

УДК 343.1

КАЛАТУР М.В.

ПОНЯТТЯ НАГЛЯДУ Й КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОННОСТІ СЛІДЧИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті досліджується значимість, сутність законності й нормативно-правове підґрунтя реалізації цього принципу та його неухильного додержання в Україні. Аналізуються й узагальнюються наукові підходи до розуміння сутності контролю та нагляду в різних сферах правовідносин, виявлені характерні відмінності між цими поняттями. Визначено сутність понять нагляду за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України й контролю за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України.

Ключові слова: законність, нагляд, контроль, слідчі органи, слідчі підрозділи, органи досудового розслідування, прокуратура, органи прокуратури, правоохоронні органи.

В статье исследуется значимость, сущность законности и нормативно-правовая основа реализации данного принципа и его неукоснительного соблюдения в Украине. Анализируются и обобщаются научные подходы к пониманию сущности контроля и надзора в различных сферах правоотношений, выявлены характерные различия между данными понятиями. Определена сущность понятий надзора за соблюдением законности следственными подразделениями правоохранительных органов Украины и контроля над соблюдением законности следственными подразделениями правоохранительных органов Украины.

Ключевые слова: законность, надзор, контроль, следственные органы, следственные подразделения, органы досудебного расследования, прокуратура, органы прокуратуры, правоохранительные органы.

The article investigates the significance, the essence of the law and the legal and regulatory framework for the implementation of this principle and its consistent observance in Ukraine. The scientific approaches to understanding the essence of control and supervision in various spheres of legal relationships are analyzed and generalized, and the characteristic differences between these concepts are revealed. The essence of the concepts of supervision over observance of legality by the investigating units of law enforcement bodies of Ukraine and control over observance of legality by investigating units of law enforcement bodies of Ukraine is determined.

Key words: legality, supervision, control, investigation bodies, investigation units, bodies of pre-trial investigation, prosecutor's office, prosecutor's offices, law enforcement agencies.

Вступ. У будь-якій правовій державі законність є невід'ємним принципом, на базі якого формуються всі правовідносини в країні. В Україні принцип законності проголошено на конституційному та законодавчому рівнях, тому обов'язковість його дотримання не викликає сумнівів. Незважаючи на це, поширеними й доволі численними є випадки недодержання законності в різних сферах правовідносин. Особливо гостро це питання порушується в розрізі діяльності слідчих підрозділів правоохоронних органів України в процесі кримінального провадження й, зокрема, досудового розслідування. У зв'язку з вищесказаним особливого значення набувають нагляд і контроль за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України.

Загалом контроль і нагляд як спосіб забезпечення законності досліджувала низка вітчизняних і зарубіжних науковців: О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, В.М. Гарашук,

© КАЛАТУР М.В. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант (Національна академія внутрішніх справ)

П.М. Каркач, І.Б. Коліушко, Б.В. Коробейніков, І.М. Коросташова, М.В. Косюта, І.С. Марочкін, О.Р. Михайленко, В.В. Пахомов, М.А. Погорельський, В.Л. Синчук, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, С.В. Шестак, Х.Х. Шнейдер, К.В. Шоріна, М.К. Якимчук та інші.

Проте, незважаючи на значний науковий доробок із зазначеного питання, поняття нагляду й контролю за додержанням законності саме слідчими підрозділами правоохоронних органів України практично не досліджувалося, що зумовлює необхідність подальших теоретичних досліджень у цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності поняття нагляду й контролю за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України.

Результати дослідження. Варто зазначити, що, відповідно до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), законність позиціонується як одна із загальних засад кримінального провадження, яким повинні відповідати його зміст і форма. Більше детально ця засада тлумачиться в ст. 9 «Законність» КПК України. Так, зазначається, що під час кримінального провадження суд, слідчий суддя, прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий, інші службові особи органів державної влади зобов'язані неухильно додержуватися вимог Конституції України, цього Кодексу, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших актів законодавства. При цьому закони та інші нормативно-правові акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, повинні відповідати КПК України. Водночас кримінальне процесуальне законодавство України має застосовуватися з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [1].

Крім того, прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий зобов'язані всебічно, повно й неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [1].

Питанню законності присвячена й окрема ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію», де встановлюється, що поліція (у тому числі і її слідчі підрозділи) діє виключно на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Зокрема, поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження й накази. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових і службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [2].

Згідно з п. 4 розділу I, діяльність органів досудового розслідування здійснюється відповідно до принципів верховенства права, законності тощо [3]. Аналогічно встановлено засадничий принцип законності в діяльності Національного антикорупційного бюро України (п. 1 ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII [4]), Державного бюро розслідувань України (п. 1 ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [5]), Служби безпеки України (ст. 3 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII [6]) тощо.

Як бачимо, законодавець зараховує законність до принципів або засад. І, як стверджує В.Б. Авер'янов, законність є одним із найважливіших конституційних принципів у державній діяльності, який передбачає пріоритет прав і свобод людини, справедливості і гуманізму [7] і неухильне дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин [8]. Разом із тим розділяємо думку О.Ф. Скакуна, яка під законністю розуміє комплексне соціально-правове явище (принцип, метод, режим), що характеризує організацію й функціонування суспільства та держави на правових засадах [9].

Законність і дисципліна в державному управлінні забезпечуються за допомогою трьох основних способів, а саме: контролю, нагляду й через звернення громадян [10].

У загальному значенні контроль – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [11, с. 274]. Тобто загалом поняття контролю й нагляду є тісно пов'язаними, проте не тотожними. Контроль полягає у спостереженні та перевірці правомірності діяльності об'єкта контролю й фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську діяльність для усунення виявлених недоліків з можливістю притягнення порушників до відповідальності, натомість нагляд передбачає спостереження, виявлення правопорушень і запобігання їм стосовно організаційно невідпорядкованих об'єктів.

