

УДК 343.12(477)

**О.О. ЮХНО**, докт. юрид. наук, доц., Харківський національний університет внутрішніх справ

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС СЛІДЧОГО»

*Ключові слова:* підрозділи досудового слідства, актуальність, законопроект, статус слідчого, удосконалення, зміни, доповнення, положення

За дослідженням, підняті питання щодо встановлення і законодавчого закріплення статусу слідчого тривають останні два десятиліття на теренах незалежної України. В той же час вони не могли вирішуватись без прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК). Не зважаючи на певні проблеми, довгоочікуваний новий КПК вже прийнятий Верховною Радою України у другому читанні. Як зазначає О.Ю. Татаров, Україна впевнено крокує шляхом розбудови демократичної та правової держави європейського зразка. Серед передумов інтеграції нашої держави до Європи є перегляд окремих напрямів державної політики, зокрема у сфері кримінальної юстиції.

Для приведення кримінально-процесуального законодавства України у відповідність до міжнародних правових стандартів особливого змісту й актуальності набуває ґрунтовне дослідження проблем реформування досудового слідства. Враховуючи сталі тенденції в країні до збільшення кількості зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини (у роки незалежності: 2000 р. – 1833,5 тис., 2004 р. – 2629,6 тис.; 2008 р. – 2874,3 тис.; 2011 р. – 3346,5 тис.), а кримінальних справ, які перебували у провадженні слідчих підрозділів – за більш тривалий час (1968 р. – 73,1 тис., 1978 р. – 173,2 тис., 1988 р. – тис., 2008 р. – 356,7 тис., 2009 р. – 374,5 тис., 2010 р. – тис., 2011 р. – 469,3 тис.), питання належного законодавчого та організаційного забезпечення

досудового провадження набувають першочергового значення. На важливість вдосконалення кримінально-процесуального законодавства України вказується й у Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) «Щодо заявки України на вступ до Ради Європи», де однією з умов надання Україні статусу «повноправного членства» визначено необхідність «протягом року з дня вступу до Ради Європи» прийняти новий КПК. Аналогічні завдання містилися й в подальших рекомендаціях Ради Європи (№№ 1244 (2001), 1513 (2001), 1346 (2003), 10676 (2005), 1 755 (2010), 1862 (2012)). За дослідженням у порядку реагування в Україні було розроблено понад десять проектів КПК, внесено дві сотні змін до чинного КПК України. Проте, епізодичні і фрагментарні законодавчі новели не змогли концептуально змінити систему досудового провадження, яке залишалось бюрократизованим, громіздким, досить часто незрозумілим для суспільства у зв'язку з недосконалістю механізмів реалізації учасниками процесу своїх прав і законних інтересів. Кримінальна юстиція не зазнала суттєвих перетворень, не позбулася доктринальної спадщини «радянської доби» як з теоретичної, так і практичної сторони.

Відтак, діяльність органів досудового розслідування до цього характеризувалась дублюванням повноважень, відсутністю чіткої регламентації компетенції, застосуванням невинувато ускладнених процедур. Існуючі до прийняття нового КПК засади організаційного підпорядкування органів кримінальної юстиції не тільки порушували один із основних принципів судочинства, що забезпечували виконання завдань кримінального судочинства – процесуальної самостійності та незалежності слідчих, а й негативно впливали на ефективність протидії злочинності, не гарантували в повному обсязі захист прав та свобод громадян і дотримання законності. Результатом цього є відносно низький рівень довіри населення до правоохоронних органів, критичні оцінки їх діяльності з боку міжнародних експертів та громадськості [1, с.6–7], що ми підтримуємо.

З огляду на зазначені системні недоліки, Президент України В.Ф. Янукович 20.12.2011 р. наголосив на «необхідності якісно нового підходу до організації досудового провадження». За його переконанням слід вже сьогодні забезпечити реальну процесуальну незалежність слідчих. Це не тільки відповідатиме меті та духу реформ, але й дозволить уникнути карального ухилу слідства, помилок та порушень прав людини [2]. Зважаючи на моральну застарілість деяких положень досудового провадження, при оновленні законодавства слід виважено поєднувати правові стандарти, визнанні у зарубіжних країнах та перевірені практикою.

