

# **Контрольно-наглядова діяльність на досудовому розслідуванні: теорія та практика**

У монографії з урахуванням сучасного стану законодавства і правозастосовної практики, наукових джерел комплексно досліджено проблеми здійснення контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні.

Сформульовано поняття і мету контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні, що є основою для її системного дослідження як правового інституту, визначено інші сутнісні характеристики контрольно-наглядової діяльності: види, об'єкт, предмет, межі, принципи. Теоретичні положення поєднуються з прикладами помилок і позитивного досвіду, які є найбільш розповсюдженими у процесуальній діяльності суб'єктів контрольно-наглядової діяльності.

Робота може бути корисною для науковців, науково-педагогічних працівників і здобувачів вищої освіти, працівників органів правопорядку, суддів, адвокатів і всіх, хто цікавиться питаннями кримінального процесу.

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ</b> .....	<b>5</b>
<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ</b>	
<b>КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ</b> .....	<b>10</b>
1.1 Історіографія дослідження контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні .....	<b>10</b>
1.2 Концепція контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні та методологія дослідження .....	<b>25</b>
1.3 Поняття та сутнісні характеристики контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні .....	<b>42</b>
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>КЕРІВНИК ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ</b>	
<b>В СИСТЕМІ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ</b> .....	<b>65</b>
2.1 Організація досудового розслідування як процесуальна функція керівника органу досудового розслідування .....	<b>65</b>
2.2 Загальна характеристика процесуальних та організаційних форм реалізації повноважень керівником органу досудового розслідування .....	<b>91</b>
2.3 Керівник слідчої групи в системі контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні .....	<b>140</b>

<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>ОРГАНІЗАЦІЯ І ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО</b>	
<b>ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ</b>	
<b>ЯК ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ</b> . . . . .	<b>151</b>
3.1 Співвідношення функцій нагляду	
та процесуального керівництва	
у діяльності прокурора на досудовому розслідуванні . . .	<b>151</b>
3.2 Поняття, мета, завдання, принципи процесуального	
керівництва на досудовому розслідуванні . . . . .	<b>175</b>
3.3 Методика процесуального керівництва	
на досудовому розслідуванні . . . . .	<b>202</b>
<b>РОЗДІЛ 4</b>	
<b>СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ</b>	
<b>НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ</b> . . . . .	<b>224</b>
4.1 Судовий контроль у системі контрольно-наглядової	
діяльності на досудовому розслідуванні . . . . .	<b>224</b>
4.2 Попередній і наступний судовий контроль	
на досудовому розслідуванні . . . . .	<b>251</b>
<b>РОЗДІЛ 5</b>	
<b>ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ</b>	
<b>ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД</b>	
<b>КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	
<b>НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ</b> . . . . .	<b>277</b>
5.1 Оптимізація структурно-інституційного забезпечення	
досудового розслідування . . . . .	<b>277</b>
5.2 Процесуальне керівництво та організація досудового	
розслідування: необхідність розмежування . . . . .	<b>305</b>
5.3 Співвідношення інституту контрольно-наглядової	
діяльності із процесуальною самостійністю слідчого . . .	<b>322</b>
<b>ПІСЛЯМОВА</b> . . . . .	<b>349</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> . . . . .	<b>358</b>
<b>ДОДАТКИ</b> . . . . .	<b>401</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

<b>АТО</b>	антитерористична операція
<b>ВСМ, ВСР</b>	візуальне спостереження за місцем або річчю
<b>ВРУ</b>	Верховна Рада України
<b>ВССУ</b>	Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ
<b>ВС</b>	Верховний Суд
<b>ВСУ</b>	Верховний Суд України
<b>ГСУ</b>	Головне слідче управління
<b>ГУНП</b>	Головне управління Національної поліції
<b>ГПУ</b>	Генеральна прокуратура України
<b>ДБР</b>	Державне бюро розслідувань
<b>ДСА</b>	Державна судова адміністрація
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>ЄСПЛ</b>	Європейський суд з прав людини
<b>ЄРДР</b>	Єдиний реєстр досудових розслідувань
<b>КК</b>	Кримінальний кодекс
<b>КМУ</b>	Кабінет Міністрів України
<b>КСУ</b>	Конституційний Суд України
<b>КПК</b>	Кримінальний процесуальний кодекс
<b>НАБУ</b>	Національне антикорупційне бюро України
<b>НПУ</b>	Національна поліція України
<b>МВС</b>	Міністерство внутрішніх справ
<b>ОДР</b>	орган досудового розслідування
<b>ОРД</b>	оперативно-розшукова діяльність
<b>ОРС</b>	оперативно-розшукова справа
<b>ОГП</b>	Офіс Генерального прокурора
<b>СБУ</b>	Служба безпеки України
<b>СКС</b>	Статут кримінального судочинства
<b>США</b>	Сполучені Штати Америки
<b>ФРН</b>	Федеративна Республіка Німеччина
<b>ЦК</b>	Цивільний кодекс

