – ухвала про закриття провадження за скаргою.

Вважаємо, що останнє з названих рішень не в повній мірі відображає процесуальний інтерес заявника, оскільки він зацікавлений не тільки в тому, щоб бездіяльність була припинена, а й у констатації факту її незаконності (наприклад, для подальшої заяви відводу слідчому та прокурору). На підставі з'ясованих нами причин, які негативно впливають на ефективність діяльності слідчого, прокурора щодо початку досудового розслідування, а також судового контролю на початковому етапі процесуальної діяльності вважаємо за необхідне запропонувати наступні зміни та доповнення до КПК:

1. Суб'єктами отримання заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення повинні бути лише суб'єкти, уповноважені на внесення відомостей до ЄРДР. Прийняття заяв у порядку ст. 214 КПК іншими підрозділами або посадовими особами органів правопорядку, на наше переконання, необхідно заборонити. У зв'язку з цим, ч. 4 ст. 214 КПК пропонуємо викласти в наступній редакції: «Слідчий, прокурор зобов'язані прийняти заяву від будь-якої фізичної особи або представника юридичної особи, в якій містяться відомості про факти, що на думку заявника, вказують на вчинення або підготовку до вчинення кримінального правопорушення та зареєструвати їх в журналі єдиного обліку заяв і повідомлень, який ведеться у кожному органі досудового розслідування та прокуратури, і надати

заявникові документ, який підтверджує прийняття заяви. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви на підставі неповноти викладених у заяві відомостей або невідслідкованості слідчому органу правопорядку даної категорії кримінальних проваджень не допускається».

2. Доповнити ст. 214 КПК положеннями наступного змісту: «У разі особистого звернення особи до слідчого чи прокурора встановлюються анкетні дані заявника і він попереджається про кримінальну відповідальність, передбачену ст. 383 КК України, про що складається протокол. У разі звернення заявника до посадової особи органу правопорядку, який не уповноважений на прийняття рішення про внесення відомостей до ЄРДР, останній зобов'язаний особисто супроводити заявника до слідчого чи прокурора або негайно викликати слідчого чи прокурора на місце події. Повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або таке, що готується, які надійшли поштою, за телефоном або в інший спосіб, який не дозволяє в момент отримання ідентифікувати особу заявника, реєструється посадовою особою чергової частини органу правопорядку в журналі єдиного обліку заяв та повідомлень і після здійснення заходів реагування, спрямованих на припинення кримінального правопорушення, установлення та затримання ймовірного правопорушника, збереження слідів кримінального правопорушення, а також надання допомоги постраждалим, передаються слідчому або прокурору для внесення відомостей до ЄРДР. В такому разі строк внесення відомостей до ЄРДР обчислюється з моменту отримання відповідних матеріалів слідчим або прокурором. У випадку відсутності в заяві чи повідомленні, відомостей, які б вказували на ознаки кримінального правопорушення, передбачені ст. 11 КК України, слідчий, прокурор приймають рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування, про що виносять постанову, копії якої в строк не більше 24 годин з моменту отримання заяви чи повідомлення направляють заявнику, якщо його особа встановлена, та керівнику органу

прокуратури, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування.

Керівник органу прокуратури у разі виявлення в заяві чи повідомленні відомостей, які б вказували на ознаки вчиненого кримінального правопорушення або такого, що готується, у строк не більше п'яти діб скасовує постанову слідчого, прокурора, вносить відомості до ЄРДР і направляє матеріали органу досудового розслідування для здійснення розслідування, про що в строк не більше 24 годин повідомляє заявникові. Якщо в заяві чи повідомленні містяться дані про кримінальне правопорушення, що готується, і слідчий чи прокурор вважають, що є підстави для перевірки одержаної інформації за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, матеріали, отримані слідчим чи прокурором при прийомі заяви або отриманні повідомлення, негайно, але не пізніше двох годин, передаються керівнику оперативного підрозділу або його заступнику для заведення оперативно-розшукової справи. Про направлення матеріалів, у яких містяться дані про кримінальне правопорушення, що готується, оперативним підрозділам повідомляються керівник органу досудового розслідування та керівник органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення слідчим) або керівник органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення прокурором). У разі виявлення ознак кримінального правопорушення керівник оперативного підрозділу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому цим Кодексом. У разі, якщо ознаки кримінального правопорушення виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають, і припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, керівник оперативного підрозділу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність,

повідомляє керівника відповідного органу досудового розслідування та керівника органу прокуратури про виявлення ознак кримінального правопорушення, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому цим Кодексом .

Нагляд за своєчасністю направлення матеріалів, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до органу досудового розслідування здійснює керівник відповідного органу прокуратури. Рішення про внесення відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування оскарженню не підлягає.

Бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, а також постанова слідчого, прокурора про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування може бути оскаржена до слідчого судді у десятиденний строк з моменту, ко

ли заявник дізнався про бездіяльність слідчого, прокурора або про прийняття ними відповідного рішення» [42].

2.3. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення прав осіб , які залучаються до кримінального провадження

Забезпечення режиму законності у кримінальному провадженні можливе при дотриманні , принаймні, трьох умов: а) особа повинна бути своєчасно допущена або залучена до участі у кримінальному провадженні в порядку, передбаченому КПК; б) їй повинні бути роз'яснені права та обов'язки ; в) їй повинні бути надані реальні можливості реалізувати свої

права. Саме на виконання вказаних вимог повинен бути спрямований прокурорський контроль (нагляд), відомчий та судовий контроль.

Відмітимо, що в ст. 52-5 КПК 1960 року, зазначено: «наглядові функції прокурора та контрольні функції суду розподілялися достатньо, як на наш погляд, рівномірно. Так, постанова органу дізнання або слідчого про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування могли бути оскаржені і до відповідного прокурора і, паралельно, до місцевого суду за місцем розслідування справи». Постанова слідчого і органу дізнання про відмову в порушенні кримінальної справи оскаржувалася відповідному прокуророві, а якщо таку постанову було винесено прокурором – вищестоящому прокуророві (ст. 99-1 КПК 1960 року). Ця ж постанова могла бути оскаржена до суду після відмови в її скасуванні прокурором (ст. 236-1 КПК 1960 року). У разі безпідставної відмови в порушенні кримінальної справи слідчим або органом дізнання прокурор міг своєю постановою скасувати постанову слідчого або органу дізнання і порушити справу (ч. 4 ст. 100 КПК 1960 року), скарга на постанову про порушення кримінальної справи щодо конкретної особи чи за фактом вчинення злочину могла бути подана до суду (ст. 236-7 КПК 1960 року). Дії і постанови органів дізнання могли бути оскаржені прокуророві, а також до суду (правда такі скарги розглядалися судом першої інстанції при попередньому розгляді справи або при розгляді її по суті, якщо інше не було передбачено КПК) (ст. ст. 110, 234, 236 КПК 1960 року). Постанова слідчого про закриття справи могла бути оскаржена прокуророві (ч. 1 ст. 215 КПК), а у 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 і особи, яка провадить дізнання, розглядалась 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 КПК надає право Генеральному прокурору, керівнику регіональної прокуратури, керівнику місцевої прокуратури, їх першим

заступникам та заступникам при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня у 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 та прокурорів Національного антикорупційного бюро України може бути здійснено лише Генеральним прокурором або особою, яка виконує його обов'язки. Разом з тим, КПК не передбачає права оскарження учасниками кримінального провадження дій, бездіяльності та рішень слідчого прокурора, а прокурора – вищестоящому прокурору (за виключенням постанови слідчого про закриття кримінального провадження, яка може бути скасована за скаргою заявника або потерпілого (ч. 6 ст. 284 КПК)).

Бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, у неповерненні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 КПК, а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити 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 при застосуванні 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 і можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження у суді згідно з правилами ст. ст. 314–316 КПК.

Можливо, такий підхід законодавця пов'язаний із тим, що, за його логікою, прокурор, здійснюючи процесуальне керівництво, повинен бути, так би мовити, в курсі усіх подій, які мають місце під час досудового розслідування і не допускати прийняття слідчим незаконних та необґрунтованих рішень. Натомість, узагальнення практики свідчить, що особи, які є учасниками кримінального провадження, незважаючи на зміни, які відбулися у кримінальному процесуальному законодавстві України більше ніж шість років тому, розглядають саме прокуратуру як першу ланку у механізмі захисту своїх порушених прав та законних інтересів при проведенні досудового розслідування.

Надання права керівнику органу прокуратури розглядати та вирішувати скарги учасників кримінального провадження на дії, бездіяльність та рішення як слідчого, так і прокурора-процесуального керівника дозволить у більш короткі терміни задовольнити їх вимоги, висловлені у скарзі, і, одночасно, скоротить навантаження на слідчих суддів.

Отже, пропонуємо повернутися до моделі, яка існувала в останні роки дії КПК 1960 року, в зв'язку з чим внести наступні зміни до КПК:

1. Статтю 36 КПК, яка визначає компетенцію прокурора, доповнити положенням, згідно з яким керівник органу прокуратури під час досудового розслідування уповноважений розглядати і вирішувати скарги учасників кримінального провадження на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора, який здійснює процесуальне керівництво в кримінальному провадженні.

2. Параграф 1 гл. 26 КПК доповнити положеннями , якими передбачити порядок і строки оскарження та порядок і строки розгляду керівником органу прокуратури скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора, який здійснює процесуальне керівництво в кримінальному провадженні.

3. Передбачити можливість оскарження рішень , дій чи бездіяльності слідчого, прокурора до слідчого судді лише після відмови у задоволенні аналогічної скарги керівником органу прокуратури [43; 310].

