

Шестаков В. І.,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСКАРЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО АБО ПРОКУРОРА ЯК ІНСТИТУТ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

APPEAL OF PROCEDURAL DECISIONS, ACTIONS OR INACTION OF THE INVESTIGATOR OR PROSECUTOR AS THE INSTITUTION OF CRIMINAL PROCEEDINGS

У статті розглянуто особливості, притаманні інституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора у кримінальному процесі України. Підкреслено, що в кримінальному процесуальному законодавстві найбільш детально врегульовано питання оскарження ухвал слідчого судді, винесених під час досудового розслідування, тоді як оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора містить значні обмеження щодо предмета та суб'єктів подання скарг. Особливо наголошено на необхідності регламентації процедур оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності, які не охоплені ч. 1 ст. 303 КПК України, під час підготовчого судового провадження.

Ключові слова: кримінальне провадження, інститут кримінального процесу, інститут оскарження, оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності, скарга у кримінальному процесі.

В статье рассмотрены особенности, характерные для института обжалования процессуальных решений, действий либо бездействия следователя или прокурора в уголовном процессе Украины. Подчеркнуто, что в уголовном процессуальном законодательстве наиболее подробно урегулирован вопрос обжалования определенных следственного судьи, вынесенных в ходе досудебного расследования, тогда как обжалование процессуальных решений, действий или бездействия следователя или прокурора содержит значительные ограничения по предмету и субъектам подачи жалоб. Особенно отмечена необходимость регламентации процедур обжалования процессуальных решений, действий или бездействия, которые не охвачены ч. 1 ст. 303 УПК Украины, во время подготовительного судебного производства.

Ключевые слова: уголовное производство, институт уголовного процесса, институт обжалования, обжалование процессуальных решений, действий или бездействия, жалоба в уголовном процессе.

In the article the author considered features that are peculiar to the institution of appealing procedural decisions, actions or inaction of the investigator or prosecutor in the criminal process of Ukraine. It is underlined that in the criminal procedural legislation the issue of appealing the rulings of the investigating judge in the course of the pre-trial investigation is most thoroughly settled, whereas the appeal of the procedural decisions, actions or omissions of the investigator or the prosecutor contains significant restrictions on the matter and the subjects of filing the complaints. It is especially noted the need to regulate procedures for appealing procedural decisions, actions or omissions that are not covered by Part 1 of Art. 303 of the Code of Criminal Procedure of Ukraine, during the preparatory court proceedings.

Key words: criminal proceedings, institute of criminal procedure, institute of appeal, appeal of procedural decisions, actions or inaction, complaint in criminal proceedings.

Постановка проблеми. Ефективність та якість кримінального провадження напряму залежать від належної регламентації процедур оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і службових осіб, які здійснюють судочинство. Отже, цілком справедливо відзначити, що відповідний кримінальний процесуальний інститут, з одного боку, є запорукою реалізації основних прав особи у кримінальному провадженні, з іншого – не має створювати зайвих перешкод повноті та швидкості вирішення справи. Тому розгляд нагальних проблем щодо його розвитку й удосконалення має залишатись у полі зору науковців і практиків.

Однією з прогалин у нормативно-правовій регламентації цього виду оскарження є фактична відсутність у КПК України правил щодо оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора під час підготовчого судового провадження. Незважаючи на те, що ч. 2 і 3 ст. 303 КПК України визначають відповідну можливість реалізації права на оскарження, законом не встановлено

чітких процедур, що призводить до значних труднощів у практичній реалізації зазначених норм. Крім того, існують суперечності в питаннях визначення предмета та суб'єктів оскарження, строків подання скарг, процедур і наслідків їх вирішення. Тому кримінальний процесуальний інститут оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора потребує подальшого вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні проблеми оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора у кримінальному процесі неодноразово були предметом розгляду в сучасних працях вітчизняних науковців. Наприклад, І.І. Зарева присвятила дослідження проблемам оскарження дій і рішень прокурора в кримінальному процесі [1]. Є.В. Большаков вивчав апеляційне оскарження рішень судді, постановлених у порядку судового контролю в досудових стадіях кримінального процесу [2]. Предметом наукової праці Д.М. Валігури було оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органу досудового розслідування

та прокурора [3]. А.І. Яковинець розглядав інститут судового оскарження на досудовому розслідуванні [4]. Д.І. Клепка досліджувала оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремий вид провадження [5].

