

Бялковський Д. А.,
судовий експерт, аспірант кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Інституту права, економіки та міжнародних відносин
Міжнародного гуманітарного університету

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СКАРГ НА РІШЕННЯ, ДІЇ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЧИ ПРОКУРОРА

ENSURING CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS IN THE CONSIDERATION OF COMPLAINTS ON THE DECISIONS, ACTIONS OR INABILITY OF THE BODIES OF PRE-INVESTIGATION OR PROSECUTOR

У статті обговорюється проблема забезпечення слідчим суддею реалізації конституційних засад кримінального провадження під час розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора. На основі аналізу кримінального процесуального законодавства, міжнародних норм, а також практики діяльності органів досудового розслідування і суду, розкриваються проблемні питання реалізації конституційних засад кримінального провадження в механізмі оскарження рішень, дій або бездіяльності до слідчого судді.

Ключові слова: судовий контроль, досудове розслідування, конституційні засади, рішення, дії чи бездіяльність, прокурор, слідчий суддя.

В статье обсуждается проблема обеспечения следственным судьей реализации конституционных принципов уголовного производства во время рассмотрения жалоб на решения, действия или бездействие органов досудебного расследования или прокурора. На основе анализа уголовного процессуального законодательства, международных норм, а также практики деятельности органов досудебного расследования и суда, раскрываются проблемные вопросы реализации конституционных принципов уголовного производства в механизме обжалования решений, действий или бездействия к следственному судье.

Ключевые слова: судебный контроль, досудебное расследование, конституционные принципы, решения, действия и бездействие, прокурор, следственный судья.

The article discusses the issues of implementation of the constitutional principles of criminal proceedings by the investigating judge during the consideration of complaints about decisions, actions or omissions of the bodies of pre-trial investigation or prosecutors. Based on the analysis of criminal procedural legislation, of international norms, as well as the practice of the bodies of pre-trial investigation and the court, discusses the issues of implementing the constitutional principles of criminal proceedings in the mechanism for appealing decisions, actions or inactivity to the investigating judge.

Key words: judicial control, pre-trial investigation, constitutional principles, freedom, personal inviolability, pre-trial restrictions, decisions, actions and omissions, prosecutor, investigating judge.

Постановка проблеми. Як свідчить аналіз практичної діяльності правоохоронних органів, належне забезпечення виконання завдань кримінального провадження неможливе без існування в кримінальному процесуальному законодавстві такого інституту, як оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого чи прокурора під час досудового розслідування. Розгляд зазначених скарг діюче кримінальне процесуальне законодавство України покладає на слідчого суддю як уповноваженого щодо здійснення судового контролю за захистом прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження. Перелік відповідних рішень, дій чи бездіяльності, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, встановлено статтею 303 Кримінального процесуального кодексу України. Крім того, КПК України визначає порядок та умови розгляду окремих скарг і в главі 26 «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування» регламентує повноваження слідчого судді, які можуть бути ним реалізовані за результатами такого розгляду. Водночас окремі процесуальні аспекти регламентовані недостатньо чітко, а в окремих випадках недосконало сформульовано норми, які регулюють поря-

док вчинення дій та прийняття рішень, фактичне недотримання яких і призводить до звернення осіб з відповідними скаргами. Наведене зумовлює виникнення проблем судової практики, які в основному спричиняють неоднакове та у певних випадках неправильне застосування положень процесуального законодавства і неналежне вирішення питань, які вносяться на розгляд слідчого судді [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реалізації засад кримінального провадження, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування, а також повноваження слідчого судді досліджувались такими вітчизняними і зарубіжними вченими, як В.Д. Басай, І.В. Гловюк, Ю.М. Грошевий, Т.Г. Ільєва, О.В. Капліна, Є.Г. Коваленко, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, Т.М. Миронichenko, Г.Н. Мухамадиєва, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, Н.П. Сиза, Ю.В. Скрипіна, О.С. Ткачук, А.Р. Туманянц та іншими. У роботах зазначених авторів досить грунтovно розроблені питання поняття, предмета, меж судового контролю в досудовому провадженні, наведено класифікації повноважень слідчого судді, а також досліджено історичні і порівняльні аспекти правового інституту слідчого

судді. Разом з тим, низка питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації конституційних засад у кримінальному провадженні у цілому й інститут розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого та прокурора, потребують подальшого дослідження.

