

УДК: 343.1

МІРКОВЕЦЬ Д.М.

СУТНІСНІ ОЗНАКИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Розкрито та конкретизовано сутність та зміст контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні через ознаки, які її визначають і індивідуалізують. Серед таких ознак – формальні: процесуальна форма, спеціальні суб'єкти, окреме законодавче регулювання; змістовні: принципи, способи, методи, засоби діяльності.

Ключові слова: *контрольно-наглядова діяльність, досудове розслідування, ознаки.*

Раскрыты и конкретизированы сущность и содержание контрольно-надзорной деятельности на досудебном расследовании через признаки, которые ее определяют и индивидуализируют. Среди таких признаков – формальные: процессуальная форма, специальные субъекты, отдельное законодательное регулирование; содержательные: принципы, способы, методы, средства деятельности.

Ключевые слова: *контрольно-надзорная деятельность, досудебное расследование, признаки.*

The essence and content of control and supervision activities in the pre-trial investigation are revealed and concretized through the features that define and individualize it. Among such features are formal: procedural form, special subjects, separate legislative regulation; meaningful: principles, methods, techniques, means of activity.

Key words: *control and supervision activity, pre-trial investigation, signs.*

Постановка проблеми. Досліджуючи особливості та теоретичне розуміння контрольно-наглядової діяльності С.М. Мельничук зазначає, що ця форма діяльності, з огляду на сутнісне навантаження, має за мету утвердження, гарантію верховенства закону та зміцнення правопорядку у процесі здійснення найбільш значущих питань, що стоять перед суспільством і державою. Ці напрямки визначають основні змістовні та структурні елементи правозастосовної діяльності контрольно-наглядових органів. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності вклинюється в правореалізаційні процеси з метою забезпечення й гарантування їх точності, відповідності вимогам законності і таким чином служить важливим організаційно-юридичним засобом управління процесами правозастосування [1, с. 62].

Це твердження, на нашу думку, справедливе і для розуміння сутності контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні.

Аналіз останніх наукових публікацій. Наукові та практичні засади контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні розглядали у своїх працях Ю.П. Аленін, Б.В. Аспрієв, В.П. Ашитко, О.В. Баулін, О. М. Бандурка, В.П. Божьев, Д.О. Влезько, Г.П. Власова, І.В. Гловюк, Ю.М. Грошевий, В.В. Кальницький, М.І. Кулагін, О.П. Кучинська, А.М. Ларін, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, М.В. Мешков, П.І. Мінюков, М.М. Михеєнко, О.Р. Михайленко, Є.О. Новіков, М.А. Погорецький, О.В. Петков, В.О. Попелюшко, Р.Ю. Савонюк, Г.П. Серeda, С.А. Табаков, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, А.Р. Туманянц, В.П. Шибіко, М.Є. Шумило, Х.С. Таджикиєв, В.І. Фаринник, В.М. Федченко, О.В. Хімічева, С.С. Чернявський, О.О. Чувільов, М.М. Черняков, Л.Д. Удалова, О.Г. Яновська та інші науковці.

Метою роботи є виокремлення формальних і змістовних ознак контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні.

Виклад основного матеріалу. Власне бачення щодо сутності контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні полягає у тому, що уповноважені суб'єкти за допомогою спеціальних засобів реалізують свої повноваження, які передбачають необхідність встановлення відповідності дій суб'єктів, які здійснюють досудове розслідування вимогам, встановленим законом, виявляють факти відхилення від нормативних приписів та їх порушення, вживають заходів щодо усунення таких порушень та відновлення законності правовідносин і прав учасників досудового провадження.

Особливість контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні визначається специфічними засобами впливу серед яких – акти реагування керівника органу досудового розслідування, прокурора, судові рішення (ухвали). Визначені законом засоби контрольно-наглядової діяльності за відповідним напрямом застосовуються винятково у кримінальному провадженні на стадії його досудового розслідування. До особливостей належить також процесуальна форма та обов'язковість виконання рішень за результатами контрольно-наглядової діяльності.

