

УДК 343.164

*Р. Г. Ботвінов**кафедра кримінального процесу
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

**ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ПРЕДМЕТУ ВІДАННЯ
КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ,
ЩО ЗДІЙСНЮЄ КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ
ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Серед дослідників у галузі кримінального процесу багато уваги приділяється обмеженню процесуальної незалежності слідчого компетенцією керівника органу досудового розслідування [1-4]. Але й досі не визначено якою має бути компетенція керівника органу досудового розслідування щоб забезпечити ефективність досудового розслідування та не ущемити незалежність та самостійність слідчого. Серед органів, які здійснюють досудове розслідування, чільне місце займають слідчі підрозділи органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства. Важливість виконуваних ними завдань підкреслена у Концепції реформування кримінальної юстиції України 2008 року [5] та обумовлює актуальність визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства.

© Ботвінов Р. Г., 2013

© Національний університет "Острозька академія", 2013

Актуалізує проблему визначення меж його предмету відання набрання чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України, у якому ці межі визначені не досить чітко.

Роль, повноваження, статус керівника органу досудового розслідування досліджувалися у працях Б. В. Асрієва, В. П. Ашитка, О. В. Бауліна, А. А. Власова, Д. О. Влезька, Е. І. Вороніна, Ю. М. Грошевого, А. П. Гуляєва, П. В. Лементи, Л. М. Лобойка, Г. Н. Меглицького, М. В. Мешкова, М. М. Михеєнка, П. І. Мінюкова, А. П. Мінюкова, М. А. Погорецького, С. Ф. Шумиліна, Н. А. Якубович та ін. Але в основному увага приділялась повноваженням керівника органу досудового розслідування, співвідношенню відомчого контролю з процесуальною самостійністю слідчого, до того ж більшість досліджень стосуються керівника слідчого підрозділу органів внутрішніх справ. Дослідження меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства не здійснювалось.

Метою цієї статті є визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства.

У теорії управління зазначають, що відсутність диференціації між управляючою та керованою системами може призвести до підміни виконавців управлінцями [6, с. 21]. Те ж можна сказати й щодо надмірного застосування управлінського впливу до слідчої діяльності. Звичайно, надмірне застосування процесуального контролю на досудовому розслідуванні нівелює існування такого суб'єкта процесу як слідчий. Щоб з'ясувати практичний шлях застосування процесуального контролю керівника органу досудового розслідування ми опитали слідчих органу

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Кіровоградської, Харківської областей. Під час анкетування слідчих 42% із загальної кількості опитаних зазначили, що керівники органів досудового розслідування, як правило, здійснюють перевірку матеріалів кримінальних проваджень до декількох разів на тиждень, а 16% вказали на епізодичний характер перевірки, приблизно один раз на місяць. Така ж кількість опитаних слідчих, а саме 16%, вказали на рідкість перевірки матеріалів кримінальних проваджень керівником органу досудового розслідування, а подекуди навіть на її відсутність.

Критеріями для такої перевірки виступають: особлива складність кримінального провадження (74%), затягування слідчим розслідування (63%), перевірка виконання попередніх вказівок у цьому кримінальному провадженні (53%), а також виявлення керівником органу досудового розслідування вчинених слідчим порушень (32%), скарга когось із учасників провадження на слідчого (32%), невеликий стаж роботи слідчого (32%).

Більшість опитаних слідчих, а саме 56%, підтвердили необхідність перевірки матеріалів кримінальних проваджень керівником органу досудового розслідування до декількох разів на тиждень, та не менше одного разу на тиждень. На думку більшості опитаних слідчих, основними критеріями перевірки матеріалів кримінальних проваджень мають бути: особлива складність кримінального провадження (84%), невеликий стаж роботи слідчого (63%), перевірка виконання попередніх вказівок у цьому кримінальному провадженні (58%), вчинення слідчим порушень під час розслідування (53%).

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

Розглянемо ряд правил застосування кримінальної процесуальної компетенції керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, за якими він буде діяти у межах свого предмету відання.

1. Уникнення дублювання під час здійснення процесуального контролю керівниками органів досудового розслідування різних рівнів.