Метою статті є аналіз наявних теоретичних і практичних аспектів реалізації конституційних засад кримінального провадження під час розгляду слідчим суддею скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора під час досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах реформування судової системи в Україні все більшого значення набуває проблема здійснення судового контролю за дотриманням конституційних прав, свобод і інтересів осіб, особливо в сфері кримінального процесуального права, реалізація завдань якого неможлива без системи заходів і дій, які передбачають їх обмеження. В якості однієї з гарантій забезпечення прав і свобод учасників кримінального провадження діюче кримінальне процесуальне законодавство закріплює інститут оскарження до слідчого судді рішень, дії чи бездіяльності слідчого чи прокурора під час досудового розслідування.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [2]. Варто зазначити, що ця норма прямо випливає з міжнародних стандартів щодо захисту прав, свобод і інтересів людини. Так, стаття 8 Загальної декларації прав людини проголошує, що «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих її конституцією або законом» [3]. П. «а» ст. 3 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в імперативній формі вимагає від кожної держави-учасниці цього Пакту «а» забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правою системою держави, і розвивати можливості судового захисту» [4]. Отже, цей інститут є невід'ємною умовою реалізації таких конституційних засад кримінального провадження, як гласність судового провадження, доступ до правосуддя, а також засад стосовно захисту конституційних прав, свобод і інтересів учасників кримінального провадження.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суду, слідчого судді, прокурора, слідчого є одним із засобів забезпечення досягнення завдань кримінального судочинства [5]. Розглядувана категорія повноважень слідчого судді в науковій літературі відноситься до

так званих «юрисдикційних», або судових повноважень [6]. Отже, під час розгляду такого виду скарг слідчий суддя реалізує виключно функцію судового контролю, на відміну від категорії повноважень, у разі здійснення яких виконуються також слідчі функції – такі, наприклад, як ухвалення низки слідчих (розшукових) дій.

Варто зазначити, що відповідно до статистичних даних узагальнення судової практики оскарження рішень органів досудового розслідування чи прокурора, із 547,3 тисячі всіх клопотань, скарг, які розглядаються слідчим суддею під час досудового розслідування, скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування складають 45,1 тисячі, або 8,2 % [1].

Кримінальним процесуальним законодавством України в ч. 1 ст. 303 встановлюється вичерпний перелік випадків, за яких на досудовому провадженні можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора – таких як бездіяльність слідчого, прокурора, що полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, у неповерненні тимчасово вилученого майна згідно з вимогами статті 169 КПК України, а також у нездійсненні інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити у визначений КПК України строк; рішення слідчого, прокурора про зупинення досудового розслідування; рішення слідчого про закриття кримінального провадження; рішення прокурора про закриття кримінального провадження та/або провадження щодо юридичної особи, тощо. 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 в суді (ч.2 ст. 303 КПК України). Ч. 1 ст. 304 КПК України встановлюється десятиденний строк подання особою відповідної скарги, який вираховується з моменту прийняття рішення, вчинення дій або бездіяльності.

Скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора розглядаються слідчим суддею місцевого суду. Якщо скарга відповідає вимогам закону, суддя відкриває провадження та постановляє ухвалу про призначення скарги до розгляду [5].

Згідно з ч. 2 ст. 27 КПК України слідчий суддя може прийняти рішення про розгляд скарги у закритому судовому засіданні. Необхідно зазначити, що йдеться про можливість, а не обов'язковість прийняття слідчим суддею такого рішення. На це звертає увагу Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у інформаційному листі «Про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України» від 03.10.2012 р. № 223 1430/04-12, у п. 3 якого вказано: «Варто зауважити, що згідно із ч. 2 ст. 27 КПК України кримінальне провадження в судах усіх інстанцій здійснюється відкрито, крім деяких випадків, коли суд може (тобто має право, а не зобов'язаний) при-

ймати рішення про розгляд справи в закритому засіданні» [7].

