

**ЩОДО ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВ  
СТВОРЕННЯ ЄДИНОГО СЛІДЧОГО ОРГАНУ  
В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ НОВОГО  
КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ**

Рівень злочинності в Україні напряду залежить від ефективності функціонування органів досудового розслідування, а тому питання удосконалення роботи слідчого апарату на сучасному етапі становлення системи досудового розслідування має першочергове значення. Аналіз наукових положень щодо підстав та механізму діяльності єдиного слідчого органу в державі, практики існування в інших країнах світу дозволить поновому поглянути на проблему доцільності та перспективи створення зазначеного органу в Україні.

Ключові слова: *досудове розслідування, єдиний слідчий орган, Кримінальний процесуальний кодекс.*

Уровень преступности в Украине напрямую зависит от эффективности деятельности органов досудебного расследования, в связи с чем, вопрос усовершенствования работы следственного аппарата на современном этапе становления системы досудебного расследования имеет первоочередное значение. Анализ научных положений, касающихся оснований и механизма работы единого следственного органа в государстве, практики его функционирования в других странах позволит по-новому взглянуть на проблему целесообразности и перспективы создания указанного органа в Украине.

Ключевые слова: *досудебное расследование, единый следственный орган, Уголовный процессуальный кодекс.*

Criminal rate in Ukraine depends directly from judicial pre-court investigation agencies operating effect and to this and in recent times of formation of investigative branch work improvement question of judicial investigation of pre-court investigation system's formation has high - priority value. Scientific characters examination of foundation and arrangements for activity of one investigating authority at the country, the practice of being at another countries let to look newly for practicability and possibilities aforesaid authority creation in Ukraine.

Key words: *judicial precourt investigation, one investigating authority, Criminal Code of judicial practice.*

Новий Кримінальний процесуальний кодекс України, прийнятий 13 квітня 2012 р. (далі по тексту – КПК 2012), в якості завдань кримінального провадження визначає захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Беззаперечно, однією з визначальних складових побудови ефективного кримінального судочинства є удосконалення роботи органів досудового розслідування, які при оптимальній структурі здатні активізувати боротьбу зі злочинністю, забезпечити безпеку громадян,

зменшити кількість порушень їх конституційних прав під час кримінального провадження.

Проблема реформування слідчих органів не є новою. Полеміка щодо створення єдиного слідчого апарату, побудови його вертикалі, ролі відомства в системі органів державної влади, питання перерозподілу повноважень прокурора, керівника слідчого відділу та слідчого достатньо активно обговорюється вже на протязі багатьох років науковцями та практичними працівниками (Вапнярчук В.В., Горський Г.Ф., Жогін М.В., Зеленецький В.С., Люблінський П.І., Фаринник В.І. та інші). Пошук найбільш оптимальних варіантів діяльності органів досудового розслідування неминуче приведе до його реорганізації, внесенню змін та доповнень у кримінальне процесуальне законодавство, прийняттю нових законодавчих актів, що регламентують розслідування кримінальних правопорушень. Ще в радянські часи, починаючи з 1978 р., на пленумах ЦК КПРС не раз обговорювалося питання про створення Головного слідчого комітету, до складу якого повинні бути залучені слідчі усіх правоохоронних структур. Незважаючи на жорстокий централізм влади в Радянському Союзі, відповідну структуру так і не створили. В Україні на законодавчому рівні постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. було затверджено Концепцію судово-правової реформи в Україні, де було передбачено створення єдиного слідчого апарату, який буде здатний суттєво підвищити якість роботи слідчих у розкритті та розслідуванні злочинів, дотриманні законності, конституційних прав та інтересів громадян України. У подальшому з метою зміцнення національної безпеки держави, забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, посилення боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами, була зроблена спроба створення Національного бюро розслідувань України як центрального органу виконавчої влади (Указ Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371). До основних його завдань було віднесено: проведення відповідно до законодавства України досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку; проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення і усунювання причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві. Проте, вже у 1999 році його було ліквідовано (Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573). Надалі суб'єктами законодав-

чої ініціативи були зроблені спроби запровадити нормативно-правові акти, положення яких були спрямовані на створення спеціального універсального правоохоронного органу для боротьби з корупцією та організованою злочинністю (проекти законів України "Про Національне бюро розслідувань України" (реєстр. № 4126-Д від 12 червня 2000 року), "Про Національне бюро розслідувань" (реєстр. № 4126-5 від 4 вересня 2001 року), "Про Національне бюро розслідувань України" (реєстр. № 4387 від 18 листопада 2003 року), "Про органи внутрішніх справ України" (реєстр. № 1376 від 18 січня 2008 року) та "Про Антикорупційне бюро України" (реєстр. № 2222 від 19 травня 2008 року), однак жодного разу це не було втілено в законі.