Законотворчий процес щодо прийняття нового КПК України тривав довго, розробка його концептуальності пройшла досить швидко, в той же час вона не знайшла свого втілення в законі по багатьох питаннях, тому в перспективі практичне застосування у правозастосовній діяльності правоохоронних органів і судів вимагатиме його удосконалення по багатьом напрямкам і внесення при цьому відповідних доповнень і уточнень. Слід зазначити, що зміст КПК від 13.01.2012 р., підготовленого Головним управлінням з питань судоустрою Адміністрації Президента України до другого читання, свідчить про наявність у розробників прагнення до новаторства та наближення правового регулювання кримінально-процесуальної діяльності до міжнародних правових стандартів. Новий КПК у порівнянні з чинним Кримінально-процесуальним Кодексом України в цілому є більш повним, прогресивним та демократичним. Характерною особливістю його є те, що в ньому враховано низку окремих сучасних наукових ідей у галузі кримінально-процесуального права та тенденцій його розвитку. У КПК прослідковується намагання визначити вичерпний перелік засад кримінального судочинства та зміст кожної з них. Розширено коло суб'єктів кримінального процесу (слідчий суддя, судовий розпорядник, заставодавець) та удосконалено процесуальний статус деяких із них. Відповідно до нового КПК потерпілим у

кримінальному процесі може визнаватися як фізична, так і юридична особа.

Новим КПК передбачено заходи забезпечення кримінального провадження (судовий виклик, накладення грошового стягнення, тимчасове обмеження в користуванні спеціальним правом, відсторонення від посади, арешт майна тощо), запроваджено нові запобіжні заходи (домашній арешт із застосуванням електронних засобів контролю). У КПК модернізовано процесуальний порядок початку досудового розслідування, реалізовано ідею диференціації форм досудового розслідування залежно від тяжкості вчиненого кримінального правопорушення. Розслідування кримінальних проступків здійснюється у формі дізнання, а злочинів – у формі досудового слідства. Розробники КПК відмовилися від інституту повернення кримінальних справ на додаткове розслідування, що сприятиме підвищенню якості досудового розслідування. Крім цього в ньому детально регламентуються особливі порядки провадження в кримінальних справах (на підставі угод, у формі приватного обвинувачення, на території дипломатичних представництв, консульських установ, суден тощо), питання міжнародного співробітництва під час розслідування та судового розгляду кримінальних справ, запроваджено інститут відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження. Заслужують на підтримку ряд інших положень КПК, зокрема, щодо додержання розумних строків під час досудового та судового проваджень, встановлення належних механізмів отримання правової допомоги підозрюваними, обвинуваченими, потерпілими, впровадження елементів дистанційного правосуддя, розгляду справи судом присяжних тощо.

Після введення в дію Конституції України, котра в п.9 перехідних положень закріпила поняття «система досудового слідства», виникла необхідність визначення на законодавчому рівні організаційної побудови слідчого апарату, його місце в системі органів державної влади, правового статусу, компетенції тощо. Протягом останніх років у Верховній

Раді України було зареєстровано декілька законопроектів із цієї проблематики, зокрема, проекти Законів України «Про статус слідчих» (реєстраційний № 7440 від 27.08.2001 р.), «Про працівників органів досудового слідства та їх соціальний захист» (реєстраційний № 1230 від 17.06.2002 р.), «Про статус та процесуальні і соціальні гарантії слідчих України» (№ 4125 від 08.09.2003 р.), «Про національне бюро розслідувань» (№ 4387 від 18.11.2003 р.), «Про систему органів досудового слідства» (№ 5372 від 04.10.2004 р.) та ряд інших. На жаль, жоден з них не знайшов підтримки у Верховній Раді. У таких умовах кожний державний орган, який має слідчий апарат, намагається усунути прогалини в законодавстві шляхом відомчої нормотворчості. Це призводить до того, що слідчі різних відомств не мають реальної процесуальної самостійності, залежать від керівників відповідних державних і правоохоронних органів, змушені виконувати їх вказівки щодо поліпшення показників оперативної, службової та інших видів діяльності, їх права в повному обсязі на законодавчому рівні не захищені, обов'язки не закріплені.