Проте питання щодо загальної характеристики та визначення конкретних напрямів удосконалення інституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора досі висвітлювались лише фрагментарно. До того ж ґрунтовно не аналізувались загальні риси зазначеного процесуального інституту за чинним КПК України та не окреслювались конкретні напрями його подальшого розвитку, зокрема, в аспекті встановлення правил оскарження під час підготовчого судового розгляду з метою всебічного забезпечення реалізації відповідного права особи.

Метою статті є визначення на основі аналізу нормативно-правових актів, наукової літератури та судової практики характерних особливостей формування інституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, а також окреслення шляхів подальшого вдосконалення правил прийняття й вирішення скарг під час підготовчого судового провадження.

Виклад основного матеріалу. Інститут оскарження у кримінальному провадженні є складним і багатоаспектним. У зв'язку з цим до сьогодні існують певні суперечності в питаннях щодо кількості та змісту відповідних інститутів і субінститутів кримінального процесу.

У науковій літературі відзначено, що оскарження та інститут оскарження є самостійними та різними поняттями, які не треба отожднювати [6, с. 21]. Водночас підкреслено, що вони є поняттями взаємопов'язаними та розглядати їх відокремлено один від іншого недоцільно. Така позиція заснована на аналізі положень КПК України, які регулюють оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування, адже гл. 26 КПК України закріплює норми, що регулюють, які саме рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, коло суб'єктів, що мають право на подання скарги, порядок подання скарги та порядок розгляду скарги уповноваженими органами [5, с. 23].

Вищенаведене зауваження може бути уточнено, адже тісний зв'язок указаних понять не означає неможливості їхнього окремого розгляду. Діяльність із подання, розгляду та вирішення скарг не є тим самим, що й сукупність правових норм, які її регламентують. Норми відповідних правових інститутів містять певні невідповідності та прогалини, що викликає практичні труднощі, але не завжди робить оскарження неможливим. Інша річ, що в науці кримінального процесу безпосередньо саму діяльність, яка є практичним відображенням реалізації особою права на оскарження, доцільно розглядати через призму відповідних правових інститутів, які являють собою нормативно закріплені правила оскарження. Тож надання особі можливостей оскарження з метою забезпечення її права на справедливий суд

призводить до виникнення відповідних правовідносин, які мають регулюватись стійкими групами правових норм – правовими інститутами.

Як зазначається, принцип права на оскарження не є безмежним і не допускає свободи оскарження. Його дія обмежується нормами інституту оскарження, який регламентує певні приписи для суб'єктів, що вирішили скористатися правом на оскарження та нормами закону щодо повноважень слідчого судді. Вказаний інститут постійно змінюється, реформується, коло його дії поступово розширюється [7].

Науковцями проведено чимало досліджень із питань щодо процесуальної регламентації оскарження у кримінальному процесі. При цьому визначено кілька основних правових інститутів у цьому напрямі й особливу увагу приділено оскарженню на стадії досудового розслідування. До складу цього інституту відносять чотири процесуальні процедури: 1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора; 2) оскарження підозрюваним, обвинуваченим, потерпілим до вищого прокурора недотримання розумних строків слідчим, прокурором; 3) оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора; 4) оскарження ухвал слідчого судді [8, с. 10–13].

Такий підхід заснований на структурі гл. 26 КПК України, яка диференціює процедури оскарження залежно від стадії процесу та суб'єктів, чий дії оскаржуються, і він є найбільш широко поширеним у наукових дослідженнях. До того ж, крім наведених підстав, до уваги беруться ще й суб'єкти, які вирішують скарги (суд, прокурор), й особливості предмета оскарження. Отже, питання щодо змісту інституту оскарження у кримінальному процесі розкривається на підставі диференціації його різновидів, виділених залежно від таких критеріїв, як: 1) стадія процесу, на якій здійснюється оскарження; 2) суб'єкт, чий рішення, дії або бездіяльність піддаються оскарженню; 3) суб'єкт, який вирішує скаргу. При цьому найбільш доцільним є поєднання двох перших підстав, які в сукупності найбільш повно відображають зміст однорідних процесуальних норм, що регулюють правовідносини стосовно певного різновиду оскарження.