Дублювання під час здійснення процесуального контролю виникає у вигляді дачі вказівок повторно після перевірки вищестоящим керівником слідчого підрозділу, прокурором. У результаті опитування 16% слідчих органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, заявили, що їх безпосередній керівник слідчого підрозділу подекуди вдається до перевірки та дачі вказівок у кримінальних провадженнях одразу після їх перевірки вищестоящим керівництвом. Відомі приклади, коли матеріали кримінального провадження можуть перебувати на перевірці спочатку у прокурора, потім у керівників слідчих підрозділів різних рівнів протягом значного терміну. Доки матеріали кримінального провадження повернуться з перевірок, то вже настає час слідчому звітувати про виконання вказівок, які були дані у результаті однієї з перших перевірок.

Недоречне втручання керівників слідчих підрозділів вищого рівня призводить до втрати часу на розслідування, знижується наступальність розслідування. Так, 32% слідчих одним з недоліків вказали застосування процесуального контролю керівниками слідчих підрозділів різних рівнів саме втрату часу провадження.

Зважаючи на достатньо широкі повноваження керівника органу досудового розслідування, О. В. Баулін відмічає деякі невизначені питання щодо перевірки матеріалів кримінальних проваджень: невизначеність

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

приводів та підстав; невизначеність щодо моменту та строків перевірки; невизначеність допустимої кількості таких перевірок [1, с. 134-135].

Під час застосування процесуального контролю керівниками слідчих підрозділів вищого рівня у відомстві мають зберігатися системні зв'язки. У теорії управління щодо визначення предметів відання різних рівнів владних державних органів використовується такий підхід: не можна щоб одиничне визначало долю особливого, а особливе – долю спільного [7]. Одиничним тут виступає підрозділ нижчого рівня, а особливим – підрозділ вищого рівня.

Одним із висновків щодо цього правила системних зв'язків є те, що керівник слідчого підрозділу нижчого рівня не може виступати у якості керівника органу досудового розслідування для слідчих слідчого підрозділу вищого рівня. Оскільки "одиничне не може визначати долю особливого".

Та за цим правилом порушенням системних зв'язків є також надмірне втручання вищестоящого керівника у діяльність нижчестоящого підрозділу. Так, у теорії управління виведене правило про те, що кожний вищестоящий рівень має брати на себе реалізацію лише тих управлінських функцій державних органів, котрі не спроможний здійснити нижчестоящий рівень [7].

Отже, керівник слідчого підрозділу вищого рівня має здійснювати свій управлінський вплив на розслідування кримінальних правопорушень слідчими слідчого підрозділу нижчого рівня у тому разі і тільки щодо тих питань, коли безпосередній керівник не спроможний здійснити свою кримінальну процесуальну функцію як керівник органу досудового розслідування. Таке правило розмежування предмету відання між керівниками різних рівнів є аналогічним до правила розмежування

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

предметів відання між рівнями публічної влади у федеративних державних утвореннях [8]. У розмежуванні предметів відання суб'єктів Європейського Союзу використовується принцип субсидіарності [9, с. 66], у якій закладено ідею делегування вищим інститутам лише тих повноважень, які вони мають можливість виконувати ефективніше, ніж будь-який нижчий за статусом інститут.

Таким чином, можна зазначити, що розмежування предметів відання між керівниками слідчих підрозділів різних рівнів має відбуватися за принципом субсидіарності.

2. Перевірка матеріалів кримінального провадження на предмет виконання вказівок, наданих безпосереднім керівником слідчого підрозділу, вищестоящим керівником слідчого підрозділу, прокурором.

Після перевірки матеріалів кримінального провадження вищестоящим керівником, прокурором процесуальний контроль керівника органу досудового розслідування буде доречним щодо перевірки виконання даних вказівок. За кримінальним процесуальним законодавством вказівки прокурора є обов'язковими для керівника органу досудового розслідування, а отже на нього покладається забезпечення їх обов'язкового виконання. Тому перевірка їх виконання слідчим є здійсненням керівником органу досудового розслідування свого безпосереднього обов'язку.

Хоча аналогічного зобов'язання за кримінальним процесуальним законодавством немає щодо вказівок керівника слідчого підрозділу вищого рівня, відомче підпорядкування зумовлює такий обов'язок керівника слідчого підрозділу нижчого рівня.

Щодо вказівок вищестоящого керівництва С. В. Валов зазначає, що вказівки слідчим, які не знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні, повинні даватися у супроводі з управлінськими рішеннями, які адресовані

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

їх безпосереднім керівникам, про організацію, забезпечення і контроль за виконанням [10, с. 3].

Доречним буде застосовувати заходи процесуального контролю й щодо кримінальних проваджень, у яких були дані вказівки самим керівником слідчого відділу з метою перевірки їх виконання.

