

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ СЛІДЧИМ, ДІЗНАВАЧЕМ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА

PROBLEMATIC ISSUES OF APPEALING BY AN INVESTIGATOR OR INQUIRER AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR INACTION OF THE PROSECUTOR

Жуковський Д.К., аспірант кафедри кримінального процесу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Питання забезпечення законності кримінального провадження, процесуальних взаємовідносин прокурора, слідчого та дізнавача є актуальним серед дослідників проблем кримінального процесу, а також практичних працівників. Однією з гарантій забезпечення захисту прав та законних інтересів учасників кримінального провадження є закріплення в Кримінальному процесуальному кодексі України норм, які в сукупності утворюють інститут оскарження. Особливою частиною цього інституту є субінститут оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора. Актуальність проблем, що виникають під час реалізації права слідчого, дізнавача на оскарження рішень, дій чи бездіяльності прокурора полягає в тому, що пріоритетним напрямом розвитку кримінального процесу в Україні є захист конституційних прав та свобод людини і громадянина. Закріплення в кримінально-процесуальному законодавстві механізмів оскарження є чи не найважливішим «гарантом» прав та свобод людини і громадянина, а також виконання завдань кримінального провадження.

В статті розглянуто окремі проблеми правовідносин між слідчим, дізнавачем та прокурором, передбачені ч. 3 ст. 40 та ст.ст. 311–313 Кримінального процесуального кодексу України. Висвітлено основні погляди дослідників вказаного питання. Проаналізовано умови виникнення та особливості процедури оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора. Крім того, у статті розкрито основні проблеми визначення предмету оскарження та форми скарги слідчого, дізнавача на рішення, дію чи бездіяльності прокурора. Запропоновано надання слідчому, дізнавачу права оскаржити рішення прокурора вищого рівня (за наслідками розгляду ним скарги у порядку ст. 313 КПК) до слідчого судді, а також закріплення можливості зупинення виконання рішень чи дій прокурора у випадку їх оскарження.

Ключові слова: оскарження, вказівки прокурора, процесуальна самостійність слідчого, дізнавача, рішення, дія, бездіяльність прокурора.

The issue of ensuring the legality of criminal proceedings and the procedural relationships between the prosecutor, investigator, and inquirer is relevant among researchers of criminal procedure issues as well as practitioners. One of the guarantees for protecting the rights and legitimate interests of participants in criminal proceedings is the inclusion of provisions in the Criminal Procedure Code of Ukraine that collectively form the institution of appeal. A separate part of this institution is the sub-institution of appealing by an investigator or inquirer against the decisions, actions, or inaction of the prosecutor. The relevance of the issues arising during the exercise of the right of an investigator or inquirer to appeal the decisions, actions, or inaction of the prosecutor lies in the fact that a priority direction of criminal procedure development in Ukraine is the protection of constitutional rights and freedoms of individuals and citizens. The inclusion of appeal mechanisms in criminal procedural legislation serves as one of the most important "guarantees" of human and citizen rights and freedoms, as well as the fulfillment of the objectives of criminal proceedings.

The article examines specific issues of legal relations between the investigator, inquirer, and the prosecutor, as provided by Part 3 of Article 40 and Articles 311–313 of the Criminal Procedure Code of Ukraine. The main views of researchers on this issue are highlighted. The conditions for the emergence and the procedural specifics of appealing the decisions, actions, or inaction of the prosecutor by an investigator or inquirer are analyzed. Additionally, the article explores key issues related to defining the subject of appeal and the form of a complaint filed by the investigator or inquirer against the decisions, actions, or inaction of the prosecutor. It proposes granting the investigator or inquirer the right to appeal the decision of a higher-level prosecutor (following the review of a complaint under Article 313 of the CPC) to the investigating judge, as well as establishing the possibility of suspending the execution of the prosecutor's decisions or actions in case of an appeal.

Key words: appeal, prosecutor's instructions, procedural independence of the investigator, inquirer, decision, action, inaction of the prosecutor.

Вступ. Виконання завдань кримінального провадження безпосередньо залежить від наявності ефективних механізмів забезпечення його законності, зокрема, реалізації права на оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора. Проблематика інституту оскарження була предметом дослідження у наукових роботах Ю. Алєніна, Д. Валігури, І. Зареви, О. Капліної, Д. Клепки, А. Туманяна, О. Шило, О. Яновської та інших науковців. Втім питання оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора не набули поширеного висвітлення у наукових джерелах, тому вимагають подальшого вивчення.

