

Татаров Олег Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника Головного слідчого управління МВС України;

Чернявський Сергій Сергійович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник наукової лабораторії з проблем розкриття та розслідування злочинів Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ КПК УКРАЇНИ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПІДСУМКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Розглянуто правове та організаційне забезпечення впровадження положень Кримінального процесуального кодексу України в діяльність слідчих, працівників оперативних та інших підрозділів органів внутрішніх справ з виокремленням пріоритетних завдань щодо подальшого проведення цієї роботи.

Ключові слова: правове забезпечення; організаційне забезпечення; впровадження; Кримінальний процесуальний кодекс України; слідчі; співробітники оперативних підрозділів.

Рассмотрены правовое и организационное обеспечение выполнения положений Уголовного процессуального кодекса Украины в деятельность следователей, сотрудников оперативных и других подразделений органов внутренних дел с выделением приоритетных задач по дальнейшему проведению этой работы.

Ключевые слова: правовое обеспечение; организационное обеспечение; внедрения; Уголовный процессуальный кодекс Украины; следователи; сотрудники оперативных подразделений.

Considered legal and organizational support for implementing the provisions of the Criminal Procedure Code of Ukraine in the activities of investigators, staff and other operational units of the Interior of distinguishing the priorities for the further conduct of this work.

Keywords: legal framework; organizational support; implementation; Criminal Procedure Code of Ukraine; investigators; employees of operational units.

З ухваленням у 1996 р. Конституції України, що передбачала суттєві зміни в структурі кримінальної юстиції, зокрема, стосовно розподілу повноважень прокуратури та суду в питаннях, пов'язаних з обмеженням прав і свобод громадян, прийняттям у 2001 р. Кримінального кодексу України, безсумнівною очевидністю стало оновлення положень кримінального процесуального законодавства. Адже з часу прийняття Кримінально-процесуальний кодекс (КПК) 1960 р. зазнав різних змін і доповнень понад 200 разів, особливо в період так званої “малої судової реформи”, але такі епізодичні та фрагментарні доповнення законодавчих норм концептуально не могли змінити засади досудового провадження, яке, незважаючи на прогресивність запропонованих новел, не зазнало суттєвих перетворень і доктринально не позбулося спадщини “радянської доби”.

Необхідність реформування кримінального процесуального законодавства об'єктивно визначалася наявністю численних системних недоліків у діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ (ОВС), слідчі підрозділи яких здійснювали провадження в понад 98 % усіх злочинів у державі. Водночас наявність гострих дискусій між представниками різних наукових шкіл (при підготовці законопроектів, проектів відомчих нормативних актів) спричинило тривале розроблення нового Кримінального процесуального кодексу (КПК) України (в інших країнах пострадянського простору вже діяли нові КПК).

Першим суттєвим кроком до прийняття нового Кодексу став проект, запропонований Національною комісією з розвитку демократії та утвердження верховенства права, попередній варіант якого у вересні 2007 р. вивчали європейські експерти і в червні 2009 р. отримано їх позитивний висновок. Подальше громадське обговорення засвідчило загальну підтримку проекту з боку наукової спільноти і юристів-практиків, звернувши увагу при цьому на низку недоліків, які необхідно було усунути [1, с. 11].

Відповідно до положень Указу Президента України № 820/2010 та розпоряджень Міністра внутрішніх справ, фахівці Міністерства внутрішніх справ (МВС) України введені до складу робочих груп Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міжвідомчих комісій з розроблення та опрацювання проектів КПК України. Робоча група на базі Головного слідчого управління (ГСУ) МВС України узагальнила пропозиції щодо всіх варіантів КПК, які надходили від міністерств і відомств, Генеральної прокуратури України, правоохоронних органів, науковців і практиків з підготовкою порівняльних таблиць, редакційних правок та обґрунтувань (доручення ГСУ МВС України з цих питань від 27 липня 2010 р. № 13905, від 31 липня 2010 р. № 14196).

Зазначені питання розглядалися Координаційною нарадою керівників правоохоронних органів держави, на нарадах міністерства, селекторних нарадах (у форматі відеоконференції). Робочою групою Міністерства розроблено варіант КПК (направлений Верховній Раді України

24 листопада 2010 р. № 22018/Мг з отриманням відгуків Служби безпеки України та Міністерства юстиції України) з обговоренням усіх проектів у профільних парламентських комітетах, Генеральній прокуратурі України, Міністерстві юстиції України, на міжвідомчих координаційних нарадах з розглядом питань розвитку законодавства та реформування кримінальної юстиції.