## ПЕРЕДМОВА

Конституція України проголошує людину, її права та свободи найвищою цінністю, а забезпечення і захист цих прав – обов'язком держави. Практичне втілення цього постулату неможливе без функціонування системи контрольно-наглядової діяльності у різних сферах діяльності органів державної влади, насамперед тих, що пов'язані з обмеженням прав і свобод людини.

Для кримінального судочинства найбільш актуальним забезпечення, додержання та захист прав людини є на стадії досудового розслідування, що характеризується специфічними завданнями та способами їх вирішення, і процедурний характер якого передбачає застосування правообмежувальних заходів і засобів.

Необхідність комплексного дослідження проблем контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні зумовлена низкою причин, серед яких розвиток законодавства, потреба у формуванні єдиного підходу до визначення поняття і змісту контрольно-наглядової діяльності як інституту з конкретизацією сутнісних характеристик його складових.

Нагальною є проблема чіткого розмежування функціонального призначення, компетенції та підпорядкування органів кримінальної юстиції. Ще Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженою Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, наголошувалося на громіздкості, внутрішній суперечливості, слабкій науковій обґрунтованості та надмірній ускладненості системи кримінальної юстиції, дублюванні повноважень її суб'єктів, відсутності чіткого визначення та розмежування їхньої компетенції, інституційній та функціональній недосконалості, що не дає змоги забезпечити додержання принципу верховенства права в їх діяльності.

Неврегульованість процесуальних повноважень суб'єктів контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні в одних випадках призводить до надмірного втручання

у процесуальну діяльність слідчих, а з іншого – до бездіяльності керівників (як процесуальних, так і безпосередніх), на яких покладено обов'язки організувати досудове розслідування та здійснювати нагляд за додержанням законів під час його проведення.

Неналежне здійснення контрольної-наглядової діяльності нерідко стає передумовою порушень законодавства учасниками кримінального провадження, недотримання розумних строків і неефективного досудового розслідування.

Вимагають уточнення і розширення компетенції суб'єктів контрольної-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні й сучасні умови діяльності органів правопорядку. Адже щороку в геометричній прогресії зростає кількість кримінальних проваджень, які перебувають у провадженні органів досудового розслідування: 1968 р. – 73,1 тис.; 1978 р. – 173,2 тис.; 1988 р. – 201,7 тис.; 2008 р. – 356,7 тис.; 2009 р. – 374,5 тис.; 2010 р. – 399,8 тис.; 2011 р. – 469,3 тис., 2020 р. – 1,9 млн.

Ситуацію об'єктивно ускладнює суттєве зниження рівня професіоналізму органів досудового розслідування. Так, на початок 2021 р. в одному з найбільших слідчих апаратів – органах Національної поліції з фактичної чисельності слідчих (10,097 тис.) більше 19,3 % (1,948 тис.) перебувають на слідчій роботі від 1 до 3 років та 14,8 % (1,494 тис.) – менше одного року.

Незважаючи на позитивний досвід реалізації норм КПК України, окремі питання правової регламентації повноважень суб'єктів контрольної-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні залишається не до кінця вирішеними і потребують розроблення законодавчих норм з урахуванням необхідності підвищення ефективності кримінального провадження та забезпечення прав і свобод його учасників.

Як ілюстрація подібного – об'єм процесуальних повноважень одного з ключових суб'єктів контрольної-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні (керівника органу досудового розслідування), який на законодавчому рівні не змінювався жодного разу, незважаючи на ледь не щомісячне внесення до КПК України змін і доповнень (92 закони впродовж 2012–2020 рр.).