Метою статті є дослідження особливостей процедури оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора, а також основних проблем при застосуванні зазначеної процедури учасниками кримінального провадження.

Виклад основного матеріалу. Кримінальним процесуальним законом передбачено дві різні процедури оскарження слідчим рішень прокурора, але предмети оскарження є відносно однорідними. Так, ч. 3 ст. 40 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) визначено, що у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання слідчого до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, прове-

дження слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право звернутися до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання за необхідності ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує відповідне клопотання або відмовляє у його погодженні [1]. Таким чином, правовідносини між слідчим, керівником органу досудового розслідування та прокурором, у даному випадку можуть виникати за умови: а) звернення слідчого до прокурора з проханням погодити клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій; б) відмови прокурора у погодженні зазначених клопотань; в) звернення слідчого до керівника органу досудового розслідування зі «скаргою» про відмову прокурора у погодженні зазначених клопотань. Надалі, в суб'єктному складі зазначених правовідносин з'являється прокурор вищого рівня, але за умови, що керівник органу досудового розслідування не погоджується з відмовою прокурора у погодженні зазначених клопотань та звертається до прокурора вищого рівня, ініціюючи розгляд питань, порушених у ньому. Законодавець не передбачає форми звернення слідчого до керівника органу досудового розслідування та останнього до про-

курора вищого рівня. Також законодавець, розмежувавши в ст. 40 та ст. 40¹ КПК повноваження слідчого та дізнавача відповідно, не передбачив механізму оскарження у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання дізнавача до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій, закріпивши його лише в повноваженнях слідчого.

Інший механізм оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора закріплено в параграфі 3 глави 26 КПК. Так, ст. 311 КПК закріплено предмет оскарження, ст. 312 КПК – порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності прокурора, ст. 313 КПК – порядок вирішення скарги на рішення, дії чи бездіяльність прокурора. Цей же механізм частково дублюється в пункті 6 розділу VI «Положення про слідчі підрозділи Національної поліції України», затвердженому Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570 [2].

Особливістю вищевказаних механізмів (передбачених ч. 3 ст. 40 та параграфом 3 глави 26 КПК) є те, що правовідносини між «скаржником» та особою, рішення, дії чи бездіяльність якої оскаржуються, виникають між суб'єктами сторони обвинувачення. В свою чергу, учасниками правовідносин в інших процедурах оскарження можуть бути підозрюваний, обвинувачений, потерпілий, інші особи, права чи законні інтереси яких обмежуються під час досудового розслідування та ін. У зв'язку з цим В. Шестаков вважає, що оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора не є субінститутом по відношенню до інституту оскарження, а являється гарантією процесуальної самостійності слідчого, відтак, ці правовідносини не є механізмом реалізації засади кримінального провадження, передбаченої ст. 24 КПК України [3, с. 218-222]. Крім того, В. Шестаков зазначає, що такий вид оскарження в цілому є пережитком попередньої моделі кримінального процесу і може бути взагалі скасований, а спори між слідчим і прокурором щодо здійснення досудового розслідування мають вирішуватись у позапроцесуальний спосіб і регулюватись міжвідомчими підзаконними нормативно-правовими актами [4, с. 214–215].

О. Гринів зазначає, що оскільки оскарження вказівок прокурора (як форми процесуального рішення) не зупиняє їх виконання, ця обставина фактично нівелює інститут оскарження слідчим рішень прокурора та позбавляє слідчого незалежності у кримінальному провадженні [5, с. 205-212]. У цьому контексті у порівняльному аспекті доцільно навести норми, передбачені Кримінально-процесуальним кодексом України 1960 р. (далі – КПК 1960 р.). Тож, положення останнього передбачали перелік вказівок, що не були обов'язковими для виконання слідчим, а їх оскарження зупиняло процес виконання (ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 227 КПК 1960 р.) [6]. Йшлося про вказівки прокурора про: притягнення як обвинуваченого; кваліфікацію злочину і обсяг обвинувачення; направлення справи для віддання обвинуваченого до суду; закриття справи. Таким чином, попередній кримінальний процесуальний закон передбачав можливість зупинення виконання вказівок, які безпосередньо могли вплинути на результати досудового слідства. На думку автора, на відміну від з КПК 2012 р. такий підхід законодавця значно розширював гарантії процесуальної самостійності та незалежності слідчого. Водночас, у ч. 2 ст. 114 КПК 1960 р. було закріплено норму про те, що у разі подання слідчим справи вищестоящому прокуророві з письмовим викладом своїх заперечень, останній мав право скасувати вказівки нижчестоящого прокурора, або доручити провадження слідства в цій справі іншому слідчому. Очевидно, що можливість прокурора доручати проведення слідства іншому слідчому (таким чином відсторонивши первинного слідчого) значно обмежувало процесуальну самостійність останнього,