Сутність та зміст контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні доцільно також конкретизувати за допомогою характеристики ознак, які її визначають і індивідуалізують. До таких ознак ми віднесли наступні:

- нормативний характер (нормативна спрямованість визначається кримінальним процесуальним законом, спеціальним законодавством та підзаконними актами), тут потрібно наголосити, що системоутворюючим нормативним актом у сфері контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні є КПК України як закон, який регулює порядок здійснення досудового провадження, права і обов'язки його учасників, тому інші нормативні акти у частині регламентації контрольно-наглядових повноважень мають відповідати нормам КПК України. Спеціальні закони, підзаконні та відомчі нормативні акти можуть деталізувати, розкривати його положення, проте не повинні містити норми, які суперечать КПК або ним не передбачені, а, насамперед, у частині контрольно-наглядових повноважень. Згадані нормативні акти повинні бути орієнтовані на регламентацію, роз'яснення, конкретизацію видів, форм, методів здійснення контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні, прав, обов'язків та відповідальності уповноважених органів. Але основою, яка визначає повноваження суб'єктів контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні має бути КПК України. У цьому сенсі порівняння спеціальних законів та відомчого правового регулювання виявило певний дисбаланс.

- Інше питання – якість і сталість самого КПК України. За результатами опитування суб'єктів контрольно-наглядової діяльності було виявлено проблеми, які мають системний характер. Так, опитані вказали на: недосконалість КПК України у частині регламентації контрольно-наглядової діяльності (висловлені також думки, що КПК не може слугувати універсальним актом у цьому сенсі, оскільки постійно зазнає змін (часто безсистемних), не чітко регулює контрольно-наглядову діяльність); надмірність та невизначеність певних вимог у межах контрольно-наглядової діяльності; ризики суб'єктивізму у оцінці дій і рішень підконтрольних суб'єктів; дублювання контрольно-наглядових повноважень різними суб'єктами; дисбаланс контрольно-наглядових функцій; відсутність постійно діючих аналітичних та інформаційних інструментів, які дають уявлення про поширеність порушень, що має оцінюватись для підсилення або послаблення контролю і нагляду;

- здійснення визначеними спеціально уповноваженими державними органами (процесуальний статус як учасника кримінального провадження (досудового провадження));

- зміст повноважень, межі компетенції визначені шляхом регламентації порядку здійснення контрольно-наглядової діяльності;

- нормативне визначення способів, засобів і прийомів контрольно-наглядової діяльності, актів реагування;

- незалежність, процесуальна самостійність суб'єктів щодо діяльності яких здійснюється контрольно-наглядовий вплив;

- владний характер, процесуальна форма, власний інструментарій (прийоми, способи, засоби, які визначають методику та тактику контрольно-наглядової діяльності);

- юридично значущі наслідки контрольно-наглядової діяльності.

Ознаки контрольно-наглядової діяльності можна класифікувати на формальні та змістовні.

До формальних ознак належать: процесуальна форма, спеціальні суб'єкти, окреме законодавче регулювання.

До змістовних – принципи, способи, методи, засоби діяльності.

Об'єкт контрольно-наглядової діяльності – сукупність органів досудового розслідування, діяльність яких охоплюється предметом контрольно-наглядової діяльності (у вузькому розумінні).

У широкому розумінні – це суспільні відносини, на які вона спрямована, ці відносини характеризуються специфікою, що визначена самою сферою застосування кримінальної процесуальної діяльності на досудовому провадженні, що також відрізняє її від інших видів контрольно-наглядової діяльності. Об'єктом є права і законні інтереси учасників досудового провадження та діяльність уповноважених суб'єктів щодо здійснення досудового провадження.

Предметом контрольно-наглядової діяльності є процесуальні дії (бездіяльність), рішення суб'єктів, які здійснюють досудове розслідування щодо дотримання законності і прав його учасників.

До сутнісних характеристик контрольно-наглядової діяльності як правового явища, крім названих, належать також її принципи та межі.

Межі контрольно-наглядової діяльності визначаються процесуальною самостійністю суб'єктів, що здійснюють досудове розслідування та обмеженням контрольно-наглядової діяльності сферою досудового провадження (неможливість застосування щодо інших видів діяльності органу досудового розслідування, не пов'язаних зі здійсненням досудового розслідування), передбачене відмежування процесуального і адміністративного керівництва (їх поєднує тільки керівник органу досудового розслідування).

Таким чином, межі контрольно-наглядової діяльності можна охарактеризувати за рівнями (напрямами):

загальний – місце суб'єкта контрольно-наглядової діяльності у системі органів державної влади та правоохоронних, судових органів зокрема;

правовий – конституційна, процесуальна, спеціальна (спеціальне законодавство) відомча регламентація;

суб'єктний – визначені законом особи, які можуть здійснювати контрольно-наглядову діяльність (керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя);

об'єктова сфера (досудове провадження) здійснення контрольно-наглядової діяльності та періодичність – для суду вибіркової, для керівника органу досудового розслідування і прокурора – постійний (наскрізний);

процесуальна самостійність учасників досудового провадження щодо яких здійснюється контрольно-наглядова діяльність;

засоби здійснення контрольно-наглядової діяльності.