Наукові та практичні засади контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні розглядали у своїх працях Ю. П. Аленін, Б. В. Асрієв, В. П. Ашитко, О. М. Бандурка, О. В. Баулін, В. П. Божьєв, Г. П. Власова, Д. О. Влезько, І. В. Гловюк, Ю. М. Грошевий, В. В. Кальницький, М. І. Кулагін, О. П. Кучинська, А. М. Ларін, Л. М. Лобойко, В. Т. Малярєнко, М. В. Мешков, О. Р. Михайленко, М. М. Михеєнко, П. І. Мінюков, Є. О. Новіков, О. В. Петков, М. А. Погорєцький, В. О. Попелюшко, Р. Ю. Савонюк, Г. П. Серєда, С. А. Табаков, Х. С. Таджєєв, О. В. Таран, О. Ю. Татаров, В. М. Тертишник, А. Р. Туманянц, Л. Д. Удалова, В. І. Фаринник, В. М. Федченко, О. В. Хімічева, С. С. Чернявський, М. М. Черняков, О. О. Чувільов, А. В. Шевчишен, В. П. Шибіко, О. Г. Шило, М. Є. Шумило, О. Г. Яновська та інші науковці.

Завдяки працям вітчизняних і зарубіжних учених загалом створено теоретичне підґрунтя для удосконалення контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні. Водночас більшість наукових досліджень стосуються лише окремих аспектів проблеми, що недостатньо для її комплексного аналізу з урахуванням сучасної кримінальної процесуальної доктрини, нормативного регулювання, слідчої практики, зокрема і у зв'язку з початком діяльності «нових» органів досудового розслідування – Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України тощо, та розв'язання на цій підставі багатьох складних питань правозастосування.

Згадані проблеми та необхідність їх вирішення з формулюванням науково обґрунтованих пропозицій для впровадження на законодавчому рівні та у сфері правозастосування свідчать про актуальність питання контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні.

У роботі для обґрунтування окремих наукових положень використано державну та відомчу статистичну звітність різних періодів; слідчу та судову практику; аналітичні дані Державного бюро розслідувань, Національної поліції України, Офісу Генерального прокурора, Верховного Суду, Державної



судової адміністрації України, Міністерства юстиції України, а також власний досвід роботи автора в органах правопорядку.

З урахуванням дискусійності та недостатнього обґрунтування окремих положень і висновків, викладених у монографії, а також те, що певні проблеми не отримали вичерпних відповідей та потребують подальшого дослідження й вирішення, автор із вдячністю прийме обґрунтовану критику, побажання та пропозиції, які обов'язково будуть враховані при підготовці наступного видання монографії та подальших наукових дослідженнях.

## **РОЗДІЛ 1**

# **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ**

### **1.1 Історіографія дослідження контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні**

Контрольно-наглядова діяльність на досудовому розслідуванні – одна з актуальних проблем кримінального процесуального права, цей інститут справедливо вважається дієвим засобом забезпечення законності досудового розслідування та прав його учасників, тому зрозумілим є науковий і практичний інтерес до різних аспектів його нормативного регулювання та практичної реалізації.

Опрацювання наукового матеріалу дає підстави для висновку, що різні проблеми контрольно-наглядової діяльності на досудовому провадженні тривалий час активно вивчаються, а отже, наразі накопичено значний та змістовний науковий масив, спробу вибіркового аналізу якого здійснено у цій роботі.

Окремо варто підкреслити міждисциплінарне значення наукових напрацювань, насамперед у загальнотеоретичних дослідженнях, за адміністративно-правовим напрямом та в теорії управління, що стосуються важливих проблем контрольно-наглядової діяльності. Тому у підрозділах роботи ми принагідно звертаємось до деяких положень, що сформульовані в інших правових спеціальностях, переважно з метою уточнення та узгодження загальних термінологічних підходів, деяких питань організаційного, управлінського, правозастосовного характеру.

Для зручності викладу пропонується умовна систематизація наукових праць, що присвячені або стосуються контрольно-

наглядової діяльності на досудовій стадії провадження та її видам (елементам).

Так, науковий масив включає роботи про проблеми контрольно-наглядової діяльності на досудовому розслідуванні загалом, її здійснення окремими суб'єктами, за певними напрямками, видами – як самостійні проблеми, співвідношення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю та ін. Науковці звертаються до питань контрольно-наглядової діяльності у дослідженнях іншої проблематики, переважно щодо питань проведення досудового розслідування, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, питань дотримання прав людини у кримінальному провадженні тощо.

Досліджувану проблематику розкривають визначаючи поняття нагляду і контролю, здійснюючи їх співставлення і порівняння, розмежування та визначення специфічних ознак. У структурі дисертаційних досліджень виокремлюють підрозділи, присвячені контрольно-наглядовій діяльності залежно від суб'єкта її здійснення: контроль керівника органу досудового розслідування, прокурорський нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, судовий контроль у досудовому розслідуванні.