Визначено, що інститутом оскарження є сукупність правових норм, які регулюють процедуру реалізації особою права на звернення до уповноваженого законом органу зі скаргою на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, слідчого судді з метою захисту своїх прав, свобод і законних інтересів, які були порушені (або можуть бути порушені) під час досудового розслідування, та отримання законного й обґрунтованого рішення [9, с. 121–123; 5, с. 24].

Відповідно до загальної теорії права будь-який правовий інститут має такі властивості: 1) його зміст має текстовий вираз у вигляді групи виокремлених понять, термінів, конструкцій, які створені законодавцем у межах саме цих інститутів, і є наслідком їх розвитку; 2) норми інституту права набувають своєрідного офіційного способу закріплення в законодавстві в окремому нормативно-правовому акті або лише в окре-

тому розділі нормативно-правового акта (главі, книзі) [10, с. 260]. З погляду цих ознак треба визнати, що в чинному КПК України загальний інститут оскарження набув системного закріплення шляхом виділення кількох окремих інститутів, як-от гл. 26 КПК України «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування», гл. 31 КПК України «Провадження у суді апеляційної інстанції», гл. 32 КПК України «Провадження у суді касаційної інстанції» тощо. Тобто однорідні процесуальні норми, що забезпечують реалізацію права на оскарження, згруповано залежно від стадії процесу, а вже внутрішня градація передбачає застосування додаткових ознак, зокрема, суб'єктів, умов, строків тощо. До того ж можна побачити, що реалізація вимоги ч. 2 ст. 303 КПК України про те, що скарги на інші рішення, дії або бездіяльність слідчого або прокурора не розглядаються під час досудового розслідування та можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження в суді [11], навряд чи може бути ефективною без удосконалення відповідного інституту кримінального процесуального права. Правила, які встановлені ст. ст. 314–316 КПК України, стосуються порядку підготовчого судового провадження й не регламентують питань оскарження.

На нашу думку, законодавча техніка чинного КПК України та нагальні потреби судової практики зумовлюють формування окремого правового інституту оскарження рішень, дій або бездіяльності, здійснених на досудовому розслідуванні, під час підготовчого судового провадження. Введення відповідних норм є вельми важливою потребою й тісно пов'язано з удосконаленням інституту, визначеного гл. 26 КПК України. Тому передусім треба виділити загальні риси та недоліки, притаманні останньому.

Загальна характеристика інституту оскарження процесуальних дій, рішень або бездіяльності під час досудового розслідування надана Д.І. Клепкою, котра виділила такі його основні риси, як свобода оскарження; урегульованість, активна поведінка зацікавленої особи; гарантованість, диспозитивність [5, с. 29], визначила ознаки цього виду оскарження як самостійного забезпечувального провадження, здійснила аналіз предмета оскарження під час досудового розслідування [5, с. 28–46]. У цьому сенсі відзначимо, що визначення предмета оскарження є одним із вагомих елементів змісту відповідного інституту кримінального процесу, таким самим, як і суб'єкти, форма, строки, наслідки. Водночас загальна характеристика саме правового інституту має відображати загальні риси та ознаки не стільки безпосередньо діяльності з подання та вирішення скарг, скільки сукупності правових норм, які регулюють цю діяльність. Аналіз їхнього змісту дає змогу співвідносити його відповідність загальним засадам кримінального провадження та якісним рисам, що мають бути притаманні цьому інституту.

У зв'язку з цим зазначимо, що сьогодні у гл. 26 КПК України інститут оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності під час досудового розслідування загалом структурований залежно від суб'єкта, чий рішення, дії або бездіяльність оскаржуються.

Наприклад, щодо рішень, дій або бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування сукупність правових норм визначає: 1) предмет і суб'єктів оскарження (ст. 303 КПК України); 2) строк подання скарги та підстави її повернення (ст. 304 КПК України); 3) правові наслідки подання скарги (ст. 305 КПК України); 4) порядок розгляду скарг (ст. 306 КПК України); 5) вимоги щодо ухвали слідчого судді за наслідками розгляду скарги (ст. 307 КПК України). Такий підхід загалом є логічним, і відповідні норми мають удосконалюватись щодо їхнього внутрішнього змісту. У цьому сенсі особливу увагу варто звернути на обмеження суб'єктів і кола процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора, які можуть бути оскаржені.