Законом не визначено принципи контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні, що ускладнює їх сприйняття та розуміння.

Ми дійшли висновку, що вони мають специфіку, яка ґрунтується на особливостях цієї діяльності, що підкреслює їх значення і роль у забезпеченні законності досудового провадження. У визначенні спеціальних принципів контрольно-наглядової діяльності потрібно керуватись загальними принципами кримінального провадження, нормативним регулюванням діяльності суб'єктів контрольно-наглядової діяльності, їх завданнями.

В.К. Волошина пропонує визначення поняття принципів кримінального процесу як доктринально обґрунтованих основних правових положень, які відображають предмет і метод кримінально-процесуального регулювання, демократичну природу кримінального процесу, визначають сутність і структуру його проваджень, стадій та інститутів, спрямовують кримінально-процесуальну діяльність на досягнення завдань, поставлених державою перед кримінальним судочинством [2, с. 8]. Специфічними принципами досудового розслідування В.К. Волошина визначає найбільш загальні правові положення, що виражають специфічні, сутнісні риси й особливості стадії досудового розслідування і є гарантіями здійснення завдань цієї стадії [2, с. 9].

Авторка зазначає, що відомчий контроль як специфічний принцип досудового розслідування – це правове положення, з огляду на яке у досудовому розслідуванні здійснюється контрольна функція у межах органу, в якому працює слідчий або дізнавач, за напрямками, визначеними діючим кримінально-процесуальним законодавством, з метою попередження, виявлення, усунення порушень та поновлення порушених прав [2, с. 12–13].

Принцип прокурорського нагляду за законністю дій та рішень органів і посадових осіб, які здійснюють досудове розслідування, визначено як правове положення, з огляду на яке прокурором у досудовому розслідуванні здійснюється перевірка законності та обґрунтованості дій, рішень та бездіяльності органів дізнання, дізнавачів, слідчих, начальників слідчих відділів з ме-

тою попередження, виявлення, усунення порушень та поновлення порушених прав. Зазначено, що прокурорський нагляд має найширшу сферу здійснення у контрольній системі досудового розслідування порівняно з відомчим контролем та судовим контролем [2, с. 13].

Судовий контроль як специфічний принцип відображає, по-перше, демократичну природу кримінального процесу; по-друге, є елементом реалізації такого завдання кримінального судочинства, як охорона прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Цей принцип є іманентним стадії досудового розслідування, оскільки саме у цій стадії завдяки її завданням найбільше обмежуються права та свободи особи [2, с. 13].

Запропонований підхід визначає галузеві та спеціальні (специфічні) принципи контролюно-наглядової діяльності на досудовому провадженні як частину загальної класифікації принципів, яка включає також загальноправові та міжгалузеві принципи. Розуміння місця спеціальних принципів у загальній системі правових принципів потрібне для правильного тлумачення їх зв'язку та зумовленості що необхідно для правозастосування та правотворчості.

Принципи контролюно-наглядової діяльності на досудовому провадженні – це визначальні ідеї, засади, положення, які створюють умови для її здійснення з метою забезпечення дотримання законності досудового розслідування, прав його учасників.

На основі аналізу правового регулювання контролюно-наглядової діяльності, її специфічними (спеціальними) принципами на досудовому розслідуванні ми визначили:

актуальність (доцільність);

законність;

об'єктивність;

нормативна урегульованість, у тому числі чіткість нормативної бази, що виключає дублювання повноважень та паралелізм та її стабільність;

забезпечення законності досудового розслідування, дотримання прав учасників досудового провадження як специфічна мета;

системний та комплексний характер;

достатність засобів для реалізації (дозволи, заборони, приписи);

особливий суб'єктний склад;

результативність (ефективність);

незалежність, процесуальна самостійність суб'єктів;

владний характер (владність);

взаємодія.

Вивчення спеціальної літератури показало, що поза увагою науковців залишилось питання щодо визначення поняття механізму контролюно-наглядової діяльності, його сутності і змісту, незважаючи на його важливу роль і значення.

Механізм контролюно-наглядової діяльності на досудовому провадженні – це система засобів, методів, способів, за допомогою застосування яких у межах визначеної законом процедури (процесуальний порядок) досягається мета і завдання досудового розслідування щодо забезпечення його законності та дотримання прав осіб.