Убачається, що такий підхід спрощує сприйняття складових контрольно-наглядової діяльності, що сприяє уявленню про ступінь їх наукового розроблення та дозволяє виявити проблеми, які ще потребують вирішення.

Отже, до першої групи віднесено роботи, у яких одночасно розглядаються всі види контрольно-наглядової діяльності.

Г.Р. Колесник у дисертації «Функціональне призначення нагляду і контролю у досудовому розслідуванні» зазначає, що прокурорський нагляд, відомчий контроль і судовий контроль – обов'язкова і невід'ємна складова досудового розслідування, без якої воно здійснюватися не може. Ці самостійні публічні види кримінальної процесуальної діяльності представляють собою специфічну наглядово-контрольну систему, системоутворюючим фактором якої є не вертикальний, а функціональний принцип, обумовлений спільними цілями

і завданнями кримінального провадження та процесуальними формами їх досягнення<sup>1</sup>. Г.Р. Колесник вказує, що наглядово-контрольна система досудової стадії кримінального провадження ще не є досконалою ні в організаційному, ні в правовому, ні в функціональному аспектах, що негативно позначається на кінцевих результатах роботи – основні права і свободи учасників досудового розслідування не завжди захищаються повністю, а якість досудового розслідування кримінальних правопорушень ще не відповідає сучасним вимогам<sup>2</sup>. З позиції дії конституційного принципу розподілу влади у кримінальному провадженні вчений досліджує функціональне призначення наглядового і контрольних видів діяльності у досудовому розслідуванні, історію зародження і розвитку кожного з них. Доводить, що процесуальні дії і рішення прокурора, керівника органу досудового розслідування і слідчого судді відображають функціональне призначення кожного з них і незалежний, самостійний характер їхньої діяльності. Предметом прокурорського нагляду визначено забезпечення прокурором законності всіх дій і рішень слідчого та дій інших учасників досудового розслідування, предметом відомчого контролю – забезпечення керівником органу досудового розслідування своєчасного та якісного розслідування підпорядкованими йому слідчими кримінальних правопорушень, а предметом судового контролю – недопущення слідчим суддею порушень конституційних прав учасників досудового розслідування з боку слідчого і прокурора<sup>3</sup>.

А.Б. Степанов у дослідженні «Співвідношення прокурорського нагляду, відомчого та судового контролю під час досудового розслідування» зауважує про постійні зміни законодавства, що передбачають передачу повноважень від одних суб'єктів контрольно-наглядової діяльності до інших, що нега-

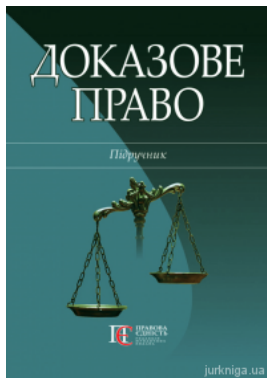
---

<sup>1</sup> Колесник Г.Р. Функціональне призначення нагляду і контролю у досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2018. С. 2–3.

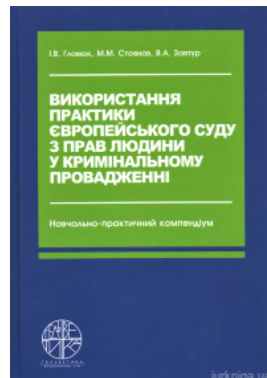
<sup>2</sup> Там само. С. 3.

<sup>3</sup> Колесник Г.Р. Функціональне призначення нагляду і контролю у досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2018. С. 11.

## Книги, які можуть вас зацікавити



Доказове право



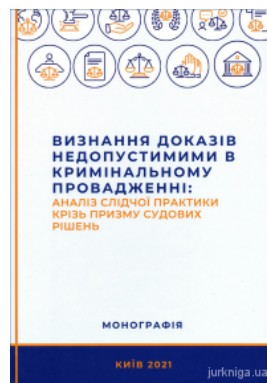
Використання практики Європейського суду з прав людини у кримінальному провадженні



Кримінальні проступки: науково-практичний коментар статей Кримінального кодексу України. Видання третє



Застосування практики Європейського суду з прав людини слідчим суддею місцевого загального суду під час здійснення судового контролю



Визнання доказів недопустимими в кримінальному провадженні: аналіз судової практики крізь призму судових рішень



Здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень Національною поліцією України. Актуальне законодавство, судова практика та...

Перейти до галузі права  
Кримінальне право та процес



[Перейти на сайт](#) →