

УДК: 351.746.2 (477)

Р.М. Яковлев,
здобувач МАУП

СТАН РОЗВИТКУ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті на підставі аналізу наукових досліджень організаційно-правових засад функціонування органів досудового розслідування визначено притаманні останнім тенденції, до яких, зокрема, належать існування кола питань, які є суміжними для кримінально-процесуальних та адміністративно-правових наукових розвідок, визнання необхідності визначення організаційно-правових засад функціонування слідчих органів та підрозділів в окремому законі; визнання багатьма науковцями доцільності створення Слідчого комітету як спеціального органу з високим ступенем незалежності, на який було б покладено право і обов'язок проводити досудове розслідування. Зроблено висновок, що перспективами подальших розвідок мають стати визначення місця та ролі органів досудового розслідування в оновленій системі правоохоронних органів, дослідження адміністративно-правових засад функціонування органів досудового розслідування в умовах реформування, пошук їх оптимальної структури, особливості забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування.

Ключові слова: органи досудового розслідування, реформування правоохоронних органів, Слідчий комітет, організаційно-правові засади, адміністративно-правові дослідження.

В статье на основании анализа научных исследований организационно-правовых основ функционирования органов досудебного расследования определены присущие последним тенденции, к которым относятся, в частности, существование круга вопросов, являющихся смежными для уголовно-процессуальных и административно-правовых научных исследований, признание необходимости определения организационно-правовых основ функционирования следственных органов и подразделений в отдельном законе; признание многими учеными целесообразности создания Следственного комитета как специального органа с высокой степенью независимости, на который было бы возложено право и обязанность проводить досудебное расследование. Сделан вывод, что перспективами дальнейших исследований должны стать определение места и роли органов досудебного расследования в обновленной системе правоохранительных органов, исследования административно-правовых основ функционирования органов досудебного расследования в условиях реформирования, поиск их оптимальной структуры, особенности качества кадрового состава органов досудебного расследования.

Ключевые слова: органы досудебного расследования, реформирование правоохранительных органов, Следственный комитет, организационно-правовые основы, административно-правовые исследования.

In the paper on the basis of the analysis of research organizational and legal basis for the functioning of pre-trial investigation are identified several characteristics of the latest trends, which include, in particular, the existence of a range of issues that are

related to criminal procedure and administrative law research, the recognition of the need to define the organizational and legal fundamentals of the investigative bodies and units in a separate law; recognized by many scientists feasibility of establishing the Investigative Committee as a special body with a high degree of independence, which would be entrusted with the right and obligation to carry out pre-trial investigation. It is concluded that the prospects for further research should define the role and place of pre-trial investigation in the updated system of law enforcement, the study of legal and administrative basis for the functioning of pre-trial investigation in the conditions of reforming, their search for the optimal structure, especially the quality of the staff of the pre-trial investigation.

Keywords: *pre-trial investigation authorities, reform of law enforcement agencies, the Investigative Committee, organizational and legal support, administrative and legal studies.*

Реформування системи правоохоронних органів, яке відбувається сьогодні в Україні, не може бути завершеним без вирішення питання про шляхи подальшого розвитку органів досудового розслідування. Ще в 1996 році у Перехідних положеннях Конституції України було визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Однак незважаючи на те, що з моменту прийняття Основного Закону минуло майже двадцять років, система слідчих органів досі не створена, а організаційні засади досудового розслідування продовжують регламентуватися відомчими наказами.

Проблематика оптимальних організаційного устрою і побудови органів досудового розслідування давно привертала увагу науковців і практиків, зокрема, С.В.Слінька, О.В.Гамаль, М.О.Горелова, А.Г.Каткової, О.А.Солдатенко та інших науковців. Серед напрацювань у цій сфері є багато таких, що не втратили актуальності у зв'язку зі змінами в законодавстві та у правозастосовній практиці. Вивчення теоретико-методологічних підходів та практичних рекомендацій щодо функціонування органів досудового розслідування є сьогодні вкрай важливим, оскільки успішність будь-яких кардинальних перетворень значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованих підходів, які дозволяють врахувати досвід та помилки минулого для створення оптимальної моделі майбутнього. Зазначене й обумовлює актуальність цієї статті.