Актуальність питання про розробку законопроекту про статус слідчих обумовлена також тим, що прийнято новий Кримінальний процесуальний кодекс України, в якому остаточно визначилася система державних органів, які здійснюють досудове розслідування, та їх процесуальні повноваження. Певну позицію з цих питань має та відстоює і Головне слідче Управління МВС України. Вивчення запропонованого фахівцями ГСУ МВС України проекту Закону України «Про статус слідчих» та співставлення його змісту із відповідними положеннями Кримінального процесуального кодексу України свідчать про різні підходи розробників вказаних законопроектів до визначення статусу слідчого та його процесуальної самостійності. Законопроект «Про статус слідчих» орієнтований на «сильного» та незалежного слідчого, але новий Кримінальний процесуальний кодекс України – на слідчого як на «технічного» працівника, «поміч-

ника» прокурора. У зв'язку з цим, сьогодні слід остаточно визначитися з концепцією проекту Закону України «Про статус слідчих», його структурою та змістом після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, який на думку багатьох науковців і практиків доцільно доопрацювати та удосконалити.

Слід звернути увагу також на те, що на рівні спеціального закону в нашій державі визначається лише правовий статус судді (Закон України «Про судоустрій і статус суддів»). Що ж стосується органів дізнання (оперативних підрозділів та ін.), прокурора, то їх правовий статус регламентується Законами України «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про державну податкову службу України», «Про військову службу правопорядку в Збройних Силах України», «Про державну прикордонну службу України», «Про державну спеціальну службу транспорту», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо, КПК України та відомчими нормативно-правовими актами. У переважній більшості країн ближнього зарубіжжя статус слідчого регламентується процесуальним законодавством та відомчими нормативними актами. На нашу думку, доопрацювання проекту Закону України «Про статус слідчих» повинно здійснюватися в таких напрямках: ряд положень законопроекту вимагають уточнення та термінологічної визначеності, а також узгодження із проектом Кримінального процесуального кодексу України, зокрема: 1) у ч.1 ст.1 проекту Закону передбачається, що слідчий є службовою особою, уповноваженою в межах компетенції провадити розслідування злочинів у формі досудового розслідування. Разом із тим, ст.215 нового КПК передбачає, що досудове розслідування злочинів здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків у формі дізнання; 2) ч.1 ст.3 КПК встановлює вимоги до осіб, які можуть бути призначені на посади слідчих, серед яких освітній та кваліфікаційний рівні. Пропонується уточнити в КПК, що слідчим може бути

громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту та освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста або магістра.

У проекті цього Закону не визначено порядок складання кваліфікаційних іспитів при призначенні на посаду слідчого, хоча, наприклад, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить відповідні норми. У зв'язку з підвищенням вимог до професійності слідчих, пропонується ввести порядок проведення кваліфікаційних іспитів для призначення, переміщення на посади тощо, аналогічний для суддів.

Пропонується виключити із законопроекту положення, які дублюються в інших законодавчих актах. Так, наприклад, у ч.2 ст.3 законопроекту передбачено, що слідчий не може належати до будь-яких політичних партій чи рухів, займатися підприємницькою чи іншою діяльністю, яка має на меті отримання прибутку. Подібні положення передбачаються в Законах України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України» та інших.

Прийняття Закону України «Про статус слідчих» потребує внесення відповідних змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів. Наприклад, уже сьогодні до вступу в дію нового КПК потрібно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення адміністративної відповідальності за неповагу до слідчого та невиконання процесуальних рішень або законних вимог слідчого.

