



Олександр Сергійович Нестеренко,
аспірант
НОЦ Національної академії СБ України,
м. Київ

УДК 343.13–057.17

ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті досліджується поняття правового статусу керівника органу досудового розслідування, а також аналізуються положення норм законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, які регламентують діяльність цього суб'єкта кримінального процесу.

Ключові слова: керівник органу досудового розслідування, правовий статус, правове становище, процесуальні права та обов'язки, організаційні повноваження.

У теорії кримінального процесу дослідженню правового статусу керівника органу досудового розслідування (начальника слідчого відділу) присвячено чимало наукових праць. Але після набуття чинності КПК України 2012 р. правовий статус керівника органу досудового розслідування дещо змінився. Призвела реформа кримінального процесуального законодавства і до змін у підзаконних та відомчих нормативно-правових актах, які регламентують окремі аспекти правового статусу названого учасника кримінального провадження. Зважаючи на це, питання дослідження правового статусу керівника органу досудового розслідування набуло неабиякої актуальності, що зумовлено потребою у виявленні недоліків його нормативно-правової регламентації та розробці пропозицій щодо їх усунення.

Суттєвий внесок у дослідження проблеми правового статусу керівника органу досудового розслідування свого часу привнесли В. Бабкова, О. С. Дідковський, В. В. Кальницький, О. В. Мазур, П. І. Мінюков, А. П. Мінюков, Д. М. Мірковець, О. В. Петков, М. А. Погорецький, А. Ю. Сердечна, Х. С. Таджієв, С. Л. Фальченко, М. Є. Шумило, Л. І. Щербина та низка інших науковців.

У межах окресленої проблеми основна увага вчених зосереджувалася переважно на дослідженні правової регламентації процесуальних і організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування. Але теоретичні розробки даного напрямку діяльності не мали однозначного характеру, адже одні автори відстоювали позицію розширення компетенції названого учасника кримінального провадження, а інші мали протилежну думку, наполягаючи на звуженні його процесуальних та організаційних повноважень. Утім, переважна більшість цих досліджень ґрунтувалось на законодавчих та інших нормативно-правових актах, які нині втратили чинність.

З прийняттям у 2012 р. нового КПК України дослідження проблемних питань правової регламентації діяльності керівника органу досудового розслідування набуло ще більшої актуальності. Це зумовлено відсутністю системного аналізу правового статусу керівника органу досудового розслідування за новим законодавством.

Метою статті є аналіз наукових праць, законодавчих та інших нормативно-правових актів із проблематики, що стосується правового статусу керівника органу досудового розслідування, виявлення прогалин і недоліків у регламентації його діяльності та розробка відповідних пропозицій і рекомендацій.

Терміни «правовий статус керівника» та «правове становище керівника» досить часто вживаються у науковій літературі. Зважаючи на предмет нашого дослідження, вважаємо за необхідне визначити, як ці два поняття співвідносяться між собою та що у них є спільного.

Керівник — це службова особа, призначена на посаду в порядку, передбаченому законодавством України та наділена організаційними й іншими повноваженнями, визначеними чинним законодавством, підзаконними чи відомчими нормативно-правовими актами або відповідною службовою інструкцією.

Фахівці у галузі управління, більш повно розкриваючи наведе визначення, вважають, що керівником — це службова особа, якій делеговано повноваження владного характеру та право віддавати накази і розпорядження, що є обов'язковими для виконання підлеглими. Саме керівник має виробляти стратегію управління та консолідувати зусилля колективу на вирішення важливих завдань, використовуючи при цьому надану йому владу [1, с. 32].

У юридичній літературі поняття «керівник» тлумачиться як службова особа, яка наділена адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і здійснює внутрішньо-організаційне управління ним [2, с. 82].

У перекладі з латинської «статус» (*lat. – status*) означає положення, стан чого-небудь чи кого-небудь [3, с. 335]. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «статус» як правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій тощо [4, с. 1387].

Звідси «правовий статус» — це правове становище, система прав і обов'язків, урегульованих нормами права. Тобто, під «правовим статусом керівника» слід розуміти його правове становище у сфері управління підлеглими або становище, врегульоване законодавчими чи відомчими нормами.

Правовий статус керівника органу досудового розслідування є досить широким поняттям. Він включає в себе як правове становище службової особи (керівника органу досудового розслідування та його заступників) відповідного правоохоронного органу (прокуратури, органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань), так і процесуальні повноваження цього учасника кримінального провадження. Кожен із структурних елементів правового статусу керівника органу досудового розслідування регламентується окремими нормами вітчизняного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів. В останньому випадку – залежно від його належності до певного правоохоронного органу та займаної посади (начальник Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу, відділення).