Водночас, починаючи з 2010 р., Адміністрація Президента і Міністерство юстиції України, із залученням фахівців-науковців, активізували доопрацювання проекту КПК України (№ 9700), який 16 червня 2011 р. було схвалено на засіданні Робочої групи при Президентові України з питань реформування кримінального судочинства. Після цього вказаний проект направлено до Венеціанської комісії для проведення правової експертизи, після чого в лютому 2012 р. Верховна Рада України прийняла його за основу в першому читанні, а 13 квітня 2012 р. – в цілому.

Нормотворча діяльність МВС України активізована після підписання КПК України Президентом України (13 квітня 2012 р.). При цьому МВС України чітко відслідковує обов'язковість державної реєстрації нормативно-правових актів, що визначають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер (зазначене передбачено Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731). Лише за серпень 2012 р. їх видано понад ста (сім – із грифом обмеженого доступу) і Міністерство юстиції за результатами комісійної перевірки (вересень 2012 р.) відзначило дотримання суб'єктом нормотворення відповідних вимог організації такої роботи.

Прийняття КПК України, безперечно, є визначальним у системі послідовного реформування національного законодавства в цілому. Але, згідно з відомою аксіомою "закон живе, поки діє", не менш важливим визнається безпосередньо організація забезпечення реального провадження закону в праве поле, надання можливостей йому "запрацювати".

Одним з дієвих виконавців упровадження в дію нового КПК України є саме МВС України як відповідно до законодавства, безпосередньо Кодексу, так і згідно з дорученнями Президента України і планами Кабінету Міністрів України. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України (Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011), МВС "...є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина... інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів..." (п. 1). Покладені на нього завдання повністю кореспондуються із завданнями кримінального провадження (ст. 2 КПК): "...захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень..." [2].

З метою реалізації нового КПК України керівництво МВС України та уповноважені ним особи взяли участь у підготовці проектів відповідних рішень та їх розгляді в профільних комітетах і комісіях (робочих групах) Верховної Ради України, у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України, Генеральній прокуратурі

України, інших правоохоронних і судових органах. Відповідно до поставлених завдань щодо організаційного впровадження КПК України і виконання пов'язаних з цим інших доручень і приписів Президента України (від 25 червня 2012 р. № 15/35421-01 та від 5 липня 2012 р. № 1-1/1795 щодо невідкладних заходів, пов'язаних із прийняттям КПК), Плану заходів Кабінету Міністрів України (від 28 травня 2012 р., пр. № 40, від 13 червня 2012 р., пр. № 44) ужито певних заходів.

По-перше, підготовлено, затверджено й під контролем керівництва МВС України виконуються Невідкладні заходи щодо підготовки ОВС до роботи за КПК України (від 7 червня 2012 р.) та розроблено План заходів МВС України, спрямованих на реалізацію та імплементацію норм КПК України зі створенням відповідних робочих груп (наказ від 17 серпня 2012 р. № 718) та з подальшим розглядом стану готовності ОВС до роботи в умовах нового КПК (рішення колегії МВС України від 19 жовтня 2012 р. № 30 км/1).

По-друге, проведено підготовку (взято участь у підготовці та внесенні пропозицій) щодо проектів понад сімдесяти п'яти законодавчих актів України з узагальнення їх з КПК України при відповідному супроводженні МВС України (розглянуті й підтримані Кабінетом Міністрів України, прийняті за основу Верховною Радою України).

По-третє, підготовлено нормативно-правові акти МВС України та міжвідомчого характеру, зокрема:

положення: про органи досудового розслідування МВС України; про Головне слідче управління МВС України; типові положення про слідче управління (відділ) ГУ МВС, УМВС; типові положення про слідчий відділ (відділення) міськрайліноргану [3]; про Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР), порядок його формування та ведення (спільно з Генеральною прокуратурою України) [4]; про порядок застосування електронних засобів контролю (погоджене з Генеральною прокуратурою України, Службою безпеки України та іншими органами, які здійснюють досудове слідство) [5];

інструкції: з організації діяльності органів досудового розслідування [3]; про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [6]; з організації реагування органів внутрішніх справ на повідомлення про кримінальні правопорушення, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події; про оперативне інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ, внутрішніх військах та навчальних закладах МВС України [7]; з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань (у новій редакції) [8]; про організацію обліку та руху кримінальних проваджень [9]; про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні [10]; з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими підрозділами органів внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень [11].