У роз'ясненнях, наведених у листі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 9 листопада 2012 р. № 1640/0/4-12, наголошено, що «встановлений ч. 1 ст. 303 КПК перелік рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування є вичерпним. Тому скарги на інші рішення, дії чи бездіяльність не розглядаються під час досудового розслідування та можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження в суді за правилами ст. ст. 314–316 КПК» [12]. Крім того, відзначено: «Рішення, дії, бездіяльність, перелік яких визначено в ч. 1 ст. 303 КПК, можуть бути оскаржені на стадії досудового розслідування, але не можуть бути предметом оскарження на стадії підготовчого судового засідання. Водночас рішення, дії, бездіяльність слідчого чи прокурора, які не визначені в ч. 1 ст. 303 КПК, можуть бути оскаржені під час підготовчого судового засідання. Як під час досудового розслідування, так і під час підготовчого судового засідання можуть бути оскаржені лише 2 різновиди рішень: 1) рішення прокурора, слідчого про відмову у визнанні потерпілим; 2) рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час застосування заходів безпеки» [12]. Тобто застосовано спосіб диференціації процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора, які можуть бути оскаржені або під час досудового розслідування, або вже під час підготовчого судового провадження. При цьому конкретні правила визначені тільки для першого виду оскарження, що не можна вважати прийнятним з погляду практичної реалізації вимог вказаних норм. Отже, це питання потребує вирішення шляхом доповнення процесуального інституту, що розглядається.

Ст. 308 КПК України встановлює окремі правила оскарження недотримання розумних строків під час досудового розслідування. Такі скарги попередньо можуть бути подані лише прокурору вищого рівня та лише в разі відмови в задоволенні – до суду. Тобто законодавець вважає, що недотримання слідчим або прокурором розумних строків не є таким порушенням прав і законних інтересів, що може відразу бути оскаржено в судовому порядку. З таким підходом навряд чи можна погодитись.

Наприклад, з погляду правозастосовної практики відзначено, що проблема ст. 308 КПК України полягає у фактичній відсутності механізму, який би забезпечував дотримання права на розумні строки. Можливість притягнення слідчого або прокурора до відповідальності та надання вказівок абсолютно не надає гарантій про проведення слідства загалом або конкретних слідчих дій в розумні строки. Водночас звернення до слідчих суддів, які згідно зі ст. 3 КПК України повинні здійснювати судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні з питань оскарження недотримання розумних строків, не є ефективним способом правового захисту, оскільки під час подання скарг до слідчих суддів останні не відкривають провадження за такими скаргами, зазначаючи, що оскарження недотримання розумних строків – це виключна компетенція прокурора [13, с. 334–335]. У зв'язку з вказаним вважаємо, що питання оскарження недотримання розумних строків у кримінальному провадженні мають вирішуватись у такому самому порядку, як і інші скарги щодо можливого порушення слідчим або прокурором прав людини, тобто в суді. Можливість оскарження вищому прокурору може бути залишена тільки як необов'язкова альтернатива для забезпечення швидкості вирішення відповідного питання.

Окремим різновидом оскарження норми кримінального процесуального інституту, що розглядається, виділяють оскарження слідчим рішення, дій чи бездіяльності прокурора. Вони визначають: 1) предмет оскарження (ст. 311 КПК України), 2) порядок оскарження (ст. 312 КПК України), 3) порядок вирішення скарги (ст. 313 КПК України). Проте, на нашу думку, ці правовідносини складаються між суб'єктами владних повноважень, обидва з яких є представниками сторони обвинувачення. Тому в цьому випадку йдеться не про захист права особи на оскарження, а про гарантії процесуальної самостійності слідчого, його повноваження, тобто не про реалізацію засади кримінального провадження, встановленої ст. 24 КПК України. Отже, не можемо повністю погодитись із тією ситуацією, що зараз оскарження слідчим рішення, дій чи бездіяльності прокурора під час досудового розслідування є субінститутом щодо інституту оскарження [14, с. 16]. Крім того, уявляється слушним зауваження, що положення ч. 3 ст. 312 КПК України про те, що оскарження слідчим рішення, дій або бездіяльності прокурора не зупиняє їх виконання, фактично нівелює цей інститут і позбавляє слідчого незалежності у кримінальному провадженні [15, с. 209]. Також вва-

жаємо, що вирішення спорів між слідчим і прокурором щодо здійснення досудового розслідування цілком може вирішуватись поза межами процесу та регулюватись міжвідомчими підзаконними нормативно-правовими актами.