Помітною новелою був доповнений КПК у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147- VIII від 03.10.2017 р. відповідно до якої до слідчого судді може бути оскаржене повідомлення про підозру (п. 10 ч. 1 ст. 303 КПК). За результатами розгляду скарги слідчий суддя вправі скасувати повідомлення про підозру (п. 1-1 ч. 2 ст. 307 КПК). Ухвала про скасування повідомлення про підозру та відмову у задоволенні скарги на повідомлення про підозру може бути оскаржена в апеляційному порядку (ч. 3 ст. 307 КПК).

На теперішній час важко говорити про результативність внесених змін, оскільки положення п. 10 ч. 1 ст. 303 КПК України набули чинності 16 березня 2018 року , вони не мають зворотної дії в часі та застосовуються до справ, по яким відомості про кримінальне правопорушення, внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін відповідно до п. 7 §1 розділу 4 Закону № 2147-VIII.

Крім того, повідомлення слідчого, прокурора про підозру може бути оскаржене після спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину, але не пізніше закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду із обвинувальним актом (п. 10 ч. 1 ст. 303 КПК).

Ознайомлення з ухвалами слідчих суддів про відмову у відкритті провадження по скарзі (що є правильним і відповідає вимогам ст. 304 КПК) або ухвалами про відмову у задоволенні скарги (що, на наш погляд, є неправильним, оскільки скарги не розглядалися по суті) свідчить, що більшість скарг на повідомлення про підозри стосуються порушення порядку, передбаченого ст. ст. 276–278 КПК [45].

Але, зустрічаються скарги на повідомлення про підозру, в яких в якості доводів для їх скасування зазначається «відсутність жодних доказів вини особи в інкримінованому йому злочині» [46].

Вбачається, що кількість аналогічних скарг з кожним місяцем буде збільшуватись. Тому спробуємо спрогнозувати, яким чином будуть реагувати на такі скарги слідчі судді і наскільки ефективними будуть внесені зміни. Відповідно до ст. 277 КПК у повідомленні про підозру, крім інших відомостей, повинно бути зазначено короткий виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, у тому числі зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент повідомлення про підозру (п. 6 ч. 1 ст. 277 КПК).

Отже, законодавець не вимагає, щоб у повідомленні про підозру були наведені докази, якими оперує сторона обвинувачення при прийнятті даного рішення (на відміну від постанови слідчого, прокурора (п. 2 ч. 5 ст. 110 КПК)). Так, підозра, як припущення про вчинення кримінального правопорушення певною особою, повинна бути обґрунтованою, оскільки закон вказує, що особа обов'язково повідомляється про підозру, перш за все, при наявності достатніх доказів для її підозри у вчиненні кримінального правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК). Але докази на момент повідомлення про підозру знаходяться у розпорядженні тільки сторони обвинувачення. Сторона захисту, потерпілий, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, вправі ознайомитись з матеріалами досудового розслідування до його завершення в порядку ст. 221 КПК. В той

же час, згідно з цією нормою в ознайомленні з матеріалами може бути відмовлено, якщо це стосується застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а також коли ознайомлення з матеріалами на цій стадії кримінального провадження може зашкодити досудовому розслідуванню. Крім того, зрозуміло, що у більшості випадків матеріали НС(Р)Д до закінчення розслідування знаходяться у нерозсекреченому стані.

Отже, виникає сумнів, що підозрюваний та його захисник зможуть обґрунтувати свою скаргу. Крім того, слідчий суддя, який буде розглядати таку скаргу, буде вимушений витребувати наявні у сторони обвинувачення докази (крім тих, що містяться у не розсекречених матеріалах) і досліджувати їх по суті, що суперечить ідеї судового контролю і перетворить розгляд скарги на повідомлення про підозру у судовий розгляд. Безумовно, забезпечення прав особи при висуненні щодо неї підозри та формування обвинувачення є одним із найголовніших напрямів контрольнаглядової діяльності.

Проектом КПК, підготовленим Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права від 11.09.2008 року, обов'язком державного обвинувача було прийняття постанови про висунення обвинувачення (ст. 259 проекту) та зміни обвинувачення (ст. 260 проекту). Саме державний обвинувач мав повідомляти обвинувачуваного або його захисника про день, час і місце висунення обвинувачення і передавати їм постанову про висунення обвинувачення, а також перелік прав обвинуваченого. Чинним КПК передбачається складання повідомлення про підозру не тільки прокурором, а й слідчим за погодженням з прокурором (ч. 1 ст. 277 КПК), його вручення також слідчим або прокурором (ч. 1 ст. 278 КПК), і лише у випадках, коли прокурор особисто здійснив повідомлення про підозру, змінити раніше повідомлену підозру має право виключно прокурор (ст. 279 КПК).

Вбачається, що ефективність прокурорського нагляду значно зросла б, якщо такі важливі процесуальні документи досудового розслідування як повідомлення про підозру та обвинувальний акт склалися виключно прокурором.

Повертаючись до оскарження повідомлення про підозру, слід підтримати лише частково зміни до КПК. Адже, на наше переконання, є сенс надати право оскаржувати порушення порядку повідомлення про підозру, але не його обґрунтованість. Спроби визнати дії слідчого, прокурора при повідомленні про підозру незаконними були і до внесення змін до КПК, які набрали чинності 16.03.2018 р. В одних випадках сторона захисту посилалася на п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК, якщо повідомлення про підозру не було вручено у день його складання або якщо затриманій особі воно вручалось пізніше, ніж у двадцяти чотирьох годинний строк, передбачений ч. 2 ст. 278 КПК. Нам відомі випадки, коли повідомлення про підозру намагалися оскаржити в порядку КАС України. При цьому слід відзначити, що адміністративні суди неоднаково ставляться до можливості оскарження рішень, дій та бездіяльності слідчого, прокурора в порядку адміністративного судочинства.

Приписами ч. 1 ст. 55 Конституції України встановлено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Оскільки спір позивачів зі слідчим не вирішується у порядку кримінального судочинства, тому не діє обмеження, яке встановлено приписами п. 2 ч. 2 ст. 19 КАС України. А тому на спір між сторонами, який є публічно-правовим, поширюється юрисдикція адміністративних судів» [47].

Але у будь-якому випадку це не могло потягнути за собою скасування повідомлення про підозру. Передбачене скасування повідомлення про підозру, яке, нагадаємо, може мати місце не раніше двох місяців з дня вчинення цієї процесуальної дії, ставить апріорі під сумнів законність

багатьох проведених за цей період процесуальних дій (наприклад, допит підозрюваного, проведення експертиз за участю підозрюваного, тощо) і прийнятих процесуальних рішень (наприклад, про обрання запобіжного заходу, його продовження, взагалі застосування майже всіх заходів забезпечення кримінального провадження), породжує непорозуміння щодо обчислення строків досудового розслідування та, по суті, ставить під загрозу результативність подальшого досудового розслідування, а відтак – і вирішення завдань кримінального провадження.

Підтримане нами оскарження порядку повідомлення про підозру повинно здійснюватися у найкоротші терміни, навіть менші, ніж передбачено ст. 304 КПК, і тягнути за собою лише визнання такої дії незаконною, що надасть керівнику органу досудового розслідування або керівнику органу прокуратури привід для відсторонення слідчого (прокурора відповідно) від здійснення досудового розслідування (здійснення процесуального керівництва) та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

У зв'язку з передбаченою КПК процедурою повідомлення про підозру в правозастосовній практиці виникає чимало запитань.

По-перше, в чому полягає сенс вручення повідомлення у день його складання слідчим або прокурором?

По-друге, чому у випадку неможливості вручення повідомлення про підозру у день його складання, його вручення здійснюється у спосіб, передбачений гл. 6 КПК, яка в подальшому відсилає до положень, закріплених гл. 11 КПК?

По-третє, хто і в якому порядку визначає неможливість вручення повідомлення у день його складання і в якому процесуальному документі це повинне бути зазначено?

І, нарешті, чому процесуальний документ, яким приймається рішення про висунення підозри і початок здійснення процедури притягнення до кримінальної відповідальності називається повідомленням?

Висловимо власні думки з приводу цих питань, оскільки вони мають важливе значення у з'ясуванні механізму контрольно -наглядової діяльності на етапі повідомлення особі про підозру.

По-перше, вбачається, що назва цього процесуального документу є вкрай невдалою, оскільки відповідно до ст. 111 КПК повідомлення у кримінальному провадженні є процесуальною дією, за допомогою якої певний учасник кримінального провадження повідомляється про дату, час та місце проведення відповідної процесуальної дії або про прийняте процесуальне рішення чи здійснену процесуальну дію. Причому, якщо мова йде про вчинення процесуальної дії, то повідомлення здійснюється у випадку, якщо участь цих осіб у таких діях не є обов'язковою. На наш погляд, все-ж таки є сенс називати цей документ постановою про висунення підозри або про притягнення в якості підозрюваного.

По-друге, вручити складене слідчим повідомлення про підозру у той же день доволі часто неможливо з об'єктивних причин, оскільки воно потребує погодження прокурором. Таким чином, законодавець штовхає правозастосовника на вчинення по суті фіктивних дій, коли дата складання слідчим повідомлення про підозру проставляється у відповідності з датою погодження його прокурором (доволі часто погоджуючи повідомлення про підозру у прокурора, слідчі забувають проставити дату (наголошуємо, фіктивну дату) його складання, що у деяких випадках тягне за собою подання скарги стороною захисту). Крім того, враховуючи робочий час в прокуратурі та органах досудового розслідування, час, необхідний для виклику особи, для повідомлення про підозру, ані дата складання, ані дата погодження повідомлення про підозру взагалі не проставляються і в нашій практиці були випадки оскарження дій слідчого, прокурора, коли підпис прокурора виконаний іншим чорнилом, ніж напис дати.