По-четверте, у порядку організаційно-штатного й кадрового забезпечення виконання положень КПК України ОВС:

проведено (з урахуванням пропозицій служб) попередній перерозподіл штатної чисельності ОВС, збільшено кількість посад слідчих і значно скорочено їх некомплект, вирішуються питання щодо максимального укомплектування таких посад найбільш підготовленими фахівцями;

розроблено проект моделі ОВС в умовах реалізації нового КПК України, унесено зміни до Примірної структури ОВС та штатів органів і підрозділів (у межах наявної штатної чисельності);

в усіх ОВС (централізовано, у регіонах і на місцях) організовано проведення занять з вивчення положень нового КПК України і пов'язаних з його виконанням відомчих і міжвідомчих нормативно-правових актів (диференційовано за посадовими категоріями і групами кадрів);

у порядку підвищення статусу начальника слідчого підрозділу введено посади перших заступників начальників ГУ МВС, УМВС, міськрайлінорганів внутрішніх справ – начальників слідчих управлінь (відділів, відділень) і здійснено призначення цієї категорії керівників (з попередньою курсовою підготовкою та комісійним тестуванням МВС України за новим КПК України);

у зв'язку з покладанням на слідчих функцій проведення (участі в проведенні, надання завдань на проведення) негласних слідчих (розшукових) дій розроблено номенклатури посад слідчих, заміщення яких потребує оформлення допуску до державної таємниці (в установленому порядку погоджені з регіональними підрозділами Служби безпеки України);

в апаратах слідчих підрозділів ГУ МВС, УМВС створено режимно-секретні сектори (з уведенням відповідних посад і визначенням функціональних обов'язків) з необхідним технічним обладнанням.

По-п'яте, щодо участі вищих навчальних закладів у реалізації нового КПК України:

визначено завдання навчальних закладів і наукових установ щодо організації навчального процесу і науково-дослідної діяльності, вивчення досвіду й моніторингу роботи з реалізації в ОВС положень нового КПК України;

проведено збори керівників вищих, науково-дослідних установ, керівників і науково-педагогічного складу профільних кафедр та лабораторій кримінального процесу й оперативно-розшукової діяльності з визначенням відповідних завдань;

підготовлено (готуються) відеокоментарі основних положень КПК України, матеріали для використання в системі службової підготовки у вищих та практичних органах;

розроблено і на постійній основі запроваджено робочі навчальні плани й спеціалізовані програми та дидактичне забезпечення всіх видів занять і спеціалізованих курсів (у тому числі практик, стажувань, тренінгів, тестувань, навчань, комплексних учень).

Серед інших практичних заходів МВС України організовано проведення (з використанням електронних мереж):

в областях – спільних нарад ГУ МВС, УМВС за участю прокурорів областей та голів апеляційних судів з розгляду низки питань, пов'язаних з реалізацією положень нового КПК України;

науково-практичних конференцій, семінарів, круглих столів, зокрема міжнародних, з питань упровадження норм нового КПК за участю науковців, представників практичних органів, прокуратури, суддів, адвокатів, юридичної громадськості;

роз'яснювальної роботи в правоохоронних та інших державних органах виконавчої влади та установах, судах різних рівнів, у тому числі у Вищій раді юстиції України, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, Національній школі суддів України, Генеральній прокуратурі України та прокуратурах нижчого рівня, у громадських організаціях та адвокатських об'єднаннях, у тому числі з широким залученням можливостей засобів масової інформації (зокрема, "Інформаційний вісник МВС", журнали "Міліція України", "Іменем закону", "Зустрічна смуга", газета "Юридичний вісник України", періодичні видання вищих навчальних закладів та ДНД).

Розроблено й направлено на місця зразки бланків процесуальних документів, схематичні таблиці, алгоритми дій учасників кримінального провадження з моменту отримання (надходження) заяви про кримінальне правопорушення до направлення кримінального провадження до суду (відповідні матеріали розміщені та постійно оновлюються й доповнюються з відповідними роз'ясненнями на веб-сайтах ГСУ МВС України та відомчих вишів). Запроваджено інтернет-форум з можливістю безпосереднього доступу всіх зареєстрованих користувачів для отримання кваліфікованих роз'яснень з проблем застосування КПК України в режимі он-лайн.

Підготовлено й видано друком (з централізованим придбанням, розсилкою до всіх ОВС і розміщенням на відомчому веб-сайті з періодичним оновленням, доповненнями та роз'ясненнями) науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України [12] та методичний збірник (структурно-логічні схеми і таблиці, типові бланки та зразки процесуальних документів) [13; 14].