Треба зазначити, що міжнародний досвід функціонування єдиного слідчого відомства неоднозначний. Так, створений у 1995 р. Державний слідчий комітет Республіки Казахстан, проіснував не більше двох років. Нове відомство займалося розслідуванням тяжких та особливо тяжких злочинів у державі, йому були передані повноваження по розслідуванню злочинів, якими займалася органи внутрішніх справ та прокуратура. Підсумки такої реформи оцінюються по-різному. Одні вважають, що позбавлення прокуратури повноважень по веденню слідства в ході правової реформи 1995 р. було помилкою, обумовленою недостатньо глибоким розумінням сутності прокурорського нагляду в Республіці Казахстан, бажанням автоматично перенести зарубіжний досвід без урахування історичних особливостей становлення державності в Казахстані. Зверталась увага й на інші недоліки. Зокрема, слідчий комітет об'єднали з оперативними службами, наслідком чого стало "захворювання" ним такими ж хворобами, які притаманні оперативним підрозділам: приховування злочинів, незаконні методи ведення досудового розслідування тощо. На думку інших – реформа правоохоронних органів 1995 р. була закономірним кроком вперед на шляху розвитку державності Казахстану. Що стосується органів прокуратури, то ліквідація слідчих підрозділів надала можливість переорієнтувати прокурорів на виконання функцій прокурорського нагляду, що, безумовно, сприяло підвищенню її дієвості.

Позитивним є досвід функціонування спеціальної служби розслідувань Литви. Багато інших держав також намагаються йти шляхом створення єдиного слідчого органу. Так, у відповідності до Указу Президента Республіки Білорусь від 12 вересня 2011 р. № 409, який трансформувався в Закон Республіки Білорусь від 13 липня 2012 р. "Про слідчий комітет республіки Білорусь", почав свою роботу Слід-

чий комітет, який об'єднав слідчий апарат органів внутрішніх справ, прокуратури та Комітету державного контролю. З 1 січня 2013 р. планується об'єднання слідчих органів в одному відомстві й в Росії.

Аналіз поглядів юристів на проблему доцільності створення єдиного слідчого органу в державі, дозволяє виокремити позитивні та негативні моменти зазначеної моделі побудови органів досудового розслідування. Вбачається, що створення єдиного слідчого органу дозволить:

- підвищити ефективність розслідування кримінальних правопорушень внаслідок забезпечення процесуальної незалежності, самостійності та неупередженості слідчих, призведе до усунення обвинувального ухилу в їх діяльності;

- створити чітке розмежування оперативно-розшукової та процесуальної діяльності;

- збільшити роль та відповідальність слідчих за ввірене їм кримінальне провадження;

- зміцнити кадрову, матеріальну-технічну та інформаційну бази роботи слідчих, створити механізм оперативного реагування на вчинене правопорушення за допомогою об'єднання під одним дахом слідчих, експертно-криміналістичних та оперативних підрозділів;

- не залучати слідчих до інших видів правоохоронної діяльності, не пов'язаних із розслідуванням кримінальних правопорушень;

- на нормативному рівні надати слідчому спеціальний статус тощо.

До негативних моментів створення єдиного слідчого апарату дослідники окресленого питання відносять невідповідність національним процесуальним традиціям; імовірну можливість суттєвого впливу діяльності зазначеного органу на політичне життя держави; відмова від спеціалізації як фактор зменшення ефективності досудового розслідування та кваліфікації слідчих тощо.

Стосовно нині існуючої системи роботи слідчих, то вона не є досконалою. Органи досудового слідства (зокрема, внутрішніх справ) на місцях знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні керівників міськрайлінорганів, які одночасно є керівниками органів дізнання. Останні вирішують питання включення слідчих до слідчо-оперативних груп, порядку їх чергування, присвоєння спеціальних звань, визначають рівень грошового забезпечення, процедуру та умови отримання ними премії тощо. До того ж, у органів дізнання та слідчого дещо відрізняються процесуальні завдання, а тому вищезазначені керівники для підняття привабливості статистичних даних часто прямо чи непрямо впливають на роботу слідчих.

Підсумовуючи стисло інформацію наведену вище, адже вона є предметом обговорення науковців вже тривалий час, хотілося висловити власні міркування щодо окресленого в назві статті питання. Позитивно оцінюючи ідею створення єдиного слідчого органу, можна спробувати спрогнозувати, які складнощі можуть виникнути у разі спішного втілення зазначеної концепції у життя. По-перше, штатна чисельність створеного відомства збільшиться у рази, а тому стане не такою гнучкою, мобільною, важкою в управлінні. Таким чином, необхідно попередньо визначити його архітектуру. До того ж, треба пам'ятати, що в системі органів внутрішніх справ окрім Головного слідчого управління існують слідчі відділи в УБЕЗ та УБОЗ, які мають у своєму провадженні складні справи, що характеризуються певною специфікою. По-друге, є дуже дискусійним питання включення до складу єдиного слідчого органу оперативно-розшукових підрозділів. Зараз кожне слідче відомство співпрацює з певними оперативно-розшуковими службами, що дозволяє налагодити реальну взаємодію між ними, а також з усіма технічними та іншими структурними ланками правоохоронного органу. Незрозумілим є перспектива співпраці слідчого з "чужим" правоохоронним відомством. По-третє, для створення єдиного слідчого органу будуть потрібні значні кошти, що стане суттєвим навантаженням на бюджет держави. До того ж, зараз слідчі різних відомств мають різне матеріально-технічне забезпечення, а тому в новому органі їх положення як мінімум не повинно погіршитися. Четверте, треба організувати нормативне забезпечення створення та діяльності єдиного слідчого органу, зокрема прийняти закон, що буде визначати статус слідчого. П'яте, на нашу думку, основною перешкодою створення єдиної слідчої структури є положення КПК 2012, без внесення змін до якого важко або взагалі неможливо говорити про зазначену ідею. Звернемо увагу лише на ключові положення кодексу, які, з нашої точки зору, концептуально різняться з моделлю створення єдиного слідчого органу.

1. Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК 2012 слідчий віднесений до сторони обвинувачення, що свідчить про обвинувальний ухил у його діяльності. Вбачається, що єдиною функцією слідчого в концепції створення єдиного слідчого органу повинно бути розслідування шляхом повного, всебічного та неупередженого дослідження обставин вчиненої події, пошуку як обвинувальних так і виправдувальних доказів, обставин, що пом'якшують або обтяжують покарання.

2. Нормативно звужена процесуальна самостійність та оперативність дій слідчого. Значну кількість процесуальних дій він зобов'я-

заний "погоджувати" з прокурором та слідчим суддею. На відміну від КПК 1960 р. слідчий не може не погодитися з вказівками прокурора по ключовим питанням досудового слідства (закриття кримінальної справи, обсягом обвинувачення, притягнення особи як обвинуваченого тощо). Невиконання вказівок та доручень прокурора тягне за собою притягнення до відповідальності, встановленої законом. Оскарження рішень прокурора можливе лише у подальшому, коли сумнівне рішення вже знайшло своє втілення в кримінальному провадженні (Глава 26 КПК 2012). Слідчий позбавлений оперативності, оскільки застосування будь-якого заходу забезпечення кримінального провадження, зокрема запобіжного, здійснення значної кількості слідчих дій необхідно узгоджувати з прокурором та отримувати дозвіл у слідчого судді. Слідчий зобов'язаний законом вмотивовано відповідати на клопотання учасника кримінального провадження про проведення певної процесуальної дії. Відповідна постанова може бути оскарженою до слідчого судді. А тому, враховуючи можливість зловживання правом з боку учасників кримінального провадження шляхом оскарження багатьох дій (бездіяльності) слідчого, а також необхідність отримання згоди на проведення значної кількості процесуальних дій, може виникнути ситуація, коли у слідчого залишиться обмаль часу на безпосереднє розслідування кримінального правопорушення.

3. Слідчий позбавлений права повідомляти особу про підозру. Зазначену процесуальну дію він може здійснювати лише після погодження прокурора.

4. Слідчий не має права закривати кримінальне провадження з багатьох підстав, зазначених в ст. 284 КПК 2012. Це він може зробити лише у випадках, коли встановлена відсутність події кримінального провадження, відсутність у діянні складу кримінального правопорушення або набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою, за умови, що в провадженні жодній особі не повідомили про підозру тощо.

Підбиваючи підсумок статті, треба зазначити, що питання створення єдиного слідчого апарату в Україні залишається насушним. Разом з тим, на наш погляд, різкі зміни в організації системи органів досудового розслідування на етапі кардинального реформування кримінального процесуального законодавства можуть призвести до негативних наслідків. Ротація слідчих, пошук коштів для нової структури, розробка нормативного забезпечення функціонування єдиного слідчого органу та інші об'єктивні та суб'єктивні фактори можуть призвести до "хаосу" в їх роботі. А тому до питання створення єдиного слідчого

органу в Україні обов'язково необхідно повернутися, але зі спливом певного часу, коли стане сталою практика застосування положень КПК 2012, інших законів, пов'язаних з кримінальною процесуальною діяльністю, у державі вималюється міцний "кадровий кулак" слідчих. Окремою тезою хотілося б зазначити, що ефективна робота органів досудового слідства в значній мірі залежить від морально-вольових та професійних якостей кадрового складу, а вже в другу чергу від організаційної побудови слідчого апарату.

#### **Використана література:**

1. Кагамов М.Ч. Актуальные проблемы совершенствования расследования преступлений в республике Казахстан// Автореф. дис. ... доктор. юр. наук: 12.00.09. К. 1997. – 48с.

2. Петриченко О. Проблеми реформування законодавства щодо системи органів досудового слідства в Україні <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=587>.

3. Півненко В. Слідчий комітет: судове чи відомче слідство//Право України. – 2000. - № 10. – С. 57.

4. Фаринник В., Романюк Б. Чи є майбутнє у Слідчого комітету//Юрид. вісн. України. -2011. - № 38. – С.6 – 7.