По -третє, первісне обвинувачення формулюється не в суді, а ще на досудовому розслідуванні у повідомленні про підозру. КПК 1960 року чітко розмежовував поняття підозрюваний та обвинувачений. Підозрюваний – це

особа , яка з високою долею ймовірності вчинила злочин (затримання могло бути здійснене, коли ще не зібрано достатніх доказів). Обвинуваченим особа становилася, коли слідчим було зібрано достатня сукупність доказів і слідчий приходив до висновку, що саме ця особа вчинила злочин, тобто винесення постанови про притягнення особи в якості обвинуваченого свідчило про те, що рівень знань про винуватість особи змінився: він став більш високим, тобто знання про винуватість особи у вчиненні злочину набули відповідної якості, а саме стали достовірними [48].

За чинним же КПК, підозрюваний – це і особа, затримана за підозрою у вчиненні злочину , і особа, щодо якої зібрано достатню кількість доказів причетності до вчиненого злочину. Таким чином , підозрюваним може стати особа і тоді, коли обсяг знань про її причетність до вчинення злочину є абсолютно низьким. Тому, навіть з гносеологічної точки зору, правильним є підхід про доцільність відродження процедури винесення постанови, яка буде свідчити про те, що зібрано достатньо доказів про те, що особа вчинила злочин. Якщо ми будемо ставити особу у те чи інше процесуальне становище залежно від зібраних доказів , їх обсягу і переконливості, то тоді втрачає сенс питання про те, чи повідомили цю особу про підозру чи ні. Від цього рівень знань про причетність її до вчинення злочину жодним чином не змінюється, а тому дійсно, в КПК України 1960 року логічно було вказано, що особа стає обвинуваченим не з моменту пред'явлення їй цієї постанови, оскільки пред'явлення (повідомлення) – це справа техніки, а з моменту прийняття відповідного рішення. І, навіть, тоді , коли йому не пред'явили обвинувачення, він вже набув процесуального становища, при якому може бути оголошений в розшук або щодо нього може бути обрано запобіжний захід.

Зараз же поява процесуальної фігури підозрюваного залежить від виконання процесуальних дій, які не мають сутнісного значення щодо сформульованої підозри, а мають право забезпечувальний характер , оскільки спрямовані на повідомлення особи про підозру . Не можна від самого факту

повідомлення ставити в залежність і обмежувати слідчі органи в їх повноваженнях.

В-четвертих, законодавча формула, відповідно до якої особа набуває процесуального статусу підозрюваного з моменту повідомлення про підозру, її затримання або у випадках, коли щодо неї складено повідомлення про підозру, однак його не вручено їй внаслідок невстановлення місцезнаходження особи, проте вжито заходів для вручення у спосіб, передбачений КПК для вручення повідомлень, встановлює серйозні перепони для фактичного виконання вимог КПК в частині повідомлення про підозру. Так, одним із засобів встановлення місцезнаходження особи є її розшук, натомість, згідно зі ст. 281 КПК оголосити особу в розшук слідчий, прокурор вправі лише у випадку набуття нею статусу підозрюваного. Вжиття ж заходів для вручення повідомлення про підозру у спосіб, передбачений КПК для вручення повідомлень, - процес довготривалий. За цей час достатньо часто втрачаються можливості для встановлення місцезнаходження [49, с. 219], що перешкоджає здійсненню розслідування [50].

Шестирічний досвід дії КПК в цій частині показав неефективність правового регулювання процедури повідомлення про підозру. Сказане дозволяє дійти висновку про доцільність повернення до моделі, яка існувала в КПК 1960 року. В такому випадку більшість наведених вище питань залишаться у минулому. Цей порядок, як нам уявляється, повинен мати наступний алгоритм:

1. При наявності достатніх доказів, які вказують на вчинення кримінального правопорушення певною особою, прокурор або слідчий за погодженням з прокурором виносить мотивовану постанову про притягнення цієї особи як підозрюваного.

2. Підозра повинна бути пред'явлена не пізніше двох днів з моменту погодження прокурором постанови слідчого про притягнення даної особи як

підозрюваного або особистого прийняття прокурором даного рішення, і в усякому разі не пізніше дня явки підозрюваного або його приводу.

3. Особа набуває процесуального статусу підозрюваного з моменту погодження прокурором постанови слідчого про притягнення її як підозрюваного, або особистого прийняття прокурором даного рішення, або з моменту затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення .

4. У разі затримання особи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення підозра повинна бути пред'явлена не пізніше 24 годин з моменту затримання.

5. У випадках, передбачених ч. 2 ст. 297-1 КПК України, пред'явлення підозри здійснюється шляхом надіслання постанови про притягнення як підозрюваного за останнім відомим місцем його проживання , публікації в засобах масової інформації загально-державної сфери розповсюдження та на офіційних веб-сайтах органів, що здійснюють досудове розслідування, а також вручення захиснику, який залучається в порядку ст .ст. 48, 49 КПК України.

2.4. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення законності проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій

Дослідження ефективності правового регулювання цього напряму діяльності суб'єктів контрольно-наглядової функції хотілося б розпочати з аналізу гл. 21 КПК, яка регламентує проведення НС(Р)Д, оскільки, зважаючи на новизну цих засобів збирання доказів, у правозастосовній діяльності виникає чимало запитань.

Узагальнення судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про дозвіл на проведення НС(Р)Д, проведене Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ

у 2013 р., виявило низку найбільш розповсюджених недоліків при поданні клопотань, що свідчить не тільки про нехтування вимогами КПК з боку слідчих, а й недостатній рівень прокурорського контролю (нагляду) за якістю процесуальних документів, які направляються до слідчого судді за погодженням прокурора . До таких недоліків ВССУ відніс недолучення до клопотання слідчого чи прокурора або неналежне оформлення витягу з ЄРДР (ч. 2 ст. 248 КПК); порушення вимог ч. 1 ст. 248 КПК, в якій зазначено, що розгляд клопотань про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії здійснюється за участю особи, яка подала клопотання (дуже часто і прокурори, і слідчі, обґрунтовуючи свою відсутність під час розгляду клопотання великою завантаженістю, направляють до слідчого судді з клопотаннями прокурорів та слідчих, які не мають відношення до кримінального провадження, або з клопотанням до слідчого судді приходить оперуповноважений, який не може надати будь-якого обґрунтування поданого клопотання); невідповідність відомостей, внесених до ЄРДР матеріалам кримінального провадження, відсутність даних про те, що клопотання погоджено з прокурором, неналежний суб'єкт звернення; зміст клопотання не відповідає вимогам ч. 2 ст. 248 КПК (у клопотанні не зазначається реєстраційний номер та дата внесення відомостей про кримінальне провадження до ЄРДР, а також правова кваліфікація із зазначенням частини та статті КК; не міститься достатньої інформації щодо необхідності проведення саме такого виду негласної слідчої (розшукової) дії; не вказуються обставини, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину; зазначаються неповні відомості про особу (осіб), місце або річ, щодо яких необхідно провести негласну слідчу (розшукову) дію; не надаються відомості про ідентифікаційні ознаки, які дозволять унікально ідентифікувати абонента спостереження, телекомунікаційну мережу, кінцеве обладнання; відсутні обґрунтування можливості отримання під час проведення негласної слідчої (розшукової) дії доказів, які самостійно або в сукупності з іншими доказами можуть мати суттєве значення для з'ясування

обставин злочину або встановлення осіб, які його вчинили; має місце невідповідність строку проведення НС(Р)Д строкам досудового розслідування); подання клопотання без матеріалів провадження; несвоєчасне подання клопотань про продовження здійснення НС(Р)Д тощо [51].

Виявлені недоліки також свідчать про недосконалість правової регламентації порядку внесення та розгляду клопотань про надання дозволу на проведення НС(Р)Д. Тому в науці кримінального процесу наявні обґрунтовані пропозиції учених щодо удосконалення чинного правового забезпечення проведення НС(Р)Д. Так, зокрема, О. І. Полюховичем: «пропонується внести зміни до абз. 2 ч. 2 ст. 248 КПК, відповідно до яких передбачити надання в якості додатку до клопотання слідчого, прокурора опису наявних у кримінальному провадженні матеріалів. На думку цього автора, його наявність служитиме підтвердженням обґрунтованості ухвали слідчого судді матеріалами кримінального провадження, незалежно від подальших змін у їх систематизації» [52, с. 12].

Крім того, заслуговує на увагу запропоновані вказаним автором корективи до ч. 2 ст. 248 КПК, що стосуються п. 4, у якому передбачається зазначати «наявні відомості про особу (осіб), місце або річ, щодо яких необхідно провести негласну слідчу (розшукову) дію» [52, с. 11].

Натомість хотілось би звернути увагу на деякі проблемні питання, які слідчими суддями розцінюються як недоліки. Загальною вимогою до проведення НС(Р)Д є неможливість отримання відомостей про злочин та особу, яка його вчинила в інший спосіб (ч. 2 ст. 246 КПК). ВССУ трактує це таким чином, що у клопотанні повинно бути зазначено, що до звернення з клопотанням про надання дозволу на проведення НС(Р)Д повинні бути проведені «гласні» слідчі (розшукові) дії, які не дали позитивного результату і цим необхідно обґрунтовувати необхідність здійснення НС(Р)Д. В узагальненні практики ВССУ наводяться приклади, коли апеляційні суди відмовляють у задоволенні клопотань про надання дозволу на проведення

НС(Р)Д у зв'язку з тим, що по кримінальним провадженням не було здійснено жодної слідчої (розшукової) дії і це, на думку ВССУ, є правильною практикою [51].

Вбачається, що такий висновок не ґрунтується на законі і суперечить потребам правозастосовної практики. Можна навести досить велику кількість прикладів, коли і без проведення слідчих дій цілком можливо обґрунтувати необхідність проведення НС (Р)Д, а неможливість отримання доказів іншим шляхом лежить у площині відсутності розумного сумніву. Це, зокрема, провадження щодо незаконного обігу наркотиків, отримання неправомірної вигоди, торгівлі людьми та інші, в яких після отримання первісної інформації немає сенсу проводити будь-які слідчі (розшукові) дії.