Метою написання статті є визначення напрямів наявних та перспектив подальших наукових досліджень, присвячених організаційно-правовим засадам функціонування органів досудового розслідування.

Перш ніж переходити до безпосереднього аналізу теоретико-методологічних досліджень у сфері функціонування органів досудового розслідування, необхідно визначитися з термінологією. У Кримінально-процесуальному кодексі УРСР, прийнятому Верховною Радою УРСР Законом від 28 грудня 1960 року № 1001-05, вживався термін “досудове слідство”. Цей Кодекс з відповідними змінами та доповненнями регулював відповідні відносини до 19 листопада 2012 року. Законом України № 2670-III від 12 липня 2001 року в тексті Кодексу слова “попереднє слідство” у всіх відмінках було замінено на “досудове слідство”. У новому Кримінальному процесуальному кодексі України, який набув чинності 19 листопада 2012 року, містяться як термін “досудове розслідування” – стадія кримінального

провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності; так і термін “досудове слідство” – форма досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування злочинів. Однак у контексті організації діяльності відповідних органів у Кодексі вживається дефініція “орган досудового розслідування”, яка є більш точною в сучасних умовах розвитку законодавства. Разом з тим, враховуючи періодизацію наукових досліджень, у контексті цієї статті терміни “органи попереднього слідства”, “органи досудового слідства” та “органи досудового розслідування” будуть вживатися як синонімічні, з урахуванням особливостей адміністративно-правових актів, якими регулювалася їх діяльність, а також кримінально-процесуального законодавства в різні періоди.

Роботи С.В. Слінька присвячені розгляду проблем теорії та практики досудового розслідування, його генезису та перспектив реформування, аналізу правових норм, які забезпечують гарантії та захист прав і свобод людини та громадянина. Вчений висвітлює проблеми, що виникають на стадії порушення кримінальної справи, проведення досудового слідства, кримінально-процесуальні принципи, функції та правовий статус суб'єктів процесу. Запропонована ним модель реформування досудового розслідування в контексті кримінального процесу включає такі основні положення: стадія порушення кримінальної справи повинна розділяти оперативні матеріали, які отримані оперативно-розшуковим шляхом, та матеріали перевірки на підставі заяви, повідомлення; постанова про порушення кримінальної справи складається органом кримінального переслідування; стадія досудового слідства розкриває повноваження слідчого судді; постанова про притягнення до кримінальної відповідальності складається та пред'являється прокурором; суддя забезпечує контроль гарантій прав і свобод людини та громадянина [1, с. 35–48; 2].

О.В. Гамаль, досліджуючи особливості теоретичних і практичних засад організаційно-правового забезпечення наукової організації праці слідчих органів внутрішніх справ України, визначає, що у процесі реформування органів досудового слідства, що відбувається відповідно до вимог Конституції України, надзвичайно гостро постає проблема визначення в чинному законодавстві України статусу слідчих працівників, які в межах своїх повноважень забезпечують функцію розслідування злочинів і здійснення кримінального судочинства. Першочерговими заходами в цьому напрямі, на її думку, повинні включати якнайшвидше прийняття закону, який регламентував би правовий статус слідчих і регулював би не кримінально-процесуальні, визначені відповідним Кодексом, а організаційно-правові аспекти їх повноважень. Для забезпечення дієвого механізму реалізації зазначеного закону О.В.Гамаль пропонує визначити перелік осіб, на яких покладається відповідальність за матеріальне забезпечення та соціальні гарантії діяльності слідчих, а також включити до нього розділ “Відповідальність за порушення вимог даного Закону”, в якому передбачити, до яких видів юридичної відповідальності мають притягуватися особи, винні в невиконанні встановлених ним вимог [3, с. 55–57].