тому норма в КПК 2012 р. щодо можливості прокурора лише ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого (у випадках передбачених КПК для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування) є позитивним нововведенням.

Як слушно зазначає О. Яновська зазначає, закон не забороняє слідчому в скарзі викласти прохання про зупинення виконання оскаржуваних рішень чи дій прокурора до моменту розгляду скарги прокурором вищого рівня по суті та прийняття відповідного рішення [7, с. 663]. Також слід погодитися з позицією Ю. Аленіна та В. Захарченка, які за аналогією з попереднім законодавством пропонують передбачити в законі положення про те, що виконання вказівок зупиняється з поданням слідчим заперечення на рішення (вказівки) щодо повідомлення про підозру, про кваліфікацію кримінального правопорушення та обсяг підозри або обвинувачення, про складання обвинувального акта або про закриття провадження [8].

Окремим проблемним питанням оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора є визначення предмету оскарження. Статтею 311 КПК передбачено, що під час досудового розслідування слідчий, дізнавач, який здійснює розслідування певного кримінального правопорушення, має право оскаржувати будь-які рішення, дії чи бездіяльність прокурора, прийняті або вчинені у відповідному досудовому провадженні, крім випадків, передбачених КПК. Аналіз вказаної норми у системного взаємозв'язку зі статтею 313 КПК дозволяє зробити висновок про те, що правовідносини оскарження та власне предмет оскарження виникають у разі прийняття саме незаконного рішення чи вчинення незаконної дії або бездіяльності прокурором. Незаконність рішення, дії чи бездіяльності прокурора має ймовірний характер – слідчий, дізнавач, керуючись внутрішнім переконанням при поданні скарги, припускають невідповідність рішення, дії або бездіяльності прокурора нормам кримінального процесуального закону.

Серед дослідників інституту оскарження у кримінальному процесі існує дві протилежні позиції з приводу предмету оскарження. Одні науковці вважають, що закритий перелік рішень, дій чи бездіяльності менш доцільний, ніж відкритий та навіть помилковий [9, с. 138-143, 10, с. 334-338]. Інші – пропонують часткове розширення такого переліку [11, 12, с. 166-168]. На погляд автора, в ст. 311 КПК формулювання «будь-які рішення, дії чи бездіяльності прокурора, прийняті або вчинені у відповідному досудовому провадженні» є доцільним, оскільки перелік рішень чи дій прокурора, який передбачається кримінальним процесуальним законом, не є вичерпним. Крім того, ч. 4 ст. 40 КПК визначено, що слідчий зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які подаються у письмовій формі. Невиконання слідчим законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність. Таким чином, законодавець визначив, що доручення та вказівки прокурора (як елементи предмету оскарження, передбаченого ст. 311 КПК) повинні бути законними та поданими у письмовій формі.

Частиною 1 статті 312 КПК України визначено, що скарга слідчого, дізнавача на рішення, дію чи бездіяльність прокурора повинна подаватися в письмовій формі. Закон не встановлює конкретні вимоги до змісту скарги, однак системний аналіз норм КПК України дозволяє зробити висновок про те, що скарга слідчого, дізнавача на рішення, дію чи бездіяльність прокурора обов'язково повинна містити відомості про:

- а) місце та час складання скарги;
- б) прізвище, ім'я, по батькові та посаду скаржника;
- в) номер кримінального провадження, у якому оскаржується рішення, дія чи бездіяльність прокурора;

г) короткий опис обставин, встановлених під час досудового розслідування;

г) рішення, дія чи бездіяльність прокурора, що оскаржується із обґрунтуванням їх невідповідності процесуальним нормам.