Не зовсім виправданою, на наш погляд, уявляється позиція законодавця, згідно з якою більшість НС (Р)Д проводяться виключно з метою запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину. По-перше, на первісних етапах досудового розслідування практично неможливо точно визначити кваліфікацію злочину (наприклад, ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст. 212 КК України) – ч. 2 – нетяжкий злочин, ч. 3 –тяжкий, або прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України) – ч. 1 – злочин середньої тяжкості, ч. 2 – тяжкий, ч. 3 – особливо тяжкий). По-друге, при регулюванні даного питання, видається, необхідно виходити не з кваліфікації злочину, а з неможливості іншим способом отримати необхідну інформацію та методики розслідування окремих категорій злочинів.

За інформацією, яку надали в своїй монографії М. В. Багрій та В. В. Луцик: «в багатьох європейських країнах здійснення негласного отримання інформації у кримінальному провадженні не обмежується розслідуванням лише тяжких або особливо тяжких злочинів».

Так, в Англії та Уельсі при вирішенні питання про зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, виїмки кореспонденції тяжкість злочину не є визначальним критерієм [53, с. 291, 293]. Проведення слідчої

дії повинно бути необхідним в конкретному випадку , тобто повинно бути виправданим порушення прав людини , а також дотримано принцип співрозмірності обмежень прав людини з метою слідчої дії. Ступінь тяжкості злочину має значення для продовження строку проведення слідчої дії, оскільки загальний строк проведення 3 місяці може бути продовжений тільки щодо тяжких злочинів [53, с. 291].

За КПК Франції контроль телекомунікацій може бути проведений при розслідуванні тяжких злочинів або проступків, за які передбачено покарання щонайменше два роки позбавлення волі [53, с. 276].

Накладення арешту на кореспонденцію, її огляд та виїмка в Республіці Австрія може проводитися у випадку вчинення обвинуваченим умисних злочинів , за які передбачається покарання у вигляді позбавлення волі строком більше одного року [53, с . 284].

Накладення арешту на кореспонденцію, її огляд та виїмка, контроль телекомунікацій в Королівстві Данія за загальним правилом можна проводити тільки у справах про тяжкі злочини, за які може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не менше шести років (§ 781 КПК Данії). Однак в певних випадках дана слідча дія може проводитися і щодо злочинів , за які передбачено менше покарання, наприклад, злочини проти держави або шантаж [53, с. 302, 304].

Використання законспірованого агента у Швейцарській Конфедерації допускається при розслідуванні близько 50 складів злочинів . Далеко не усі з них є тяжкими [53, с. 308].

З урахуванням викладеного та враховуючи потреби правозастосовної практика, пропонуємо викласти ч . 2 ст. 246 КПК у наступній редакції : «Негласні слідчі (розшукові) дії проводяться у випадках , якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб . Негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені статтями 260, 261, 262, 263, 264 (в частині дій , що проводяться на підставі ухвали слідчого судді), 267, 269, 269-1, 270, 271, 272, 274 цього Кодексу, проводяться виключно у

кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів , а також злочинів, передбачених ст.ст. 117, 120, 129, 134, 142, 143,144, ч . 2 ст. 150, 150-1, 190, 191, 212, 256, 260, 368, 368-2, 369, 369-2 КК України» [54].

КПК передбачає можливість початку проведення установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ч. 4 ст. 268 КПК) та спостереження за особою (ч. 3 ст. 250 КПК) до постановлення ухвали слідчого судді у невідкладних випадках, передбачених ст.250 КПК. До невідкладних законодавець відносить лише випадки, пов'язані із врятуванням життя людей та запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину. Аналізуючи наведені правові положення , слід погодитися з О.І. Полюховичем: «що законодавча конструкція, яка передбачає поєднання з використанням єднального сполучника «та» таких складових підстави для початку НС(Р)Д без ухвали слідчого судді як (а) врятування життя людей і (б) запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, є недосконалою. Кожна з названих цілей в умовах невідкладності сама по собі є достатньою підставою для початку НС(Р)Д до постановлення ухвали слідчого судді. Відповідно, доцільно внести зміни до ч. 1 ст. 250 КПК шляхом заміни єднального сполучника «та» на розділовий сполучник «або»» [55, с. 15].

Вбачається , що встановлення вичерпного переліку невідкладних випадків здійснення НС(Р)Д до постановлення ухвали слідчим суддею не може охоплювати усі життєві ситуації , які виникають у правозастосовній діяльності. У цьому зв'язку вважаємо за доцільне обмежитись в законі лише вказівкою на невідкладність випадку, зобов'язавши прокурора при зверненні з клопотанням до слідчого судді обґрунтувати таку невідкладність [56, с. 116]. Аналогічні зміни, на наш погляд, слід запропонувати не тільки для НС(Р)Д, а й для огляду та обшуку в житлі та іншому володінні особи.

Крім того, необхідно виділяти ситуації, коли власник технічного обладнання, який був або буде джерелом або адресатом передачі повідомлення , одержувачем поштової кореспонденції, об'єктом

спостереження і є ініціатором проведення НС(Р)Д або надав письмовий дозвіл на їх здійснення у випадках забезпечення його безпеки.

Стаття 14-1 КПК 1960 року передбачала, що у разі наявності загрози вчинення насильства або інших протиправних дій щодо осіб, взятих під захист, за письмовою заявою або письмовою згодою цих осіб могло проводитися прослуховування телефонних та інших розмов, візуальне спостереження із застосуванням або без застосування звуко-, відеозапису, фото- і кінозйомки. Нажаль, чинний КПК не містить норм, які б регламентували процесуальний порядок забезпечення безпеки учасників кримінального провадження, а, отже, не містить і винятків здійснення НС(Р)Д без ухвали слідчого судді у разі наявності загрози вчинення насильства або інших протиправних дій щодо осіб, відносно яких здійснюються заходи забезпечення безпеки.

Не містить винятків щодо проведення НС(Р)Д, які обмежують таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції і ст. 31 Конституції України. В ній зазначається, що винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинові чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

На відміну від ст. 31 Конституції ч. 2 ст. 32 допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу за її згодою (аналогічне положення міститься у ст. 15 КПК).

Вбачається, що обмеження конституційної гарантії забезпечення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, збирання, зберігання та використання конфіденційної інформації на прохання і за письмовою заявою самої особи, щодо якої здійснюються заходи безпеки не потребує судового контролю.

У зв'язку з цим, видається за доцільне запропонувати законодавцю внести зміни до конституційної норми і передбачити в ній можливість

обмеження права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, інших форм спілкування не лише на підставі рішення суду, а і за письмовою згодою особи у випадках, визначених законом [56, с. 116–117].

Аналогічні зміни необхідно, на наш погляд, запропонувати і до ст. 14 КПК [57, с. 78].

Згідно з абз. 2 ч. 6 ст. 244 КПК слідчий суддя самостійно визначає експерта, якого необхідно залучити, або експертну установу, якій необхідно доручити проведення експертизи. При цьому розгляд клопотання здійснюється лише за участю особи, яка його подала. Більш того, неприбуття цієї особи не перешкоджає розгляду клопотання (ч. 3 ст. 244 КПК).

У зв'язку з цим виникають декілька критичних зауважень. По-перше, встановлений порядок проведення експертизи не дає можливості для реалізації права на відвід експерта. По-друге, внесені зміни виглядають неповними, оскільки не передбачають можливість проведення додаткової або повторної експертизи у випадках незгоди іншої сторони з висновком первісної експертизи (та й шанси отримання ухвали слідчого судді про доручення проведення повторної експертизи за тим самим об'єктом і по тим самим питанням виглядають вкрай примарними). Ми можемо спрогнозувати, що сторона, яка незгодна з висновком експерта, буде вдаватися до різного роду непроцесуальних засобів (наприклад, рецензій на висновок експерта, які за своєю суттю та змістом будуть не чим іншим як висновок експерта, але таким не будуть вважатися з точки зору § 5 глави 4 КПК) задля обґрунтування своєї позиції при зверненні до слідчого судді з клопотанням про проведення повторної експертизи.

2.5. Правове регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення проведення досудового розслідування в розумні строки

В первісній редакції КПК 2012 року встановлював, що досудове розслідування повинно бути закінчено протягом одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку та протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину (ч. 1 ст. 219 КПК). Ці строки могли бути продовжені до двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку та до трьох (керівником місцевої прокуратури, якщо досудове розслідування злочину неможливо закінчити внаслідок складності провадження), шести (керівником регіональної прокуратури або його першим заступником чи заступником, якщо досудове розслідування злочину невеликої або середньої тяжкості неможливо закінчити внаслідок особливої складності провадження) і дванадцяти місяців (Генеральним прокурором чи його заступниками, якщо досудове розслідування тяжкого або особливо тяжкого злочину неможливо закінчити внаслідок виняткової складності провадження) (ст. 219, 294 КПК).

У разі відмови у продовженні строку досудового розслідування, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення цього досудового розслідування, зобов'язаний протягом п'яти днів здійснити одну з дій, передбачених ч. 2 ст. 283 КПК. Таким чином, КПК 2012 року, на відміну від попереднього Кодексу, встановив максимальні строки розслідування, які з жодних причин не могли бути продовжені. Таке нововведення відбулося одночасно з визнанням розумності строків загальною засадою кримінального провадження (ст. 28 КПК) і продиктоване, на наш погляд, намаганням законодавця обмежити час знаходження підозрюваного в стані правової невизначеності, на що звертає увагу ЄСПЛ [58]. Хотілось би висловити авторські зауваження відносно зазначених вище положень КПК. По-перше, неодноразово в юридичній літературі піддавалося

критиці положення як КПК 1960 року, так і чинного з приводу того, що строк досудового розслідування обчислювався з моменту повідомлення про підозру (встановлення особи, яка вчинила злочин за КПК 1960 року [59]).