Відповідно до ч. 2 ст. 306 КПК України скарга має бути розглянута не пізніше 72 годин з моменту її надходження до суду, крім скарги на рішення про закриття кримінального провадження. Для розгляду цієї скарги законом встановлено п'ятиденний строк [5].

Результати аналізу судової практики свідчать про наявні порушення зазначених строків. При цьому в окремих випадках недотримання встановленого строку зумовлене не залежними від слідчого судді причинами. Зокрема, це стосується строків витребування матеріалів кримінального провадження, дослідження яких є невід'ємною умовою прийняття обґрунтованого рішення за результатами розгляду скарги на постанову слідчого, прокурора про закриття кримінального провадження [1].

Також варто зазначити, що ст. 117 КПК України, яка встановлює порядок поновлення процесуальних строків, не містить строків розгляду і вирішення слідчим суддею клопотання учасника кримінального провадження про відновлення процесуального строку. Це призводить, як відмічає В.Д. Басай, до необхідності перенесення на вказані правовідносини строків, передбачених ч. 2 ст. 306 КПК України [8, с. 244].

Як було зазначено вище, відповідно до ч. 2 ст. 306 КПК України скарги на рішення про закриття кримінального провадження розглядаються у строк не пізніше п'яти днів з моменту надходження скарги. Однак, не зважаючи на те, що стосовно цієї категорії скарг встановлено більш тривалий строк розгляду порівняно з іншими скаргами, за інформацією, наданою апеляційними судами, процесуальні строки у таких випадках порушуються через те, що витребувані матеріали надходять на запит суду лише через 7–10 днів з моменту їх витребування [1].

Варто зазначити, що належному дотриманню встановлених кримінальним процесуальним законодавством строків значною мірою сприятиме проект «Електронного суду». Як зазначає С.А. Чванкін, однією з цілей проекту переходу документообігу суду в електронний формат є прискорення проходження справ і обміну інформацією. Новели електронного суду надають можливість учасникам процесу значною мірою скоротити час здійснення процесуальних дій, а отже – провадження в цілому. Однак, як показує апробування моделі впровадження Електронного суду в Київському районному суді м. Одеси, більшість його опцій не можуть повноцінно функціонувати через відсутність законодавчої підтримки цієї новації. Для того, щоб електронний документообіг був системним і не потребував дублювання в паперовому вигляді, необхідні законодавчі зміни [9].

В юридичній літературі зазначається, що недоліком КПК України є те, що учасники кримінального провадження позбавлені можливості у межах ст. 303 оскаржити до слідчого судді рішення прокурора про подовження строку досудового розслідування

[10, с. 150–151]. Подовження цього строку віддає розгляд кримінального провадження в суді та обмежує учасникам процесу доступ до правосуддя. Слушною видається пропозиція Т.Г. Ільєвої доповнити ст. 303 КПК України положенням про оскарження до слідчого судді підозрюваним, його захисником, потерпілим та його представником рішення прокурора про подовження строку досудового розслідування [11, с. 7].

Крім того, варто звернути увагу на дотримання органами досудового розслідування вимог статей 91–94 КПК України стосовно обов'язку доказування певних обставин, збирання доказів та їх оцінки, а також відповідність оскаржуваної постанови органів досудового розслідування вимогам ст. 110 КПК України щодо змісту процесуального рішення, що має на меті додержання процедури судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні під час досудового розслідування [1]. Як свідчить узагальнення судової практики щодо розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування, неналежна перевірка слідчими суддями зазначених обставин призводить до скасування прийнятих слідчими суддями рішень стосовно скарг на постанову про закриття кримінального провадження.