З урахуванням норм ч. 2 ст. 312 КПК, у кінцевій (резолютивній) частині скарги повинні міститися дії чи рішення, які на думку слідчого, дізнавача повинні бути вчинені прокурором вищого рівня, а саме: а) зміна рішення в частині; б) скасування рішення і прийняття нового рішення, визнання незаконними вчинених дій чи бездіяльності і зобов'язання вчинити нову дію. До факультативних вимог скарги можна віднести: 1) прохання слідчого, дізнавача зупинити виконання оскаржуваних рішень чи дій прокурора до моменту розгляду скарги прокурором вищого рівня; 2) прохання слідчого, дізнавача здійснити заміну одного прокурора на іншого з числа службових осіб органів прокуратури того самого рівня в досудовому провадженні, де було прийнято або вчинено незаконне рішення, дія чи бездіяльність.

Актуальною проблемою оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора є відсутність в КПК України можливості оскаржити рішення прокурора вищого рівня за наслідками розгляду ним скарги у порядку ст. 313 КПК. Зокрема, ч. 4 вказаної статті визначено, що рішення прокурора вищого рівня є остаточним і не підлягає

оскарженню до суду, інших органів державної влади, їх посадових чи службових осіб. Враховуючи сучасний стан розвитку кримінального процесуального законодавства, автор вважає, що судовий контроль на етапі досудового розслідування є гарантією дотримання прав і свобод учасників кримінального провадження. Таким чином, надання слідчому, дізнавачу права оскаржити рішення прокурора вищого рівня (за наслідками розгляду ним скарги у порядку ст. 313 КПК) до слідчого судді могло б мати позитивні наслідки та створити додаткову гарантію забезпечення законності кримінального провадження. Надання суду повноваження з перевірки законності рішення, дій чи бездіяльності прокурора на стадії досудового розслідування, не утворювало б додаткове навантаження на судову систему, оскільки наявний порядок оскарження, передбачений статтями 311–313 КПК України, слугував би своєрідним «фільтром».

Висновки. Отже, з урахуванням викладеного можна констатувати, що сучасний стан закріпленого в КПК порядку оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора потребує кардинальних змін з урахуванням пріоритетних напрямків кримінального процесу. При цьому критично необхідним є закріплення можливості зупинення виконання рішень чи дій прокурора у випадку їх оскарження, а також впровадження судового контролю за механізмом оскарження слідчим, дізнавачем рішень, дій чи бездіяльності прокурора.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1370. Ред. від 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 10.02.2025).
2. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570 : станом на 14 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text> (дата звернення: 10.02.2025).
3. Шестаков В. І. Оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора як інститут кримінального процесу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 6 (3). С. 218–222. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprvu_2017_6\(3\)_52](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprvu_2017_6(3)_52).
4. Шестаков В. І. Деякі особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу досудового розслідування або прокурора як інституту кримінального процесу України. *Актуальні питання досудового розслідування та тенденції розвитку криміналістичної методикою : всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 листоп. 2018 р.)*. С. 214–215.
5. Гринів О. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим. *Університетські наукові записки*. 2016. № 1. С. 205–212. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2016_1_21.
6. Кримінально-процесуальний кодекс України : Кодекс України від 28.12.1960 № 1001-05 : станом на 19 листоп. 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (дата звернення: 10.02.2025).
7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. Київ : Юстиніан, 2012. 1224 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / відп. ред.: С. В. Ківалов, С. М. Міщенко, В. Ю. Захарченко. Харків : Одиссей, 2013. 1104 с.
9. Макаров М. А. Межі оскарження слідчому судді рішень, дій чи бездіяльності слідчого та прокурора. *Юридична наука*. 2015. № 6. С. 138–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2015_6_19.
10. Заболотний І. І. Судовий контроль та прокурорський нагляд у механізмі забезпечення права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності на досудовому розслідуванні. *Право і суспільство*. 2013. № 6.2. С. 334–338. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_6.
11. Клепка Д. І. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування як окремих вид провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. юрид.ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 211 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Klepka/d_Klepka.pdf.
12. Корсунь В. Судове оскарження дій і рішень органів досудового розслідування. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 12 (180). С. 166–168.