Так, С. Б. Фомін обґрунтовано зазначав: «що такий підхід до обчислення строків дізнання і слідства не сприяє активності правоохоронних органів і не відповідає його позиції, відповідно до якої строки розслідування повинні повною мірою відбивати реальні витрати часу по виконанню завдань, поставлених перед органами, що здійснюють даний вид державної діяльності».

Для прокурорів, що здійснюють нагляд за дізнанням і досудовим слідством, - продовжує вчений, - мабуть, важливе значення мають не тільки строки тієї частини розслідування, коли для особи, обвинуваченої у вчиненні злочину, настають несприятливі наслідки, але також і строки розкриття злочину в цілому [60].

Дані положення не відповідають і вимозі захисту прав і законних інтересів учасників процесу. Насамперед, це стосується потерпілого, а в його особі і суспільства в цілому, тому що не дозволяє йому контролювати швидкість провадження у справі і реагувати на можливі випадки тяганини з боку посадових осіб, що ведуть процес [61]. По -друге, ще до вступу в дію КПК 2012 р. С. Б. Фомін прогнозував: «що наслідками встановлення абсолютно-обмежених (тобто таких, які не можуть бути продовжені) строків досудового розслідування може стати відтягування повідомлення про підозру (як при дії КПК 1960 року притягнення в якості обвинуваченого здійснювалося наприкінці розслідування, іноді за день-два до ознайомлення з матеріалами справи), що обмежує право на захист» [58].

На протязі шести років дії КПК 2012 року, нажаль, ці прогнози підтвердилися. У кримінальних провадженнях, де слідчі, прокурори не вбачають необхідності застосування запобіжних заходів (а за чинним КПК усі без виключення запобіжні заходи обираються за ухвалою слідчого судді), повідомлення про підозру майже у 43 % серед проаналізованих нами

проваджень вручалися у той же день, коли повідомлялось про завершення досудового розслідування (при анонімних опитуваннях слідчі пояснюють це економією свого робочого часу, на кшталт , щоб двічі не стояти на прийомі до прокурора: перший раз – задля погодження прокурором повідомлення про підозру (ч. 1 ст. 277 КПК), другий – задля отримання доручення прокурора про повідомлення підозрюваного, його захисника, законного представника та захисника особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування (ч. 1 ст. 290 КПК)). У правозастосовній практиці зустрічаються випадки, коли потерпілі вимагають від слідчого повідомити про підозру, оскільки вважають , що у кримінальному провадженні, на їх думку , зібрані достатні докази, які свідчать про причетність конкретних осіб до вчинення кримінального правопорушення. Такі спроби у деяких провадженнях не знаходять своєї реалізації. І зовсім абсурдно, на нашу думку , виглядає ситуація, коли підозрюваний заявляє клопотання про його допит, а слідчий відмовляє йому в цьому. По-третє, до недавнього часу в КПК не було передбачено юридичних наслідків спливу граничних строків розслідування, так само як у КПК 1960 року не було передбачено норми , яка передбачала би наслідки відмови прокурора від продовження строків слідства. Дійсно, згідно з ч . 1 ст. 283 КПК особа має право на розгляд обвинувачення проти неї в суді в найкоротший строк або на його припинення шляхом закриття провадження. При цьому ст. 284 КПК не передбачала такої підстави для закриття кримінального провадження як сплив граничних строків досудового слідства.

Відкритим залишалося питання: «Як бути у випадках коли при закінченні строків слідства відсутні і підстави для закриття кримінального провадження, і не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді, але не вичерпані можливості їх отримати?» Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України,

Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147- VIII від 03.10.2017 р. ч. 1 ст. 284 КПК була доповнена п. 10 наступного змісту : «Кримінальне провадження закривається в разі, якщо після повідомлення особі про підозру закінчився строк досудового розслідування, визначений статтею 219 цього Кодексу, крім випадку повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.

Слідчий, прокурор зобов'язані закрити кримінальне провадження також у разі, коли строк досудового розслідування, визначений статтею 219 цього Кодексу, закінчився та жодній особі не було повідомлено про підозру»[62]. Відповідність даної новели КПК принципу невідворотності покарання за вчинений злочин, положенням ст. 49 КК України, яка визначає строки давності притягнення особи до кримінальної відповідальності, ст. 2 КПК, яка в якості одного із завдань кримінального провадження визначає забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, викликає очевидні сумніви.

Слід зазначити, що у ряді країн строки розслідування тісно прив'язані до моменту появи в кримінальному процесі особи, причетної до вчинення злочину. Так, у Шотландії завжди існувало так зване "правило 110 днів", суть якого полягає в тому, що після закінчення цього часу обвинувачений, що перебуває в попередньому ув'язненні, повинен бути відпущений на волю, якщо на 110-й день не був початий судовий розгляд його справи. Закон 1980 року доповнив це положення ще одним обмеженням строків: якщо з дня "першої явки" обвинуваченого не почнеться суд за обвинувальним актом, обвинувачений вважається вільним від обвинувачення з усіма наслідками, що звідси випливають. З 1 січня 1988

року в Англії й Уельсі введені аналогічні процесуальні строки (70 днів до віддання до суду і 112 днів з моменту віддання до суду) [63, с. 152].

Конгрес США в 1974 році прийняв Акт про належний розгляд справи у федеральній системі, відповідно до якого судове слухання, за загальним правилом, хоча тут існує цілий ряд винятків, повинне початися протягом 70 днів після реєстрації обвинувачення у тому випадку, якщо обвинувачений тримається під вартою. Порушення Акта спричиняє скасування обвинувачення, іноді без права повторного його висунування. Слухання справ у судах штатів повинне початися не пізніше 75–180 днів після арешту, обвинувачення або реєстрації заяви про обвинувачення (залежно від того, що було першим) [64, с. 284].

Однак, у державах континентальної правової традиції досудове розслідування триває в межах строків давності притягнення особи до кримінальної відповідальності стільки, скільки це буде потрібно для встановлення достатніх доказів для доведення винуватості особи в суді. Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147-VIII від 03.10.2017 р. порядок обчислення строків досудового розслідування змінився [62].

Відповідно до положень чинного КПК строки розслідування складаються з двох проміжків часу: 1) з моменту внесення відомостей до ЄРДР до дня повідомлення про підозру і 2) з моменту повідомлення про підозру до дня звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності або до дня ухвалення рішення про закриття кримінального провадження.

Причому, друга складова строків розслідування залишилася незмінною, перша складова не повинна перевищувати шість місяців у кримінальному провадженні щодо кримінального проступку; дванадцять

місяців – у кримінальному провадженні щодо злочину невеликої або середньої тяжкості; вісімнадцяти місяців – у кримінальному провадженні щодо тяжкого або особливо тяжкого злочину (абз. 2 ч. 1 ст. 219 КПК).

Суттєвої трансформації зазнав порядок продовження строків досудового розслідування. Перша складова строку може бути неодноразово продовжена слідчим суддею за клопотанням прокурора або слідчого, погодженого з прокурором в межах максимальних строків, передбачених п.п. 1-3 ч. 2 ст. 219 КПК. Друга складова строків може бути продовжена районним (міським) або іншим прирівняним до нього прокурором у досудовому розслідуванні кримінального проступку; керівником місцевої прокуратури, заступником Генерального прокурора до трьох місяців у досудовому розслідуванні злочину. Подальше продовження строків досудового розслідування злочинів передане до повноважень слідчого судді. Нажаль, ознайомлення з пояснювальною запискою до проекту цього Закону не дає можливості зрозуміти логіку законодавця щодо приведених вище змін.

О. Г. Шило зазначає: «Прийняття рішення про продовження строку досудового розслідування... має бути справою винятково прокурора як суб'єкта сторони обвинувачення, який формує обвинувачення, і з огляду на притаманну йому процесуальну функцію визначає строк досудового розслідування, достатній та необхідний для збирання майбутніх судових доказів. Віднесення вирішення цього питання до предмета відання слідчого судді порушує баланс процесуальних можливостей сторін кримінального провадження і покладає на слідчого суддю обов'язок прийняття рішень, непридатних його процесуальній функції. Продовження строку досудового розслідування має бути предметом оцінки слідчого судді лише у разі оскарження учасником кримінального провадження зволікання із досудовим розслідуванням, порушення засади розумних строків, бездіяльності слідчого або прокурора, що перешкоджає доступу до правосуддя» [65, с. 87].

Недоліки щодо правового регулювання контролю за порядком обчислення та продовження строків досудового розслідування свідчать про відсутність ефективного механізму забезпечення проведення досудового розслідування в розумні строки. У зв'язку з цим, дозволимо висловити наступні концептуальні позиції щодо порядку обчислення та продовження строків досудового розслідування, які, на наш погляд, потребують подальшої зміни та доповнень до КПК і розподілу повноважень слідчого судді та прокурора щодо вирішення питання продовження цих строків :

1. Строки досудового розслідування повинні відображати реальні затрати часу на розслідування кримінального правопорушення і обчислюються з моменту внесення відомостей до ЄРДР до дня звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності або до дня ухвалення рішення про закриття кримінального провадження.

2. Зважаючи на неможливість на законодавчому рівні визначити тривалість конкретного досудового розслідування з урахуванням умов виявлення ознак злочину (умов очевидності або, навпаки, неочевидності), кількості епізодів протиправної діяльності, кількості осіб, причетних до вчинення кримінального правопорушення, обсягу необхідних слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій тощо, строк досудового розслідування не може встановлюватися за допомогою абсолютно-обмежених (тобто таких, які не можуть бути продовжені) строків. Єдиним обмежувачем строків досудового розслідування, на нашу думку, є строки давності притягнення до кримінальної відповідальності.