Основою правового статусу, на думку Є. О. Гіди, є права та обов'язки, що реалізуються завдяки зв'язкам між їх носіями – правовідносинам. Тому очевидно, що норми права та правовідносини загального (статусного) характеру, що виникають на їх основі, визначають правовий статус суб'єктів права [6].

В. Г. Розенфельд і Ю. М. Старінов до змісту правового статусу особи, крім її прав та обов'язків, включають такі елементи, як принципи служби; найменування службової особи та її місце в ієрархії посад; спеціальні звання; умови прийому на службу і порядок її проходження; функції, повноваження, правові форми й методи їх реалізації; службову дисципліну, заохочення і відповідальність; пільги, гарантії здійснення діяльності та компенсації тощо [7, с. 84–86].

У контексті викладеного вважаємо, що чим з більшої кількості елементів формується поняття правового статусу суб'єкта кримінального процесу, тим об'єктивнішою є його характеристика.

Згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові (службові) особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У ст. 9 КПК України зазначається, що під час кримінального провадження керівник органу досудового розслідування зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції України, кримінального процесуального законодавства і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та вимог інших актів законодавства.

Таким чином, головним елементом правового статусу керівника органу досудового розслідування, що визначає його місце та призначення в системі правоохоронних органів, є права і обов'язки (повноваження), які вичерпно визначають межі можливої поведінки. Умовно ці повноваження можна поділити на *організаційні*, що регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, та *процесуальні*, визначені кримінальним процесуальним законодавством України. Розглянемо ці повноваження більш детально.

Так, відповідно до ст. 39 КПК України керівник органу досудового розслідування *організовує* досудове розслідування, але які саме елементи входять до складу його організаційної діяльності, не деталізується, оскільки це регламентується відомчими нормативно-правовими актами.

Науковці до змісту *організаційної (адміністративно-управлінської) діяльності* керівника органу досудового розслідування відносять широкий спектр функцій, до яких обов'язково входять аналіз, планування, організація, облік та контроль. У відомчих нормативно-правових актах прокуратури, органів внутрішніх справ, органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, загалом визначені основні засади та окремі аспекти організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування. Утім, не існує єдиного нормативно-правового акта, який би повною мірою регулював усі складові управлінської діяльності керівника органу досудового розслідування. Норми, якими частково врегульована адміністративно-управлінська робота слідчих підрозділів, зазвичай розпорошені у різних наказах, положеннях, інструкціях та розпорядчих документах.

Наприклад, норми Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 9 серпня 2012 р., № 686, визначають обсяг організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування залежно від його рівня (управління, відділ тощо). Так, начальник слідчого відділу територіального органу МВС України відповідає за виконання дотримання слідчими вимог законодавства України, стан службової та трудової дисципліни у слідчому відділі, бере участь у підготовці планів роботи відповідного органу, затверджує плани роботи слідчого відділу, безпосередньо здійснює контроль за виконанням запланованих заходів, координує діяльність та організовує взаємодію слідчого відділу з оперативними підрозділами щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень, забезпечує своєчасний виїзд слідчих до місця події за заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення, веде облік роботи слідчого відділу та кожного слідчого окремо, за якими визначає результати їх діяльності та здійснює інші повноваження [8].

Згідно з пунктом 14 Положення про Головне слідче управління та слідчі підрозділи регіональних органів СБ України, затвердженого наказом Центрального управління СБ України від 17 серпня 2012 р., № 391, начальник слідчого відділу регіонального органу СБ України несе відповідальність за організацію роботи слідчого відділу, чітке, своєчасне та якісне виконання покладених на нього завдань, а також здійснення ним своїх повноважень [9].

Однак у названих положеннях та інших відомчих нормативно-правових актах немає визначення поняття організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування та вичерпного переліку його організаційних повноважень, що ускладнює тлумачення цього поняття та його практичну реалізацію.

Відповідно до відомчих нормативно-правових актів слідчі підрозділи є центральними та регіональними структурними підрозділами названих правоохоронних органів, які здійснюють планування оперативно-службової діяльності у визначеному порядку, притримуючись єдиних строків та критеріїв. Але, на жаль, в них не розкрито специфіку планування діяльності саме в слідчих підрозділах.