До структури механізму, належать елементи, які взаємопов'язані і взаємозумовлені: нормативний (нормативні акти, що визначають правову основу, порядок здійснення та зміст повноважень суб'єктів контролюно-наглядової діяльності, тобто правове забезпечення, що є основою для формування і функціонування контролюно-наглядової діяльності); суб'єктний – інституційна основа (визначений перелік суб'єктів: керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя); інструментальний (специфічні правові засоби: форми, способи реалізації контролюно-наглядових повноважень, відповідальність, що забезпечує їх ефективність, процесуальна форма (регламентований порядок контролюно-наглядової діяльності)).

Механізм являє упорядковане і системне утворення і функціонує у визначеній сфері – досудове провадження, а його ефективність визначається на основі оцінки співвідношення її мети та результатів щодо законності досудового розслідування, дотримання прав його учасників.

Тут також потрібно зазначити про юридичні наслідки контролюно-наглядової діяльності. Убачається, що в основі їх визначення потрібно зазначити виникнення, зміну, припинення певних правовідносин у досудовому розслідуванні, що відбувається у зв'язку із виконанням повноважень суб'єктами контролюно-наглядової діяльності.

Юридичними наслідками контролюно-наглядової діяльності є обов'язковість виконання рішень суб'єкта контролюно-наглядової діяльності, які, як відомо, мають відповідати вимогам законності, обґрунтованості та вмотивованості.

Такі рішення є імперативними (обов'язковість виконання передбачена законодавством незважаючи на можливість оскарження, яке не зупиняє його виконання) та неімперативними (інші рішення, виконання яких передбачене обов'язками суб'єктів, яких вони стосуються. У цьому випадку можливі декілька варіантів реагування, способів виконання).

Що стосується оцінки якості та ефективності контрольно-наглядової діяльності, то головний акцент має бути зміщено, переорієнтовано у бік зменшення ризиків порушення законності та недотримання прав учасників досудового розслідування, що передбачає перегляд і коригування існуючих орієнтирів (які наочно ілюструються структурою звітності) наприклад, щодо кількості актів реагування та виявлених порушень.

Як підсумок потрібно зауважити, що контрольно-наглядова діяльність на досудовому розслідуванні є спеціалізованою діяльністю визначених законом суб'єктів, що систематично та/або періодично здійснюється на внутрівідомчому та позавідомчому рівні з метою недопущення, виявлення та усунення порушень законодавства та дотримання прав учасників досудового розслідування. Авторське розуміння та інтерпретація поняття контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні ґрунтується на узагальненні різних підходів до його загального визначення, розкриття змісту його складових, їх взаємозв'язку, подібних і відмінних ознак.

Ми дотримуємось позиції про те, що функціонування системи контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні ґрунтується на єдиних, загальних поняттях, принципах, меті і завданнях, проте залежно від суб'єкта відрізняється за методами та формами.

Таким чином, ми пропонуємо самостійний науково-теоретичний підхід у дослідженні контрольно-наглядової діяльності, який ґрунтується та враховує наукові напрацювання за відповідним напрямом у різних галузях права, а також відображає власну позицію щодо визначення цього поняття та його найважливіших характеристик: мети, предмета, об'єкта, принципів, механізму тощо.

Не викликає сумніву доцільність збереження та удосконалення контрольно-наглядової діяльності у досудовому провадженні з огляду на її функціональне призначення та обсяг вирішуваних завдань. Її головними ознаками ми визначаємо аналітичний, профілактичний, систематизуючий, правовідновлювальний та правозахисний, а не «каральний» характер, її послідовність, передбачуваність, системність, обов'язковість та правову визначеність і зрозумілість (прозорість). Удосконалення контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні убагацькується доцільним у напрямі упорядкування та розмежування компетенції суб'єктів контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні, уточненні повноважень, законодавчого врегулювання контрольно-наглядової діяльності та низки пов'язаних понять.

Сформульовані положення ми вважаємо певним внеском у розвиток та удосконалення наукового знання про проблеми контрольно-наглядової діяльності у кримінальному процесі та інших галузях права у сенсі визначення місця досліджуваного інституту у загальноправовому контексті та подальшого дослідження зазначеної проблематики та суміжних питань, а, насамперед, у сфері державної політики щодо забезпечення законності та дотримання прав людини, зміцнення правопорядку. Отримані результати можуть бути використані для удосконалення законодавства та застосовані у практичній діяльності. Запропоновані висновки узгоджуються та засновані на реальних, сучасних процесах, що визначають засади контрольно-наглядової діяльності.

Список використаних джерел:

1. Мельничук С.М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.

2. Волошина В.К. Реалізація галузевих та специфічних принципів кримінального процесу у стадії досудового розслідування: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2010. 23 с.