3. Повноваження щодо прийняття рішення про продовження строків досудового розслідування необхідно вилучити із компетенції слідчого судді.

Окрім їх невідповідності правовій природі процесуальної функції слідчого судді, також необхідно вказати на ще один аргумент на підтримку

сформульованої тези. Згідно до п. 2 ч. 2 ст. 295-1 КПК у клопотанні про продовження строку досудового розслідування до повідомлення особі про підозру зазначаються всі слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії, проведені під час кримінального провадження. У зв'язку з цим постає питання, на якій правовій підставі слідчий, прокурор повинні вказувати в клопотанні до слідчих суддів місцевого суду, які, здебільшого, не мають доступу до державної таємниці, відомості про факт проведення негласних слідчих (розшукових) дій, матеріали яких ще не розсекречено. Зрозуміло, що це запитання є риторичним, оскільки відповідь на нього відшукати досить складно. Тож, на наш погляд, зазначені повноваження щодо прийняття рішення про продовження строку досудового розслідування доцільного передати до виключної компетенції прокурора [66]. Найбільш доцільним видається порядок продовження строків досудового розслідування керівниками відповідних органів прокуратури (залежно від конкретного періоду, на який строк має бути продовжено), що забезпечує ефективний контроль та дотримання засади розумних строків.

Висновки до розділу 2

1. На підставі з'ясованих під час кваліфікаційного дослідження причин, які негативно впливають на ефективність діяльності слідчого, прокурора щодо початку досудового розслідування, пропонуємо наступні зміни та доповнення до КПК, зокрема:

1) суб'єктами отримання заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення пропонується визначити лише суб'єктів, які уповноважені на внесення відомостей до ЄРДР, прийняття ж заяв в порядку ст. 214 КПК іншими підрозділами або посадовими особами органів правопорядку, вважаємо що потрібно, заборонити, оскільки в разі звернення заявника до посадової особи органу правопорядку, який не уповноважений на прийняття

рішення про внесення відомостей до ЄРДР, на останнього повинні бути покладені обов'язки особисто супроводити заявника до слідчого чи прокурора або негайно викликати слідчого чи прокурора на місце події;

2) у випадку відсутності в заяві чи повідомленні відомостей, які б вказували на ознаки кримінального правопорушення, передбачені ст. 11 КК України, в КПК потрібно передбачити норму, відповідно до якої слідчий, прокурор приймає рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування, про що виносять постанову, копії якої в строк не більше 24 годин з моменту отримання заяви чи повідомлення направляли б заявнику, якщо його особа встановлена, та керівнику органу прокуратури, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування;

3) в КПК також доцільно передбачити процедуру, згідно з якою керівник органу прокуратури в разі виявлення в заяві чи повідомленні відомостей, які вказують на ознаки вчиненого кримінального правопорушення або такого, що готується, у строк не більше п'яти діб міг би скасовувати постанову слідчого, прокурора, вносити відомості до ЄРДР і направляти матеріали органу досудового розслідування для здійснення досудового розслідування, про що в строк не більше 24 годин повідомлявся б заявник;

4) якщо в заяві чи повідомленні містяться відомості про кримінальне правопорушення, що готується, і слідчий чи прокурор вважає, що є підстави для перевірки одержаної інформації за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, матеріали, отримані слідчим чи прокурором при прийомі заяви або отриманні повідомлення, повинні негайно, але не пізніше двох годин, передаватися керівнику оперативного підрозділу або його заступнику для заведення оперативно-розшукової справи (про направлення матеріалів, в яких містяться дані про кримінальне правопорушення, що готується, оперативним підрозділам необхідно повідомляти керівнику органу досудового розслідування та керівнику органу прокуратури (у разі

прийняття такого рішення слідчим) або керівнику органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення прокурором);

5) положення, які на теперішній час містяться у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» і пов'язані з визначенням порядку дій керівника оперативного підрозділу у разі виявлення ознак кримінального правопорушення, повинні бути продубльовані в КПК, у якому слід передбачити повноваження керівника відповідного органу прокуратури здійснювати нагляд за своєчасністю направлення матеріалів з органів, які здійснюють оперативнорозшукову діяльність, до органів досудового розслідування;

2. Заслуговують на критичну оцінку зміни, внесені до КПК щодо порядку проведення експертизи: по-перше, встановлений порядок проведення експертизи не відповідає збалансованій системі контрольно-наглядової діяльності під час досудового розслідування; по-друге, такий порядок не дає можливості для реалізації учасниками кримінального провадження права на відвід експерта; по-третє, внесені зміни істотно ускладнюють реалізацію порядку проведення додаткової або повторної експертизи у випадках незгоди іншої сторони з висновком первісної експертизи (та й шанси отримання ухвали слідчого судді про доручення проведення повторної експертизи за тим самим об'єктом і по тим самим питанням виглядають вкрай примарними).

3. Обґрунтовано наступні позиції щодо порядку обчислення та продовження строків досудового розслідування, які потребують подальших змін і доповнень до КПК: 1) строки досудового розслідування повинні відображати реальні затрати часу на розслідування кримінального правопорушення; 2) зважаючи на неможливість на законодавчому рівні визначити тривалість конкретного досудового розслідування з урахуванням умов виявлення ознак злочину (умов очевидності або, навпаки, неочевидності), кількості епізодів протиправної діяльності, кількості осіб, причетних до вчинення кримінального правопорушення, обсягу необхідних

слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій тощо, строк досудового розслідування не може встановлюватися за допомогою абсолютно-обмежених (тобто таких, які не можуть бути продовжені) строків. Єдиним обмежувачем строків досудового розслідування є строки давності притягнення до кримінальної відповідальності; 3) продовження строків досудового розслідування необхідно віднести до виключної компетенції прокурора з огляду на відповідність цих повноважень правовій природі його процесуальної функції в системі кримінальної процесуальної діяльності. У зв'язку з цим пропонується вилучити вказані повноваження з компетенції слідчого судді та передбачити порядок продовження строків досудового розслідування керівниками відповідних органів прокуратури (залежно від конкретного періоду), що забезпечує ефективний контроль та дотримання засади розумних строків; 4) оскарження недотримання розумних строків повинно здійснюватися до прокурора вищого рівня, як це передбачено ст. 308 КПК (судовий контроль за недотриманням розумних строків вбачається малоефективним).

4. Аргументовано необхідність розширення кола НС(Р)Д, які можуть починатися до постановлення ухвали слідчого судді за рахунок віднесення до нього всіх передбачених КПК НС(Р)Д за наявності відповідних підстав, з урахуванням невідкладного характеру.

5. Узагальнення практики свідчить, що особи, які є учасниками кримінального провадження, незважаючи на зміни, які відбулися у кримінальному процесуальному законодавстві України більше ніж шість років тому, розглядає саме прокуратура в якості першої ланки у механізмі захисту порушених своїх прав та законних інтересів при проведенні досудового розслідування.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про доцільність повернення дворівневого механізму оскарження учасниками кримінального провадження рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора: спочатку –

до керівника відповідної прокуратури, а у разі відмови прокурором у задоволенні скарги – до слідчого судді.

6. Внесені до КПК України зміни щодо оскарження повідомлення про підозру не відповідають системно-структурній побудові кримінального провадження, відповідно до якої встановлення обставин кримінального правопорушення та їх підтвердження доказами має перевірятися не під час досудового розслідування, а при проведенні судового розгляду.

7. Передбачена можливість скасування повідомлення про підозру апріорі ставить під сумнів законність багатьох проведених за період досудового розслідування процесуальних дій і прийнятих процесуальних рішень, породжує непорозуміння щодо обчислення строків досудового розслідування та є вкрай небезпечним з огляду на завдання кримінального провадження.

8. Оскарження порядку повідомлення про підозру повинне здійснюватися у найкоротші терміни (значно менші, ніж передбачені ст. 304 КПК України). За наявності відповідних підстав порушення передбаченого законом порядку повідомлення про підозру повинно мати наслідком лише визнання такої дії незаконною, що надасть керівнику органу досудового розслідування або керівнику органу прокуратури привід для відсторонення слідчого (прокурора відповідно) від проведення досудового розслідування (здійснення процесуального керівництва) та притягнення осіб, винних у порушенні передбаченого законом порядку повідомлення про підозру, до дисциплінарної відповідальності.

9. Шестирічний досвід застосування КПК України показав неефективність правового регулювання процедури повідомлення про підозру. В зв'язку з цим вважаємо за доцільне запропонувати повернення до порядку притягнення особи як обвинуваченого (у чинному КПК України – підозрюваного), яка існувала в КПК України 1960 р.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження нами встановлено, що діяльність прокуратури спрямована на сприяння утвердженню верховенства Конституції і законів України і забезпеченню дотримання прав і свобод людини і громадянина і має своїм завданням захист суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави України.

1. Встановлення переліку функцій прокуратури безпосередньо в Основному Законі є непрямим підтвердженням того факту, що система прокуратури визнана як відносно автономний державний інститут. Разом із тим це може відіграти і негативну роль, якщо в умовах змінених соціально-економічних і політичних обставин прокуратуру не можна буде наділити додатковими функціями без внесення змін до Конституції, що практично важко здійснити. Згідно з п.9 р.ХУ Перехідних положень Конституції України: «прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію досудового слідства - до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування» [19]. Отже, класифікація функцій на основні і додаткові дозволяє примирити прихильників радикального і м'якого підходу до реформування прокуратури та приведення її до конституційної моделі.