3. Здійснення процесуального контролю з урахуванням ступеня складності кримінального провадження.

Здійснювати процесуальний контроль необхідно вибірково, враховуючи ступінь складності кримінального провадження. До категорії складних відносять провадження щодо кримінальних правопорушень, вчинені організованим злочинним угрупованням, що пов'язане з подоланням протидії розслідуванню зі сторони злочинного угруповання [11, с. 53-54], з латентністю злочинів [12, с. 35]. Також під складним провадженням розуміють таке, що стосується багатьох епізодів злочинної діяльності (однорідних чи різних за складом) [13, с. 14] та версій, які необхідно перевірити [14, с. 51-52]; якщо притягується до кримінальної відповідальності велика кількість осіб – співучасників злочину; або коли ці злочини вчинені у декількох місцях, іноді віддалених один від одного [13, с. 14]. Кримінальним провадженням, що пов'язане з великим обсягом роботи, вважається таке, яке для повного і всебічного дослідження всіх обставин потребує проведення великої кількості слідчих (розшукових) дій [14, с. 51-52; 15, с. 314-315; 16, с. 67; 13, с. 14; 17].

Під час опитування слідчих органів внутрішніх справ більшість з них до кримінальних правопорушень, які набули суспільного резонансу, віднесли ті, у яких потерпілий або особа, що вчинила злочин, є відомими публічними особами, та матеріали щодо злочинів, які вчинені у зв'язку з

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

професійною діяльністю потерпілого (працівник правоохоронних органів, ЗМІ, депутат) [18].

Створення слідчої та слідчо-оперативної групи пов'язує з виконанням однієї слідчої (розшукової) дії, яка за своїм змістом є дуже трудомісткою, одному слідчому її виконати не під силу у встановлені законом строки, наприклад: огляд великих територій, особливо на підприємствах і т. ін. [15, с. 133]; з подоланням протидії розслідуванню зі сторони злочинного угруповання, особливо його лідера [11, с. 53-54]; з великою латентністю злочинів, які вчиняються у сфері економіки, або пов'язані з діяльністю організованих злочинних груп [12, с. 35].

Отже, процесуальний контроль керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, має поширюватись на розслідування слідчим: 1) *складних кримінальних проваджень* (злочин вчинено організованим злочинним угрупованням; пов'язаних з подоланням протидії розслідуванню; багато епізодів злочинної діяльності; притягується до кримінальної відповідальності велика кількість осіб; злочини вчинені у декількох місцях, віддалених один від одного; потребує проведення великої кількості слідчих (розшукових) дій), 2) *резонансних кримінальних правопорушень* (пов'язаних з відомими публічними особами, їх професійною діяльністю).

Визначення предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, під час застосування повноваження щодо створення слідчих та слідчо-оперативних груп має відбуватись з огляду: 1) чи під силу виконати у встановлені законом строки одному слідчому слідчу (розшукову) дію, яка за своїм змістом є дуже трудомісткою; 2) чи пов'язане розслідування з подоланням протидії зі сторони злочинного

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

угруповання, особливо його лідера; 3) на велику латентність кримінальних правопорушень, які вчиняються у сфері економіки, або пов'язаних з діяльністю організованих злочинних груп.

В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки: 1) підставами до перевірки керівником органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, матеріалів кримінальних проваджень мають бути: особлива складність провадження, невеликий стаж роботи слідчого, перевірка виконання попередніх вказівок у цьому кримінальному провадженні, вчинення слідчим порушень під час розслідування; 2) визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, має відбуватися з урахуванням певних правил; 3) розмежування предметів відання між керівниками органів досудового розслідування, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, різних рівнів має відбуватися за принципом субсидіарності. Керівник слідчого підрозділу вищого рівня має здійснювати свій управлінський вплив на розслідування кримінальних правопорушень слідчими слідчого підрозділу нижчого рівня тільки у тому разі і лише щодо тих питань, коли безпосередній керівник не спроможний здійснити свою кримінальну процесуальну функцію як керівник органу досудового розслідування.

Подальші наукові розвідки за темою, дослідженою у цій статті, можуть відбуватися у напрямках: 1) дослідження кримінальної процесуальної природи компетенції керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства; 2) розмежування адміністративного контролю і кримінальної процесуальної

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

діяльності керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства.