Предметом досліджень К.С. Ізбаш стали аналіз та вирішення організаційно-правових проблем роботи з персоналом органів досудового слідства системи МВС. Автор з'ясовує сутність кадрової політики в органах досудового слідства МВС України, системи роботи з персоналом в органах досудового слідства, досліджує

правове регулювання роботи з персоналом в органах досудового слідства МВС України. Функції управління персоналом органів досудового слідства вона класифікує відповідно до трьох груп: організаційні (планування потреб і джерел комплектування персоналу, форми та методи комплектування персоналом, адаптація персоналу, професійний розвиток і навчання персоналу, підготовка і формування резерву кадрів органів досудового слідства); соціально-економічні (забезпечення комплексу умов і факторів, спрямованих на раціональне закріплення й використання персоналу слідчих підрозділів, регулювання трудової активності слідчих, організація робочого місця та використання робочого часу слідчих); відтворювальні (забезпечення розвитку персоналу органів досудового слідства системи МВС, оплата праці слідчих, їх соціальне забезпечення). Пропозиції за результатами її досліджень стосуються переважно проблемних питань вдосконалення професійної підготовки слідчих [4, с. 92–94; 5, с. 61–64].

М.О.Горелов у своїх роботах аналізує організаційні проблеми діяльності слідчих підрозділів ОВС України. Автор здійснив історико-правовий аналіз створення та розвитку слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, що дозволило виокремити дев'ять етапів (періодів) у їх діяльності, проаналізував правовий статус слідчих підрозділів ОВС, до елементів якого віднесено: завдання, функції, повноваження, відповідальність та підслідність слідчих підрозділів, а також адміністративні процедури їх діяльності. М.О. Горелов обґрунтував, що суспільні відносини, що утворюють предмет правового забезпечення діяльності слідчих підрозділів ОВС, можна звести до двох груп. До першої з них відносять відносини внутрішнього управління системою слідчих підрозділів ОВС. Ці відносини, як правило, мають субординаційний характер, тобто відносини влади та підпорядкування (наприклад відносини між начальником слідчого підрозділу та слідчим). До другої групи відносяться суспільні відносини зовнішнього управління. У цих відносинах одним з обов'язкових учасників є слідчий, іншим обов'язковим учасником є інша особа [6, с. 83–88]

А.Г.Каткова дослідила правові та організаційні аспектам управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України в умовах реформування правоохоронних органів і проведення судової реформи в Україні. Нею обґрунтована пропозиція про диференціацію форм досудового слідства і поширення кола кримінальних справ про нетяжкі та малозначні злочини, за якими буде проводитися спрощене або прискорене провадження органами дізнання, що сприятиме зосередженню зусиль слідчих на розкритті та розслідуванні кримінальних справ про тяжкі злочини, починаючи зі стадії порушення цих справ. На думку автора, підвищенню ефективності діяльності слідчих буде сприяти, вирішення на законодавчому рівні правових питань, що регулюють досудове слідство та використання сучасних науково-технічних засобів: комп'ютерної техніки і звуко- відеозапису, обґрунтовує необхідність визначення навантаження слідчого у сучасних умовах [7, с. 115–117].

О.А. Солдатенко у своїх роботах доводить, що, виходячи з класичної для європейського континенту централізованої системи побудови правоохоронних органів, єдиним вищим органом у системі вітчизняних органів досудового слідства повинен стати Слідчий комітет, а систему органів досудового слідства України мають складати: Слідчий комітет України, управління Слідчого комітету України в Автономній Республіці Крим, управління Слідчого комітету України в місті Києві та Севастополі, управління й відділи Слідчого комітету України в областях, містах і районах. У слідчих підрозділах потрібно передбачити чітку спеціалізацію слідчих, котрі будуть ефективно здійснювати процесуальну діяльність під прокурорським наглядом і за умов, передбачених Конституцією України, судового

контролю, який доцільно покласти на спеціально для цього утворених у судах загальної юрисдикції судових слідчих. Створення єдиного Слідчого комітету, на думку автора, забезпечить проведення єдиної кримінальної політики на всій території країни; виключить втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом осіб та органів, сприятиме зміцненню законності в діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів досудового слідства [8, с. 126–132].