2. Розглянуті аргументи, в першому розділі, дозволяють зробити висновок про те, що найбільш плідним у вирішенні проблеми, що розглядається, є підхід, відповідно до якого прокуратура не відноситься ні до однієї гілки влади, займаючи в її структурі самостійне місце, але активно взаємодіє з всіма органами влади. Важливе значення в аспекті, що розглядається, нарівні з викладеним, має дослідження взаємовідносин, в яких знаходиться прокуратура з іншими органами державної влади. Без аналізу цих відносин питання про місце прокуратури в механізмі державної влади

залишається до кінця не вирішеним. Вважаємо, що, спираючись на теорію розподілу влади, відносини прокуратури з іншими органами державної влади в самому загальному вигляді можна визначити як активну взаємодію організаційно самостійних систем (підсистем), у процесі якої прокуратура й інші державні органи, з одного боку, надають взаємну підтримку і допомогу, а з іншого - виступають по відношенню один до одного як елементи механізму стримування і противаг.

3. Суди, як і інші органи державної влади, нарівні з системою внутрішнього контролю повинні мати зовнішній контроль. Такий контроль за законністю правосуддя покликані здійснювати прокуратура і частково адвокатура. Даний висновок заснований на тому, що в цей час значна частина кримінальних і цивільних справ розглядається судами з участю прокурорів і адвокатів, що виступають у справі як сторони. Сигнали адвокатів і прокурорів у вигляді скарг і подань про порушення прав особи і відступи судів від вимог законності і справедливості є, з одного боку, засобом усунення даних порушень, а з іншого - психологічним чинником превентивного характеру, що в комплексі може розглядатися як система стримань і противаг у сфері правосуддя.

4. Також слід зазначити в Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю потрібно записати: «що прокуратура взаємодіє з судом у формах: взаємного інформування про стан злочинності і судимості; використання даних судової статистики і матеріалів судової практики при розробці заходів щодо посилення боротьби із злочинністю; проведення спільних семінарів і конференцій: напрямку спільних, інформаційних листів, довідок, оглядів; участі в підготовці постанов Пленумів Верховного Суду і Вищого господарського суду України». У Положенні про координацію правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю повинно бути також підкреслено, що суди, беручи участь в спільних заходах правоохоронних органів, діють на основі принципів самостійності органів судової влади і незалежності суддів.

5. Причин, які негативно впливають на ефективність діяльності слідчого, прокурора щодо початку досудового розслідування, пропонуємо наступні зміни та доповнення до КПК, зокрема:

1) суб'єктами отримання заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення пропонується визначити лише суб'єктів, які уповноважені на внесення відомостей до ЄРДР, прийняття ж заяв в порядку ст. 214 КПК іншими підрозділами або посадовими особами органів правопорядку, вважаємо що потрібно, заборонити, оскільки в разі звернення заявника до посадової особи органу правопорядку, який не уповноважений на прийняття рішення про внесення відомостей до ЄРДР, на останнього повинні бути покладені обов'язки особисто супроводити заявника до слідчого чи прокурора або негайно викликати слідчого чи прокурора на місце події;

2) у випадку відсутності в заяві чи повідомленні відомостей, які б вказували на ознаки кримінального правопорушення, передбачені ст. 11 КК України, в КПК потрібно передбачити норму, відповідно до якої слідчий, прокурор приймали б рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування, про що виносять постанову, копії якої в строк не більше 24 годин з моменту отримання заяви чи повідомлення направляли б заявнику, якщо його особа встановлена, та керівнику органу прокуратури, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування;

3) в КПК також доцільно передбачити процедуру, згідно з якою керівник органу прокуратури в разі виявлення в заяві чи повідомленні відомостей, які вказують на ознаки вчиненого кримінального правопорушення або такого, що готується, у строк не більше п'яти діб міг би скасовувати постанову слідчого, прокурора, вносити відомості до ЄРДР і направляти матеріали органу досудового розслідування для здійснення досудового розслідування, про що в строк не більше 24 годин повідомлявся б заявник;

4) якщо в заяві чи повідомленні містяться відомості про кримінальне правопорушення, що готується, і слідчий чи прокурор вважає, що є підстави для перевірки одержаної інформації за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, матеріали, отримані слідчим чи прокурором при прийомі заяви або отриманні повідомлення, повинні негайно, але не пізніше двох годин, передаватися керівнику оперативного підрозділу або його заступнику для заведення оперативно-розшукової справи (про направлення матеріалів, в яких містяться дані про кримінальне правопорушення, що готується, оперативним підрозділам необхідно повідомляти керівнику органу досудового розслідування та керівнику органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення слідчим) або керівнику органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення прокурором);

5) положення, які на теперішній час містяться у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» і пов'язані з визначенням порядку дій керівника оперативного підрозділу у разі виявлення ознак кримінального правопорушення, повинні бути продубльовані в КПК, у якому слід передбачити повноваження керівника відповідного органу прокуратури здійснювати нагляд за своєчасністю направлення матеріалів з органів, які здійснюють оперативнорозшукову діяльність, до органів досудового розслідування.

6. Заслуговують на критичну оцінку зміни, внесені до КПК щодо порядку проведення експертизи: по-перше, встановлений порядок проведення експертизи не відповідає збалансованій системі контрольно-наглядової діяльності під час досудового розслідування; по-друге, такий порядок не дає можливості для реалізації учасниками кримінального провадження права на відвід експерта; по-третє, внесені зміни істотно ускладнюють реалізацію порядку проведення додаткової або повторної експертизи у випадках незгоди іншої сторони з висновком первісної експертизи (та й шанси отримання ухвали слідчого судді про доручення

проведення повторної експертизи за тим самим об'єктом і по тим самим питанням виглядають вкрай примарними).

7. Обґрунтовано наступні позиції щодо порядку обчислення та продовження строків досудового розслідування, які потребують подальших змін і доповнень до КПК: 1) строки досудового розслідування повинні відображати реальні затрати часу на розслідування кримінального правопорушення; 2) зважаючи на неможливість на законодавчому рівні визначити тривалість конкретного досудового розслідування з урахуванням умов виявлення ознак злочину (умов очевидності або, навпаки, неочевидності), кількості епізодів протиправної діяльності, кількості осіб, причетних до вчинення кримінального правопорушення, обсягу необхідних слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій тощо, строк досудового розслідування не може встановлюватися за допомогою абсолютно-обмежених (тобто таких, які не можуть бути продовжені) строків. Єдиним обмежувачем строків досудового розслідування є строки давності притягнення до кримінальної відповідальності; 3) продовження строків досудового розслідування необхідно віднести до виключної компетенції прокурора з огляду на відповідність цих повноважень правовій природі його процесуальної функції в системі кримінальної процесуальної діяльності. У зв'язку з цим пропонується вилучити вказані повноваження з компетенції слідчого судді та передбачити порядок продовження строків досудового розслідування керівниками відповідних органів прокуратури (залежно від конкретного періоду), що забезпечує ефективний контроль та дотримання засади розумних строків; 4) оскарження недотримання розумних строків повинно здійснюватися до прокурора вищого рівня, як це передбачено ст. 308 КПК (судовий контроль за недотриманням розумних строків вбачається малоефективним).

8. Аргументовано необхідність розширення кола НС(Р)Д, які можуть починатися до постановлення ухвали слідчого судді за рахунок віднесення до

нього всіх передбачених КПК НС(Р)Д за наявності відповідних підстав, з урахуванням невідкладного характеру.

9. Узагальнення практики свідчить, що особи, які є учасниками кримінального провадження, незважаючи на зміни, які відбулися у кримінальному процесуальному законодавстві України більше ніж шість років тому, розглядає саме прокуратура в якості першої ланки у механізмі захисту порушених своїх прав та законних інтересів при проведенні досудового розслідування.

10. Доцільність повернення дворівневого механізму оскарження учасниками кримінального провадження рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора: спочатку – до керівника відповідної прокуратури, а у разі відмови прокурором у задоволенні скарги – до слідчого судді.

11. Внесені до КПК України зміни щодо оскарження повідомлення про підозру не відповідають системно-структурній побудові кримінального провадження, відповідно до якої встановлення обставин кримінального правопорушення та їх підтвердження доказами має перевірятися не під час досудового розслідування, а при проведенні судового розгляду.

12. Передбачена можливість скасування повідомлення про підозру апріорі ставить під сумнів законність багатьох проведених за період досудового розслідування процесуальних дій і прийнятих процесуальних рішень, породжує непорозуміння щодо обчислення строків досудового розслідування та є вкрай небезпечним з огляду на завдання кримінального провадження.

13. Оскарження порядку повідомлення про підозру повинне здійснюватися у найкоротші терміни (значно менші, ніж передбачені ст. 304 КПК України). За наявності відповідних підстав порушення передбаченого законом порядку повідомлення про підозру повинно мати наслідком лише визнання такої дії незаконною, що надасть керівнику органу досудового розслідування або керівнику органу прокуратури привід для відсторонення слідчого (прокурора відповідно) від проведення досудового розслідування

(здійснення процесуального керівництва) та притягнення осіб, винних у порушенні передбаченого законом порядку повідомлення про підозру, до дисциплінарної відповідальності.