Список використаних джерел

1. Баулин О. В. Ведомственный контроль и процессуальная независимость следователя / О. В. Баулин // Вестник Днепропетровского государственного университета. Правоведение. – Вып. 3. – Днепропетровск: Изд-во ДГУ, 1996. – С. 131-137.

2. Воронин Э. И. Процессуальное положение следователя органов внутренних дел: автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Уголовное право и процесс" / Э. И. Воронин. – Саратов, 1973. – 17 с.

3. Калиновский К. Б. Уголовный процесс: [учебник] / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. – 2-е издание. – М: СПб. – Питер, 2005. – 699 с.

4. Погорецький М. А. Проблеми зміцнення відомчого контролю за попереднім слідством і розширення процесуальної самостійності слідчого / М. А. Погорецький // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 1. – С. 69–77.

5. Концепція реформування кримінальної юстиції України, схвалена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року №311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – С. 21-29.

6. Сущенко В. Д. Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ : [монографія] / В. Д. Сущенко, С. В. Присяжний, О. І. Коваленко. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.

7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Электронный ресурс] / Г. В. Атаманчук. – Режим доступа: <http://www.pravo.vuzlib.net/book z1133>.

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

8. Городецька М.С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ : дис... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Городецька Марина Сергіївна. – Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 271 с.

9. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: [навчальний посібник / упоряд.: Інститут європейської політики / наук. ред. П'ятницький В.]. – К.: Видавництво "Заповіт", 1999. – 368 с.

10. Валов С.В. Управление органами предварительного следствия: понятие, виды и основные характеристики / С.В. Валов // Российский следователь. – 2006. - № 12. – С. 2-4.

11. Быков В.М. Некоторые аспекты организации первоначального этапа расследования групповых преступлений / В.М. Быков // Проблемы первоначального этапа расследования. – Ташкент: Н.И. и Р.И.О. ТВШ МВД СССР, 1986. – 153 с.

12. Федченко В.М. Розслідування злочинів слідчою та слідчо-оперативною групою: правові та організаційні засади: дис... к-та юрид. наук: 12.00.09 / Федченко Володимир Михайлович. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 250 с.

13. Савельев А.К. Процессуальные и организационно-тактические проблемы расследования сложных многоэпизодных дел: автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 "Уголовный процесс; криминалистика; теория оперативно-розыскной деятельности" / А.К. Савельев. – Волгоград, 1999. – 26 с.

14. Герасун А.А. Как процессуально оформить взаимодействие следователя и органа дознания / А.А. Герасун // Соц. законность. – 1971. – № 3. – С. 50-54.

▪ Визначення меж предмету видання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

15. Дворкин А.И. Осмотр места происшествия: [практическое пособие] / А.И. Дворкин. – М.: Юристъ, 2001. – 336 с.
16. Звирбуль А.К. Организация расследования по уголовному делу бригадой следователей / А.К. Звирбуль // Проблемы предварительного следствия. – Волгоград. – 1975. – № 4. – С. 67-69.
17. Улимаев Р.Ю. Следственно-оперативные группы: правовой статус, организация и деятельность: автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 "Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность" / Р.Ю. Улимаев. – М., 1999. – 25 с.
18. Глигич-Золотарева М.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт / М.В. Глигич-Золотарева // Журнал российского права. - № 4. – апрель, 2003. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/3952031/>.

Ботвінов Р. Г.

Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства

Визначено межі предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства. Розглянуто правила застосування процесуального контролю керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.

Ключові слова: керівник органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, відомчий контроль, предмет відання

Ботвинов Р. Г.

Определение пределов предмета ведения руководителя органа досудебного расследования, который осуществляет контроль за соблюдением налогового законодательства

Определены границы предмета ведения руководителя органа досудебного расследования, который осуществляет контроль за соблюдением налогового законодательства. Рассмотрены правила применения процессуального контролю органа досудебного расследования, который осуществляет контроль за соблюдением налогового законодательства

Ключевые слова: руководитель органа досудебного расследования, который осуществляет контроль за соблюдением налогового законодательства, ведомственный контроль, предмет ведения

Botvinov R.G.

Definition of limits of an area of jurisdiction of the head of body of pre-judicial investigation which exercises control of observance of the tax legislation

Measures of jurisdiction of investigation department supervisor of tax militia are determined. The rules of determination of the measures of jurisdiction of investigation department supervisor of tax militia are analyzed

Key words: investigation department supervisor of tax militia, administrative control, jurisdiction

▪ Визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства / Р. Г. Ботвінов // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>.