На нашу думку, розглянутий законопроект пропонується доповнити положеннями, згідно з якими підготовку фахівців для підрозділів досудового слідства МВС України мають здійснювати виключно відомчі вищі навчальні заклади. В той же час, цивільні юридичні навчальні заклади, які мають державне замовлення на підготовку слідчих для потреб МВС України, повинні удосконалювати навчальні програми, зокрема ввести як обов'язковими навчальні дисципліни з оперативно-розшукової діяльності (згідно з введенням в КПК нової глави 21 «Негласні слідчі (розшу-

кові) дії»: статті 246–257) та інших щодо регламентації оперативно-службової та іншої діяльності органів внутрішніх справ України.

Новий КПК України, на нашу думку, пропонується доповнити окремою статтею, яка би встановлювала посаду та повноваження помічника слідчого, оскільки новим Кримінальним процесуальним кодексом України це не передбачено, а вбачається значне навантаження на слідчого, зокрема, по обов'язковому узгодженню ним основної кількості слідчих дій з прокурором, а в подальшому отримання дозволів в судах, на що буде витратися велика кількість часу на проведення мало кваліфікованої діяльності, яку міг би виконувати помічник слідчого. Вказані та інші доповнення зменшать процесуальні витрати, підвищать імідж державних органів, та зокрема підрозділів досудового слідства серед населення тощо. Таким чином слідчий буде більш ефективно виконувати свої процесуальні обов'язки по захисту прав і свобод громадян, державних, колективних, громадських та інших інституцій у країні.

Доцільно підтримати пропозиції ГСУ МВС України по внесенню змін до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України щодо врегулювання питання оплати праці для працівників слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, які є державними службовцями (у зв'язку з проведеною реформою управлінської структури органів внутрішніх справ) та ін. [3, с.6–7], що, на нашу думку, дозволить більш поширено залучати і зацікавити до такої діяльності досвідчених фахівців слідства, у тому числі тих, які звільнились із органів внутрішніх справ.

Слід зробити висновок, що удосконалення організаційно-управлінської структури слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, їх правового статусу та практичної діяльності потрібно і в подальшому тримати у напрямі пошуку новітніх форм і методів розкриття та розслідування злочинів, що не можливе без залучення до участі у цих процесах досвідчених практичних працівників і авторитетних науковців, а також без активної участі гро-



мадськості. Втім підняті питання не є остаточними і потребують подальших досліджень або наукового вивчення.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія / О. Ю. Татаров. – Донецьк : ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. – 640 с.

2. Янукович В. Ф. Виступ Президента України на урочистостях з нагоди Дня міліції (16 грудня 2011 р.) / В. Ф. Янукович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22329.html>.

3. Аналітичний огляд діяльності слідчих підрозділів органів внутрішніх справ за 2011 рік та організаційно-управлінські заходи щодо її покращення. – К. : РРВ МВС України, 2012. – 30 с.

*Юхно О. О. Окремі аспекти законотворчості щодо удосконалення проекту Закону України «Про статус слідчого» / О. О. Юхно // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 819–823 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12joorcc.pdf>*

Висвітлено проблеми удосконалення нормотворчого процесу щодо підготовки законопроекту «Про статус слідчого» з урахуванням прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України та запропоновані конкретні пропозиції щодо внесення відповідних змін і доповнень.

\*\*\*

*Юхно А.А. Отдельные аспекты законотворчества по совершенствованию проекта Закона Украины «О статусе следователя»*

Освещены проблемы совершенствования нормотворческого процесса при подготовке законопроекта «О статусе следователя» с учетом принятия нового Уголовного процессуального кодекса Украины и представлены конкретные предложения по внесению соответствующих изменений и дополнений.

\*\*\*

*Juhn A.A. Some Aspects of Improvement the Project of Law about the Investigators Status*

The problems that appeared during the preparation the law about the investigators status and also the author makes some propositions for improving that law studied.