Як зазначає К.О. Олексюк, суттєвим недоліком інституту оскарження рішень, дії чи бездіяльності прокурора є відсутність законодавчого закріплення вимог до форми та змісту скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора під час досудового розслідування. Це негативно відбувається як на суб'єктах, які подають скарги, так і на учасниках процесу, оскільки суб'єкти у скаргі не чітко формулюють яке рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються та не надають копії зазначених рішень. Як наслідок, це призводить до відмови у відкритті провадження щодо розгляду скарги [12, с. 250]. Низка науковців дотримуються думки, що зміст скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора під час досудового розслідування має включати три складові: вступна частина (зазначається місцезнаходження суду, до якого подається зазначена скарга; інформація про суб'єкт та орган, дії, рішення чи бездіяльність якого оскаржуються); мотивувальна (виклад рішення, дії чи бездіяльності, що оскаржуються із посиланням на докази із зазначенням норми закону, що регулює відповідні суспільні відносини) та резолютивна (формульовання вимог щодо скасування рішення прокурора). У разі закріплення змісту та форми скарги постає питання на законодавчу рівні закріпити відповідальність суб'єкта у разі недотримання вимог щодо форми та змісту поданої ним скарги [13].

Численною категорією скарг є скарги на бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора, тобто на невиконання певних дій або неприйняття рішень. Бездіяльність має місце у ситуації, коли дотримання прав та інтересів учасників кримінального провадження передбачає необхідність вчинення посадовою особою певної дії або при-

йняття конкретного рішення, однак ця особа не діє, а в результаті рішення, яке має прийматися, не приймається, процесуальна дія не вчиняється. Така бездіяльність істотно зачіпає права та інтереси особи у кримінальному провадженні, а тому може бути предметом скарги [5].

Варто зазначити, що з огляду на норму ч. 1 ст. 303 КПК України, яка відображає зміст бездіяльності на досудовому розслідуванні, законодавцем при цьому не розкривається сама сутність «бездіяльності», а певною мірою лише наголошується на її предметі, з якого можна визначити її обсяг, але обсяг у тих правовідносинах, які чітко викладені. При цьому встановлення певної визначеності в юридичній термінології є доцільним як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Як зазначає К.В. Бугаєв, юридична термінологія має суттєве значення не тільки під час розроблення змісту і структури правових актів, але і значною мірою визначає, насамперед, саму діючу наукову парадигму, в якій здійснюється науковий пошук, описує поточну ситуацію, і не тільки формує мову науки, але і створює фундамент дидактичної діяльності [15, с. 23].

За етимологічним значенням термін «бездіяльність» характеризується певним станом і позначається як «бездія», походить від слова бездіяльний, яке визначається як «пасивність, незайнятість певною справою». Це словосполучення в деяких випадках тлумачиться як певна спільність у слововживанні зі «злочинною бездіяльністю», де міститься розуміння такого стану бездіяльності, який охоплюється «нездійсненими діями, які особа, що зобов'язана або мала здійснити в певних умовах для попередження спричинення шкоди інтересам держави та громадян» [14].

Бездіяльність, яка підлягає оскарженню відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України, передбачає три обов'язкові ознаки: 1) слідчий або прокурор наділені обов'язком вчинити певну процесуальну дію; 2) така процесуальна дія має бути вчинена у визначений КПК України строк; 3) відповідна процесуальна дія слідчим чи прокурором у встановлений строк не вчинена.

Таким чином, наведена норма дозволяє звернутися до суду зі скаргою не на будь-яку бездіяльність, а лише щодо обов'язків, строк виконання яких чітко регламентований кримінальним процесуальним законодавством. При цьому варто зважати на те, що відповідна бездіяльність може бути зумовлена не лише невчиненням процесуальної дії в межах встановлених зазначеною нормою строків, а й неналежним розглядом клопотання, зокрема, залишенням

його без процесуального реагування або неналежним на нього процесуальним реагуванням. Результати аналізу судової практики свідчать, що слідчі судді не розглядають по суті скарги, зумовлені бездіяльністю, оскарження якої ст. 303 КПК України не передбачено. Зокрема, це стосується того, що зазначена норма не передбачає оскарження абстрактної бездіяльності, яка призводить до «неналежного досудового розслідування» [1].