14. Шестирічний досвід застосування КПК України показав неефективність правового регулювання процедури повідомлення про підозру. В зв'язку з цим вважаємо за доцільне запропонувати повернення до порядку притягнення особи як обвинуваченого (у чинному КПК України – підозрюваного), яка існувала в КПК України 1960 р.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мичко М. Про взаємовідносини прокуратури з судовою владою // Право України. - 1999. - № 12, С.53-55.
2. Савицкий В.М. Государственное обвинение в суде. - М., Юрид.лит., 1971,С.32,229.
3. Зозулинский А.Б. Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении в судах уголовных дел: Конспект лекций. - М.,1987.
4. Левакова Э.Н. Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов в предупреждении правонарушений // Взаимодействие органов прокуратуры с Советами народных депутатов, иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами в предупреждении преступлений. - М., 1989, С.4-5.
5. Закон Украины о прокуратуре: научно-практический комментарий // Д.М. Бакаев, Ю.М. Грошевой, В.В. Долежан и др. - Х., 1993. С. 9, 15, 27-30, 40, 70, 72, 83-86, 97-102, 197.
6. . Михайленко А.Р. Совершенствование процессуальной формы при осуществлении прокурорского надзора // Научн. инф. по вопросам борьбы с преступностью. -Вып.89. –М. 1985, С.74.
7. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. - Т.2. - М., 1970, С.271-272.
8. Точилковский В.Н. О месте прокуратуры в системе государственной власти // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. - Х., 1992. - С. 7-9.
9. Шинд В.И., Организация труда в районной (городской) прокуратуре. - М.: Юрид.лит., 1975, С.6-24.
10. Мичко М. До питання про загальнонаглядову діяльність прокуратури. Право України. - 2000. - № 4, С.50-51.

11. Мичко М.І., До питання про становлення і розвиток Давиденко Л.М. інституту прокуратури в Україні // Науковий вісник ВДУ: Журнал Волинського державного університету імені Лесі Українки. Юридичні науки, 1998 рік - Вип. 11.98, С.26-32.
12. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. - М., 1986. - С. 309.
13. Долежан В.В. Деякі аспекти співвідношення судової і прокурорської компетенції // Правова система України: теорія і практика. - К., 1993, С.383-385.
14. Марочкин И.Е., О понятии методики и тактики подготовки Крючко Ю.И. прокурора к участию в судебном рассмотрении уголовных дел// Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах.: Збірник наукових праць. - Харків, 1998. - С. 105.
15. . Научная информ. по вопросам борьбы с преступностью. - Вып. 127. -М., 1990. - С. 66.
16. Прокуратуре - новую концепцию. Соц.законность. - 1990. -№ 2, С.21.
17. Гусев С.И. Некоторые проблемы будущей концепции надзора в стране // Сов.гос.и право.-1990.- №9,С.47-52
18. Долежан В.В. Шляхи конкретизації представницької функції прокуратури у майбутньому Законі України «Про прокуратуру» // Проблемы організації прокуратури й оптимізації її діяльності в сучасних умовах. - Зб.наук.праць. - Х., 1998, С. 184-189.
19. Мелкумов В.Г. Функции Советской прокуратуры // Сов. государство и право. - 1980. -№11, С.89-94.
20. Димитров Ю. Боротьба зі злочинністю: деякі проблеми і шляхи їх вирішення // Право України. – К.: 1998. - № 1. С.110.
21. Журавльова Т.Е. Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні. Автореф. дис.канд.юрид.наук. - Х., 1999, С.9.
22. Локк Дж. Избрание философские произведения. М., 1960. С. 6.

23. Матюшенко М.А., Подготовка прокурора к участию в рассмотрении Шость Н.В. уголовного дела судом первой инстанции. -Учебн. пос. - Харьков, 1983.

24. Казарина А.Х. Общий надзор в системе государственного контроля за сохранностью социалистического имущества // Контроль за сохранностью социалистического имущества на предприятиях. - М., 1983, С.43.

25. Козлов А.Ф. Основные направления деятельности прокуратуры и условия их формирования // Основные направления деятельности советской прокуратуры. - Свердловск, 1988, С.4.

26. Ухвала Октябрьського районного суду м. Полтави від 07 травня 2018 р., справа № 554/10535/15-к // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73935795> (дата звернення: 02.11.2020).

27. Мацьків Г. Строки як гарантії здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законів при реалізації заходів процесуального примусу. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 5. С. 150–153.

28. Калиновський О. В. Правові та організаційні засади оскарження рішення про порушення кримінальної справи : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2009. 20 с.

29. Лапкін А. Забезпечення прокурором законності застосування запобіжних заходів у кримінальному провадженні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 58–63.

30. Ткачук О. С. Повноваження слідчого судді у кримінальному процесі України // Новації кримінально-процесуального законодавства : матеріали наук.-практ. конф. (6 лип. 2012 р., м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ, 2012. URL: <http://www.twirpx.com/file/1018292> (дата звернення: 02.11.2020).

31. Зархін О. О. Проблеми нагляду військового прокурора за розслідуванням злочинів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 20 с.
32. Багрій М. В., Луцик В. В. Процесуальні аспекти негласного отримання інформації: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія. Харків : Право, 2017. 376 с.
33. Мовчан Г. В. Процесуальні повноваження прокурора у досудовому провадженні та в суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 219 с.
34. Зеленецький В. С. Прокурорский надзор за исполнением закона о всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств уголовного дела в стадии предварительного расследования : учеб. пособие. Харьков : ИПК Ген. прокуратуры Украины, 1990. 92 с.
35. Назарук О. Прокурорський нагляд за дотриманням вимог закону щодо відшкодування шкоди, завданої злочинцем. Перспективи розвитку. Вісник прокуратури. 2010. № 3. С. 19–26.
36. Попович О. Суб'єкти процесуального керівництва на стадії досудового розслідування в кримінальному процесі Франції. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 3. С. 79–83.
37. Пшенічко С. О. Повноваження слідчого судді з розгляду та вирішення скарг у досудовому провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад». Одеса, 2014. 20 с.
38. Про внесення до деяких законодавчих актів змін і доповнень щодо удосконалення попереднього розслідування : Закон України від 30.06.1993 р. № 3351-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 34. Ст. 355.
39. Брынцев В. Д., Чернухин В. Г. Судебный контроль (теория и практика). Харьков : Ксилон, 2001. 204 с.

40. Устав уголовного судопроизводства : утв. 20 ноября 1864 г. № 41476. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2-е. Санкт-Петербург : Тип. 2 Отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1867. Т. 39, отд-ние 2. С. 215–306.
41. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : наказ М-ва внутр. справ України від 06.11.2015 р. № 1377. Офіційний вісник України. 2015. № 99. Ст. 3406.
42. Справа «Биков проти Росії» (заява № 4378/02) : рішення Європ. суду з прав людини від 10.03. 2009 р. // HUDOC : database. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179164> (дата звернення: 10.11.2020).
43. Соловьева Н. А., Соловьев В. К. Современное законодательство о судебном контроле и прокурорском надзоре в досудебном производстве : лекция. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. 52 с.
44. Справа «Довженко проти України» (заява № 36650/03) : рішення Європ. Суду з прав людини від 12.01.2012 р., остаточне 12/04/2012. Офіційний вісник України. 2013. № 7. Ст. 268.
45. Устимов М. А. Судебный контроль на стадии предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Мордов. гос. ун-т. Саранск, 1999. 276 с.
46. Удалова Л. Д., Савицький Д. О., Рожнова В. В., Ільєва Т. Г. Функція судового контролю у кримінальному процесі : монографія. Київ : Центр учб. літ., 2015. 176 с.
47. Ураков Л. О процессуальном положении работников следственных отделов органов охраны общественного порядка. Социалистическая законность. 1964. № 7. С. 16–17.
48. Степанов А. Б. Наглядно-контрольна діяльність в сфері кримінального судочинства: історичний та порівняльно-правовий аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. № 39, т. 2. С. 100–104.

49. Степанов А. Б. Правова регламентація строків досудового розслідування: аналіз останніх змін. Правове забезпечення оперативнослужбової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали пост. діюч. наук.-практ.семінару (м. Харків, 25 трав. 2018 р.). Харків, 2018. Вип. 9. С. 244–248.

50. Степанов А. Б. Ефективність правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час проведення досудового розслідування // Порівняльно-аналітичне право : електрон. наук. фах. вид. 2018. № 2. С. 360–363. URL: http://www.pap.in.ua/2_2018/107.pdf (дата звернення: 10.11.2020).

51. Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України : Закон України 15.12.1992 р. № 2857-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 6. Ст. 35.

52. Погорецкий Н. А. Сущность, объект и предмет прокурорского надзора за предварительным следствием. Проблемы законности. Харків, 1998. Вип. 35. С. 164–170.

53. Апарова Т. В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. Москва : Триада, Лтд, 1996. 156 с.

54. Степанов А. Б. Наглядно-контрольна діяльність в сфері кримінального судочинства: історичний та порівняльно-правовий аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. № 39, т. 2. С. 100–104.

55. Погорецкий Н. А. Сущность, объект и предмет прокурорского надзора за предварительным следствием. Проблемы законности. Харків, 1998. Вип. 35. С. 164–170.

56. Стандарти професійної відповідальності, основні права та обов'язки прокурорів : прийняті 23 квіт. 1999 р. Вісник прокуратури України. 2002. № 6. С. 122–131.

57. Скаредов Г. И. Участие прокурора в следственных действиях. Москва :Юрид. лит., 1987. 156 с.

58. Федченко В. М. Розслідування злочинів слідчою та слідчооперативною групою: правові та організаційні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 20 с.
59. Косюта М. В. Прокуратура України : навч. посіб. 2-ге вид., допов. І випр. Одеса : Юрид. літ., 2008. 312 с.
60. Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія. Київ ; Донецьк : Промінь, 2012. 639 с.
61. Шморгун О. С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Київ, 2008. № 19. С. 145–151.
62. Процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням: організаційно-правові та криміналістичні основи : наук.-практ. посіб. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2014. 750 с.
63. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 5-6. Ст. 30.
64. Альперт С. А. О процессуальных функциях прокурора в советском уголовном судопроизводстве. Проблемы социалистической законности. Харьков, 1982. Вып. 10. С. 94–101.
65. Банах С., Штогун С. Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини. Вісник Національної академії прокуратури України. 2013. № 4. С. 61–65.
66. Степанов А. Б. Ефективність правового регулювання прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю в механізмі забезпечення своєчасного початку досудового розслідування. Право і суспільство. 2018. № 3. С. 285–294.