Необхідність в інформаційному забезпеченні досудового розслідування та звітності також зумовлює потребу в унормуванні аналітичної діяльності в слідчих підрозділах. Але накопичення та обробка відомостей про стан досудового розслідування фактично проводиться особисто начальником слідчого підрозділу або окремим співробітником. Підставою для такого розподілу навантаження, як правило, є посадові інструкції співробітників слідчого підрозділу. Проте відомчими нормативно-правовими актами питання проведення аналітичної роботи в слідчих підрозділах до цього часу також, на жаль, не врегульовано.

Однією із важливих складових організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування є контроль. Начальник Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу та відділення наділені контрольними функціями відносно очолюваних ними підрозділів. Таким чином, визначено суб'єкти відомчого контролю у слідчих підрозділах, але залишається не врегульованим предмет контролю, перелік контрольних повноважень, порядок його здійснення, спосіб реалізації та документального оформлення. Постає також питання, про який саме вид контролю йде мова, оскільки відомчий контроль в органах досудового розслідування може бути як процесуальним, так і організаційно-адміністративним.

Результати аналізу правозастосовної діяльності та відомчих нормативно-правових актів дозволяють стверджувати, що на практиці мають місце й інші проблеми у сфері регламентації організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування. Досі залишається не врегульованою низка аспектів управлінської діяльності керівника органу досудового розслідування, що негативно впливає як на процес її організації, так і загальну результативність діяльності слідчих підрозділів. Вважаємо, що усунути цей недолік можна завдяки запровадженню уніфікованого нормативно-правового акта, де буде врегульовано основні питання саме організації досудового розслідування, визначено вичерпний перелік організаційно-адміністративних повноважень керівника органу досудового розслідування, спосіб їх реалізації, підстави застосування та порядок документального оформлення.

Процесуальні повноваження, визначені у ч. 2 ст. 39 КПК України, є складовою правового статусу будь-якого керівника органу досудового розслідування, незалежно від його приналежності до того чи іншого правоохоронного органу чи займаної посади та, на відміну від наглядових процесуальних повноважень прокурора, мають чітко визначений відомчий контрольно-процесуальний характер [10].

Аналіз положення ч. 1 ст. 39 КПК України дозволяє дійти висновку, що законодавець змістив акцент у діяльності керівника органу досудового розслідування з процесуального контролю над діями слідчого на організацію ним досудового розслідування. За визначенням В. М. Плішкіна, організаторська функція начальника слідчого підрозділу реалізується шляхом створення конкретних соціальних систем, а саме: формування їх функціональної та органі-

заційної структур; обґрунтування штатної чисельності; підбору та розстановки кадрів; інформаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення; установлення між її елементами стійкого взаємозв'язку, що гарантує надійну взаємодію і т. ін. [11, с. 280].

Зміст п. 19 ч. 1 ст. 3 та ч. 2 ст. 39 КПК України свідчать, що керівника органу досудового розслідування віднесено до сторони обвинувачення та наділено досить вагомим обсягом процесуальних повноважень і погоджувальних дій, які дозволяють йому як організатору досудового розслідування кардинально впливати на перебіг розслідування.

У контексті викладеного вважаємо, що поняття «організація досудового розслідування» охоплює як організаційні повноваження керівника органу досудового розслідування, що визначаються відомчими нормативно-правовими актами, так і контрольно-процесуальні, що визначаються виключно КПК України [10].

Звісно, процесуальні повноваження керівника органу досудового розслідування не є досконалыми. У КПК України залишається не врегульованим питання, хто і як має право створювати слідчу групу та змінювати її склад; чи має право керівник органу досудового розслідування передавати провадження від одного слідчого до іншого у випадках, не зазначених в ст. 39 КПК України (хвороба, відпустка, звільнення слідчого тощо); коли, на підставі якого рішення та в яких випадках керівник має право особисто здійснювати досудове розслідування та проводити слідчі дії тощо.

Дискусійними є питання, пов'язані з формою документального оформлення прийнятих рішень керівником органу досудового розслідування та регламентацією реалізації окремих процесуальних повноважень. Наприклад, у ст. 110 КПК України визначено, що процесуальні рішення слідчого, прокурора приймаються у формі постанови, яка виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли «слідчий, прокурор визнає це за необхідне». Тобто, у переліку суб'єктів, які можуть виносити постанови у тих випадках, коли це прямо не передбачено КПК України, керівник органу досудового розслідування не значиться. Статтею 39 КПК України передбачено лише один випадок складання керівником постанови, що пов'язаний з відстороненням слідчого від проведення досудового розслідування. Закономірно постає питання, як керівником органу досудового розслідування мають оформлюватися інші процесуальні рішення?