Висновки. Отже, вищенаведені відомості щодо загального порядку правової регламентації процедур оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого або прокурора дають змогу дійти висновку про те, що відповідний інститут кримінального процесу з погляду внутрішньої побудови має такі особливості:

1) процесуальні норми щодо скасування процесуальних рішень, дій або бездіяльності слідчого чи прокурора під час досудового розслідування загалом передбачають основні елементи відповідної діяльності (суб'єкти, предмет, порядок, наслідки), проте вмщують значні обмеження щодо предмета та суб'єктів оскарження та мають деякі інші прогалини;

2) процедура оскарження недотримання слідчим і прокурором розумних строків під час досудового розслідування передбачає попереднє звернення до прокурора вищого рівня, що не сприяє забезпеченню належним чином захисту прав людини в цьому аспекті;

3) питання оскарження процесуальних рішень, дій або бездіяльності, які не охоплені ч. 1 ст. 303 КПК України, взагалі не регламентовані, хоча закон містить можливість такого оскарження та розгляду скарг під час підготовчого судового провадження (ч. ч. 2, 3 ст. 303 КПК України);

4) оскарження слідчим процесуальних рішень, дій або бездіяльності прокурора виділено як окремий субінститут інституту оскарження, незважаючи на те, що в цьому випадку має місце не забезпечення права на оскарження, а відносини між суб'єктами владних повноважень зі сторони обвинувачення.

Наведені вище властивості інституту оскарження певним чином зумовлюють і окремі недоліки нормативно-правового регулювання відповідних суспільних відносин, зокрема, наявність у кримінальному процесуальному законі певних прогалин і суперечностей, що потребують усунення. Розроблення дієвих заходів щодо вирішення цих проблем уявляється перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Зокрема, існує особливо нагальна потреба формування окремого субінституту оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час підготовчого судового провадження з метою чіткого визначення предмета та суб'єктів цього різновиду оскарження, строків подання й умов прийняття скарг, порядку та правових наслідків їх вирішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зарева І.І. Оскарження дій та рішень прокурора у кримінальному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2011. 188 с.
2. Большаков Є.В. Апеляційне оскарження рішень судді, постановлених в порядку судового контролю у досудових стадіях кримінального процесу: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2012. 180 с.
3. Валігура Д.М. Оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органу досудового розслідування та прокурора: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2013. 191 с.
4. Яковинець А.І. Інститут судового оскарження на досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. К., 2012. 208 с.
5. Клепка Д.І. Оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремих вид провадження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Х., 2017. 211 с.
6. Федова Г.В. Оскарження дій та рішень міліції як органу дізнання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Київ, 2008. 228 с.
7. Ковальова Н.В. Діяльність суду під час досудового провадження як одна із складових інституту оскарження. Часопис Академії адвокатури України. 2012. № 3 (16). Т.5. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/view/268/289>
8. Яновська О.Г. Інститут оскарження на стадії досудового розслідування. Адвокат. 2013. № 1 (148). С. 10–13.
9. Камчатна Д.І. Деякі аспекти визначення поняття інституту оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування. Актуальні питання підготовки фахівців у вищих навчальних закладах: досвід, проблеми, перспективи: між нар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 7-8 червня 2013 р.). 2013. С. 121–123.
10. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закл.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. База даних «Законодавство України» Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
12. Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 9 листопада 2012 р. № 1640/0/4-12. База даних «Законодавство України» Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1640740-12>.
13. Ягунов Д.В. Дотримання розумних строків на стадії досудового розслідування та захист прав потерпілого: окремі проблеми чинного кримінального процесуального законодавства та шляхи їх вирішення. Актуальні проблеми політики. 2014. Вип. 53. С. 332–341.
14. Клепка Д.І. Оскарження рішень дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремих вид провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Х., 2017. 20 с.
15. Гринів О.Д. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Університетські наукові записки. 2016. № 57. С. 205–212.