Досліджуючи більш детально сутність нагляду та контролю, варто зауважити, що контроль – це не просто перевірка, а й: 1) одна з форм здійснення державної влади, забезпечення

додержання законів та інших нормативних актів [12, с. 216]; 2) одна з функцій державного управління, що пов'язана з оцінюванням правомірності діяльності об'єкта контролю [13, с. 18; 14, с. 198]; 3) діяльність органів державної влади зі спостереження, аналізу й перевірки діяльності об'єктів контролю з метою запобігання діям, виявлення, припинення дій, які суперечать законодавству [15, с. 24].

Варто погодитися з В.Л. Синчуком, котрий надає визначення поняття контролю в широкому та вузькому розуміннях: 1) у широкому значенні контроль – це спосіб забезпечення законності, який виявляється в реалізації управлінської функції уповноваженими суб'єктами та їхній відповідній діяльності з метою забезпечення безумовного дотримання законів та інших нормативно-правових актів; 2) у вузькому значенні контроль є низкою практичних заходів, що здійснюються контролюючими суб'єктами, такими як перевірка дотримання встановлених законом вимог (норм, стандартів, правил), профілактика, виявлення та припинення дій чи бездіяльності контрольованих суб'єктів, що суперечать цим вимогам, і притягнення їх до відповідальності [16, с. 53–58].

Варто зауважити, що поняття контролю закріплені на законодавчому рівні у сфері господарської діяльності й у сфері національної безпеки, на відміну від поняття нагляду, визначення щодо якого законодавцем не надано в жодній сфері правовідносин, незважаючи на те що проблематика нагляду висвітлена в нормативно-правовій базі, починаючи з Конституції України та Закону України «Про прокуратуру».

Зокрема, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V, державний контроль – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення порушень і запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [17].

Натомість, згідно із Законом України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, демократичний цивільний контроль – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції й законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки й оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України [18]. Цей підхід загалом може лягти в основу розуміння й контролю за додержанням законодавства слідчими підрозділами правоохоронних органів.

Проте, як бачимо, навіть на законодавчому рівні немає єдності в розумінні сутності поняття «контроль»: чи це «комплекс заходів...», чи це «діяльність уповноважених законом органів...» тощо. Це зумовлює нагальність визначення сутності поняття нагляду та контролю за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України для його однозначного розуміння з відповідним нормативно-правовим закріпленням.

Із цієї проблематики Д.В. Хмелевський підсумовує, що нагляд за дотриманням законності органами досудового слідства є похідним напрямом від кримінально-процесуальної функції прокурора. Слідчий здійснює єдину з прокурором функцію, але його діяльність є підготовчою щодо прокурорської діяльності. За результатами проведеного слідчим досудового розслідування прокурор здійснює державне обвинувачення в суді. Тому прокурор зацікавлений, щоб органи досудового слідства в діяльності виконували завдання кримінального провадження, щоб досудове розслідування проходило якісно. У зв'язку з цим прокурор на досудовому слідстві здійснює нагляд за додержанням законів і процесуальне керівництво органами досудового слідства. На думку автора, прокурорський нагляд набуває особливого значення з тим, щоб безпідставно не обмежувалися права, свободи, гарантії та законні інтереси громадян, які залучені в стадії вирішення питання щодо порушення кримінальної справи та досудового розслідування [19, с. 112–113].

У свою чергу, Р.Г. Колесник підкреслює, що прокурорський нагляд у досудовому розслідуванні – це особливий вид кримінальної процесуальної діяльності спеціалізованого державного органу конституційного рівня – прокуратури, яка через свого посадовця – прокурора – від імені держави здійснює постійний безперервний відкритий нагляд за додержанням законів як органами, які безпосередньо розслідують кримінальні правопорушення, так й усіма іншими учасниками досудової стадії кримінального провадження [20, с. 70].

Висновки. Отже, вважаємо, що контроль за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України – це один зі способів забезпечення законності в діяльності слідчих підрозділів, що реалізується як функція державного управління та безпосередня діяльність уповноважених суб'єктів на її здійснення, яка полягає в перевірці правомірності діяльності слідчих підрозділів і її фактичної відповідності вимогам чинного законодавства, із метою здійснення завдань кримінального провадження загалом і забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування, зокрема, за безумовного дотримання й виконання норм права всіма учасниками правовідносин.

Під наглядом за додержанням законності слідчими підрозділами правоохоронних органів України пропонуємо розуміти один зі способів забезпечення законності в діяльності слідчих підрозділів, функцію органів прокуратури й, відповідно, комплекс здійснюваних нею повноважень, дій і заходів зі спостереження, виявлення випадків недодержання законодавства та запобігання випадкам недодержання законодавства під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
3. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0918-17>.
4. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
5. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
6. Про Службу безпеки України: Закон від 25.03.1992 № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
7. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 200 с.
8. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
10. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
11. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1973. Т. 4. 840 с.
12. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 560 с.
13. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ: НАН України ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 38 с.
14. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2008. 480 с.
15. Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: історія, теорія, перспективи: монографія. Одеса: Юрид. літ-ра, 2004. 152 с.
16. Синчук В.Л. Контроль як спосіб забезпечення законності в діяльності органів прокуратури. *Право і безпека*. 2013. № 4 (51). С. 53–58.
17. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
18. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
19. Хмелевський Д. Підвищення ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законів органами досудового розслідування. *Юридична Україна*. 2013. № 6. С. 110–114.
20. Колесник Г.Р. Прокурорський нагляд у досудовому розслідуванні за КПК України 2012 року: функціональна характеристика, повноваження, форми реалізації. *Форум права*. 2016. № 5. С. 68–72.