Є певні колізії із зазначеної проблематики між нормами КПК України та нормами Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р., № 69 [12]. Так, при визначенні керівником органу досудового розслідування в ЄДР слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування в конкретному кримінальному провадженні, форма названого реєстру передбачає можливість визначення декількох слідчих, призначення старшого слідчого групи та зміни її складу протягом розслідування. Водночас, КПК України наді-

ляє керівника органу досудового розслідування повноваженнями лише щодо призначення старшого слідчої групи, залишаючи неврегульованими питання, хто має створювати цю групу, коли і за яких підстав може змінюватися її склад та яким чином оформлюється це рішення.

Крім викладених, є й інші прогалини у сфері правового регулювання правового статусу керівника органу досудового розслідування, які справляють негативний вплив на процес організації та результати досудового розслідування. Але обмежений обсяг публікації не дає змоги детально зупинитися на їх узагальненні та аналізі.

Підсумовуючи викладене відзначимо, що окреслені проблеми можуть бути вирішені шляхом внесення відповідних змін та доповнень до КПК України і відомчих нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну та організаційну, зокрема адміністративно-управлінську діяльність керівника органу досудового розслідування в системі правоохоронних органів. При цьому слід приділити рівнозначну увагу всім складовим елементам правового статусу названого учасника кримінального провадження, удосконаливши правову регламентацію усіх напрямків його службової діяльності, оскільки ефективність досудового розслідування значною мірою залежить від стану організації останнього. Необхідно максимально деталізувати процесуальні та організаційні повноваження керівника органу досудового розслідування, визначити чіткі підстави їх застосування, послідовність здійснення, порядок документального оформлення, дієвий механізм контролю та відповідальності.

Маємо надію, що саме такий підхід до вирішення існуючих проблем правового статусу керівника органу досудового розслідування сприятиме удосконаленню організації досудового розслідування та вирішенню завдань кримінального провадження, визначених у ст. 2 КПК України.

Список літератури: 1. Кабаченко Т. С. Психологія управління / Т. С. Кабаченко. – М. : Рос. пед. агентство, 1997. – 323 с. 2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. 3. Юридический энциклопедический словарь. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с. 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. 5. Большая советская энциклопедия / под ред. А. М. Прохорова. – М. : Сов. энцикл., 1976. – Т. 24. – 608 с. 6. Гіда Є. О. Теорія держави і права : академічний курс : підручник / Є. О. Гіда. – К. : ФОРМ. С. Ліпкан, 2011. – 576 с. 7. Розенфельд В. Г. К вопросу о понятии и правовом статусе должностного лица / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Старинов // Правовая наука и реформа юридического образования. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1995. – Вып. 1. – С. 84–86. 8. Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 9 серпня 2012 р., № 686 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1769-12>. 9. Положення про Головне слідче управління та слідчі підрозділи регіональних органів СБ України, затверджене наказом Центрального управління СБ України від 17 серпня 2012 р., № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=83212&cat_id=83154. 10. Кримінальний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – В 2-х т. – Т. 1. – 768 с. 11. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх

справ України, 1999. – 694 с. **12.** Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р., № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://erdr.info/downloads/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%84%D0%A0%D0%94%D0%A0_%D0%84%D0%A1%D0%A1%D0%90_2014.pdf

ПРАВОВОЙ СТАТУС РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНА ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Нестеренко А. С.

В статье исследуется понятие правового статуса руководителя органа досудебного расследования, а также анализируются положения норм законодательных и ведомственных нормативно-правовых актов, которые регламентируют деятельность этого субъекта уголовного процесса.

Ключевые слова: руководитель органа досудебного расследования, правовой статус, правовое положение, процессуальные права и обязанности, организационные полномочия.

LEGAL STATUS OF THE HEAD OF BODY OF PRE-JUDICIAL INVESTIGATION

Nesterenko A. S.

In article the concept is investigated of legal status of the head of body of pre-judicial investigation, and also is analyzed the provision of standards of legislative and departmental normative legal acts which regulate activity of this subject of criminal trial.

Key words: head of body of pre-judicial investigation, legal status, procedural laws and duties, organizational powers.

Надійшла до редколегії 25.07.2014 р.