Підготовлено та направлено на місця методичні рекомендації (роз'яснення) щодо:

порядку розгляду матеріалів і прийняття по них процесуальних рішень до часу набрання та після набрання чинності КПК України, у тому числі з урахуванням установленної підслідності;

деяких особливостей унесення відомостей до ЄРДР, розгляду матеріалів, зареєстрованих у журналах Єдиного обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, що не мають ознак кримінальних правопорушень;

проведення оглядів, зокрема огляду житла чи іншого володіння особи, і прийняття рішень при встановленні факту смерті людини;

призначення криміналістичних та інших експертиз на початковому етапі розслідування;

реалізації слідчим повноважень давати доручення на проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій працівникам оперативних підрозділів та інших служб (зокрема, міліції громадської безпеки, до якої належать дільничні інспектори міліції);

процесуального порядку тимчасового доступу до інформації операторів телекомунікацій, банківських установ та іншої, що містить охоронювану законом таємницю, при проведенні початкових розшукових заходів;

проведення та документального оформлення затримання особи, підозрюваної в учиненні злочину;

вилучення та арешту майна не тільки підозрюваного, а й інших осіб, які, відповідно до закону, несуть цивільну відповідальність за шкоду, коли її настання є наслідком учинення кримінального правопорушення;

оголошення в розшук осіб, яким з об'єктивних причин не повідомлено про підозру;

процесуального порядку витребування кримінальних проваджень у зв'язку з процесуальним контролем та наданням методичної допомоги;

закриття кримінального провадження внаслідок амністії, у разі смерті особи, якій не повідомлялося про підозру, та закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності;

притягнення особи до адміністративної відповідальності в разі прийняття рішення про закриття кримінального провадження;

виявлення та розслідування найбільш кваліфікованих видів злочинів, зокрема, пов'язаних з фінансуванням будівництва житла, протиправним заволодінням суб'єктами господарювання (рейдерством), легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, учиненням шляхом незаконних операцій з використанням електронно-обчислювальної техніки, незаконними діями з банківськими платіжними картками, завідомо неправдивим повідомленням про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності, незаконним одержанням банківського кредиту, незаконним збутом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів з допомогою мережі Інтернет, службовою та професійною діяльністю у сфері надання публічних послуг, умисним знищенням або пошкодженням об'єктів житлово-комунального господарства, розбійними нападами на спеціальні банківські транспортні засоби, а також шахрайств, учинених способом фінансової піраміди, тощо.

Значний обсяг роботи науковців і практиків пов'язаний також з реформуванням законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків. Очікуваний результат – підготовка й подання проєктів Кодексу про адміністративні проступки, Закону України "Про кримінальні проступки" та відповідних змін до Кримінального кодексу України.

Перший місяць дії чинного КПК України (20 листопада – 20 грудня 2012 р.) виявився для ОВС, їх керівників, слідчих, працівників оперативних та інших підрозділів і служб справжнім випробуванням. Прогнози скептиків не спрацювали – Кодекс запрацював. Водночас на практиці виявлено низку положень, що потребують опрацювання та вирішення як на законодавчому, так і організаційному рівнях. Актуальні завдання отримали й науковці, які вже готові надати необхідні тлумачення і роз'яснення, унести пропозиції законодавцю та рекомендації щодо відомчої регламентації діяльності органів досудового слідства, взємодії на цих напрямках всіх суб'єктів реалізації положень КПК України, у тому числі правоохоронні органи, прокуратуру, суди, адвокатуру, органи державної влади та управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оніщук М. Проект нового КПК України : рух у правильному напрямку / М. Оніщук // Дзеркало тижня. – 2011. – 12 серп. – С. 11.
2. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.
3. Про організацію діяльності органів досудового розслідування : наказ МВС України від 9 серп. 2012 р. № 686 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
4. Про Єдиний реєстр досудових розслідувань : наказ Генеральної прокуратури України від 17 серп. 2012 р. № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
5. Про затвердження Положення про порядок застосування електронних засобів контролю: наказ МВС України від 9 серпня 2012 р. № 696 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
6. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії : наказ МВС України від 19 листоп. 2012 р. № 1050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
7. Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 22 жовт. 2012 р. № 940 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
8. Про затвердження змін до Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів органів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань : наказ МВС України від 19 жовт. 2012 р. № 923 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.
9. Про затвердження Інструкції з організації обліку та руху кримінальних проваджень : наказ МВС України від 6 серп. 2012 р. № 681 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/index>.
10. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ ГПУ, МВС України та ін. від 16 листоп. 2012 р. № 114/1042/516/936/16875/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.

11. Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : наказ МВС України від 14 серп. 2012 р. № 700 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комент. : [у 2 т. Т. 1] / [Бандурка О. М., Блажівський Є. М., Бурдоль Є. П. та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – 768 с.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України: структурно-логічні схеми і таблиці, типові бланки та зразки процесуальних документів : наук.-практ. посіб. / [Андреев Р. Г., Блажівський Є. М., Гошовський М. І. та ін.]. – К. : Алерта, 2012. – 736 с.

14. Збірка взірців процесуальних документів та коментарів до них / [Алфьоров С. М., Міщенко С. М., Татаров О. Ю. та ін.] ; за заг. ред. В. І. Сліпченка. – К., 2012. – 198 с.