Висновки. Отже, інститут оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого чи прокурора до слідчого судді під час досудового розслідування є невід'ємним засобом забезпечення конституційних прав, свобод і інтересів учасників кримінального провадження і доводить свою ефективність на практиці, однак, містить певні недоліки.

Зокрема, одним із таких недоліків є термінологічна невизначеність стосовно поняття «бездіяльність», дефініція якого не знайшла свого відображення у Кримінальному процесуальному кодексу України, що призводить до різного тлумачення даного поняття, а отже – різного правозастосування. При цьому, як свідчить узагальнення судової практики, найбільш чисельною категорією скарг є скарги саме на бездіяльність органів досудового розслідування. Вважаємо, що необхідно закріпити це поняття в КПК України, доповнивши статтю 303 визначенням поняття бездіяльності, запропонованім Я.Я. Мельником і І.В. Єльчуковою, – як нездійснення дій, які особа зобов'язана або мала б здійснити в певних умовах для попередження спричинення шкоди інтересам держави та громадян.

Крім того, відсутнє законодавче закріплення вимог стосовно форми та змісту скарги на рішення, дій чи бездіяльності прокурора під час досудового розслідування. Чітке формулювання змісту скарги сприятиме прискоренню розгляду скарг, а також дасть змогу судді найбільш належним чином вирішити її по суті.

Також на практиці наявні численні випадки недотримання встановлених кримінальним процесуальним законодавством строків розгляду зазначененої категорії скарг, що призводить до порушення зasad розумності строків, належному дотриманню яких, на нашу думку, значною мірою сприятиме проект «Електронного суду». Отже, кримінальне процесуальне законодавство в частині порядку реалізації права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування, потребує подальшого вдосконалення, оскільки наявні недоліки можуть призводити до випадків неналежного забезпечення виконання завдань кримінального провадження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Узагальнення «Про практику розгляду скарг на рішення, дій чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування» : Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Офіційний сайт. URL: <http://sc.gov.ua>.
2. Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Загальна декларація прав людини (рос/укр) ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. URL: <http://pidruchniki.com>.
6. Ткачук О.С. Повноваження слідчого судді у кримінальному процесі України. Новації кримінально-процесуального законодавства: праці конф., 6 липн. 2012 р., Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. URL: <http://www.dduvs.dp.ua>.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України, Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Басай В.Д. Підстави і порядок поновлення процесуального строку за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. Матеріали І Міжнародної науково-практичної конференції «Малинівські читання», м. Острог, 16–17 листопада 2012 року. Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2012. 243–244 с.
9. Чванкин С.А. Внедрение «Электронного суда» в деятельность суда первой инстанции». Молодий вчений. № 6(46) червень, 2017 р. URL: <http://molodycheny.in.ua>.
10. Голощак В. Забезпечення принципу розумності строків кримінального судочинства при продовженні досудового розслідування. Вісник прокуратури. 2013. № 9. С.145–151.
11. Ільєва Т.Г. Функція судового контролю у кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 кримінальний процес та криміналістика; судова експертіза; оперативно-розшукова діяльність. К., 2014. 20 с.
12. Лобойко Л.М. Реформування кримінально-процесуального законодавства в Україні (2006–2011 роки). Частина 1. Загальні положення і досудове провадження: монографія. К. : Істина, 2012. 288 с.
13. Олексюк К. Особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності прокурора під час досудового розслідування. Історико-правовий часопис. 2014. № 1. С. 149–154. URL: <http://nbuv.gov.ua>.
14. Теоретико-правовий аналіз понятійного апарату категорії «бездіяльність» як об'єкта оскарження на стадії досудового розслідування за новим КПК України / Мельник Я.Я., Єльчукова І.В. URL: <http://applaw.knu.ua>.
15. Бугаев К.В. Проблемы юридической терминологии (на примере криминалистики и судебной экспертизы). Современное право. М.: Новый Индекс, 2011, № 10. С. 23–26.