Аналіз стану наукових досліджень проблем організації та функціонування органів досудового розслідування свідчить про існування таких тенденцій. По-перше, зазначена проблематика вивчалася методами як кримінально-процесуальної, так і адміністративно-правової науки, при цьому існує коло питань, які є для них суміжними: це правовий статус слідчого та керівників слідчих підрозділів, організаційна побудова органів досудового розслідування. Розмежування між ними можна провести за ознакою належності відносин, що досліджуються, до кримінально-правових чи адміністративно-правових. По-друге, провідною тенденцією, характерною для багатьох досліджень за цим напрямом, є визнання необхідності визначення організаційно-правових засад функціонування слідчих органів та підрозділів в окремому законі, відмінному від Кримінального процесуального кодексу України. У такому правовому акті пропонується закріпити права та обов'язки слідчих та керівників слідчих підрозділів, особливості їх відповідальності, принципи оцінювання їх діяльності тощо. По-третє, проблемою, яка привертала увагу науковців протягом багатьох років, є створення Слідчого комітету як спеціального органу з високим ступенем незалежності, на який було б покладено право і обов'язок проводити досудове розслідування. Разом з тим, щодо місця цього органу в системі правоохоронних органів держави думки науковців розходяться – існує його бачення як повністю незалежного органу, як складової частини органів, які входять сьогодні до сфери управління МВС України, та інші позиції. По-четверте, проблемами, які перебували в центрі уваги фахівців з адміністративного права, були організаційно-правові засади створення і функціонування слідчих підрозділів, особливості управлінських впливів у них, питання професійної підготовки слідчих, їх дисциплінарної відповідальності та підвищення ефективності виконання покладених на них обов'язків.

Зазначене свідчить, що перелічені вище теоретико-методологічні напрацювання можуть бути використані в процесі реформування органів досудового розслідування. Разом з тим, слід пам'ятати, що особливістю сучасного етапу функціонування правоохоронних органів є перерозподіл їх функцій і повноважень, позбавлення прокуратури України невластивих їй функцій відповідно до міжнародних зобов'язань, які узяла на себе наша держава, створення Національної поліції України як органу, відносини якого з населенням мають будуватися на принципах відкритості і прозорості, політичної нейтральності та партнерства. Гуманізація правоохоронної діяльності в поєднанні із підвищенням вимог до професіоналізму правоохоронців мають визначати і принципи реформування органів досудового розслідування. З огляду на це, перспективами подальших розвідок мають стати визначення місця та ролі органів досудового розслідування в оновленій системі правоохоронних органів, дослідження адміністративно-правових засад функціонування органів досудового розслідування в умовах реформування, з'ясування мети та напрямів реформування органів досудового розслідування, пошук їх оптимальної структури, особливості забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Слинько С.В.* Механизм реализации правового статуса субъектов уголовно-процессуальной деятельности / С.В. Слинько. – Х. : Основа. 2005. – 306 с.
2. *Слинько С.В.* Теорія і практика досудового розслідування : генезис та перспективи реформування : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09 / С.В. Слинько. – Дніпропетровськ, 2010. – 420 с.
3. *Гамаль О.В.* Щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення наукової організації праці слідчих органів внутрішніх справ України / О.В. Гамаль // Право і безпека. – 2005. – №4/3. – С. 55–57.
4. *Ізбаш К.С.* Система роботи з персоналом в органах досудового слідства МВС / К.С. Ізбаш // Право і безпека. – 2006. – № 2. – С. 92–94.
5. *Ізбаш К.С.* Сутність, мета та форми управління персоналом органів досудового слідства / К.С. Ізбаш // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 61–64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momppo.pdf>.
6. *Горелов М.О.* Організаційна та функціональна структура слідчих підрозділів ОВС України: загальнотеоретичний аспект / М.О. Горелов // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2006. – Вип. 33. – С. 83–88.
7. *Каткова А.Г.* Проблемні питання діяльності слідчих і слідчо-оперативних груп управління слідчими підрозділами / А.Г. Каткова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 115–118.
8. *Солдатенко О.А.* Сучасний стан інституту досудового слідства / О.А. Солдатенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наукових праць. – 2002. – № 4. – С. 126–132.

Отримано 16.12.2015