

УДК 342.924:343.123.12(477)

О.В. ГАМАЛЬ

Національний університет внутрішніх справ

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Аналізуються недоліки сучасного нормативно-правового забезпечення організації діяльності апарату досудового слідства та пропонуються шляхи його удосконалення.

Правову основу діяльності органів досудового слідства складають Конституція України, Кримінально-процесуальний кодекс України, інші законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, нормативні документи Міністерства внутрішніх справ України, які регулюють діяльність органів досудового слідства та стосуються судочинства, міжвідомчі нормативні акти, а також нормативні документи інших міністерств і відомств, які регулюють окремі аспекти діяльності органів досудового слідства. Проте в умовах реформування кримінально-процесуального законодавства, коли норми старого Кримінально-процесуального кодексу багатьма теоретиками і практиками визнані такими, що не відповідають сучасним реаліям, а проект нового Кримінально-процесуального кодексу ще знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, надзвичайну важливість набувають питання вдосконалення відомчої нормативно-правової бази. Це пояснюється у першу чергу тим фактом, що сьогодні організація діяльності органів досудового слідства на рівні законів практично не знайшла свого відображення.

Наказом МВС України від 31.10.2002 року № 1100 "Про вдосконалення організації діяльності органів досудового слідства МВС України" [1] затверджено: Положення про органи досудового слідства в системі Міністерства внутрішніх справ України; Положення про Головне слідче управління МВС України; Типове положення про слідче управління (відділ) ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, УМВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті; Типове положення про слідче управління (відділ, відділення, групу) міського управління, районного, районного у місті, лінійного відділу внутрішніх справ України; Типове положення про міжрайонний слідчий відділ (відділення); Типове положення про управління по розслідуванню особливо тяжких злочинів та вчинених організованими злочинними групами, відділ (відділення, групу) по розслідуванню особливо важливих справ та злочинів, учинених організованими групами, слідчого управління (відділу) ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, УМВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті; Інструкцію з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України у розкритті та розслідуванні злочинів; До Інструкції затверджено та-

кож 2 додатки: Перелік інформації у кримінальних справах, що надсилається до ГСУ МВС України та перелік нарядів, обов'язкових для ведення у слідчих управліннях, відділах, відділеннях, групах; Норми належності організаційної, криміналістичної, спеціальної техніки і засобів зв'язку для органів досудового слідства Міністерства внутрішніх справ України.

Як проголошено в Інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України у розкритті та розслідуванні злочинів, усі рішення про спрямування досудового слідства і проведення слідчих дій слідчий приймає самостійно, за винятком випадків, коли законом передбачено одержання згоди прокурора і суду, та несе повну відповідальність за їх виконання. Однак п.1.5 даного нормативного документу визначає, що контроль за діяльністю органів досудового слідства здійснюється: керівниками органу внутрішніх справ, слідчого підрозділу – за організацією роботи; начальниками слідчих управлінь, відділів, відділень і їх заступниками, старшими слідчих груп – за процесуальною діяльністю слідчих. Оскільки в Інструкції та в жодному з інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність слідчого апарату, поняття "організація роботи" не визначено, вказане залишає тлумачення даного права на розсуд керівників органу внутрішніх справ.

Зауважимо, що поняття "процесуальна діяльність" та "організація роботи" у чистому вигляді можуть чітко розмежовуватися лише у теоретичних джерелах, а у практичній діяльності апарату досудового слідства одна й та ж дія слідчого досить часто несе у собі ознаки як організаційного заходу, так і процесуальної діяльності. Наприклад, кількість кримінальних справ, закінчених провадженням, як і все, пов'язане з нормуванням слідчої діяльності, відноситься до організації роботи слідчого, проте закінчення провадженням кожної кримінальної справи – це суто процесуальна діяльність. Тобто на підставі наведеного вище п.1.5 Інструкції начальник органу внутрішніх справ має право вимагати від слідчого закінчувати провадженням кримінальні справи, що, на нашу думку, створює передумови для порушення принципів незалежності слідчого. Означена невизначеність формулювання положення Інструкції створює передумови для втручання керівників органів внутрішніх справ у проведення слідчих дій. Про це свідчать і результати соціологічних опитувань слідчих органів внутрішніх справ: так, визначаючи труднощі, які перешкоджають ефективному здійсненню слідчої діяльності, 89 % опитаних слідчих зі всіх регіонів України, які

знаходились на курсах підвищення кваліфікації в Інституті передпідготовки та підвищення кваліфікації працівників ОВС Національного університету внутрішніх справ у 2003-2004 рр. повідомили, що вважають такими втручання начальника органу внутрішніх справ у їх професійну діяльність. Вважаємо, що додержання вимог щодо процесуальної незалежності слідчих, визначених кримінально-процесуальним законодавством, потребує створення додаткової системи гарантій. Першочерговим заходом у цьому напрямку, на нашу думку, має бути викладення п.1.5 Інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України у розкритті та розслідуванні злочинів у наступній редакції: "контроль за діяльністю органів досудового слідства здійснюється: керівниками органу внутрішніх справ, слідчого підрозділу – за режимом робочого часу та відпочинку, умовами праці слідчих" ... (і далі за текстом).

П.1.6 Інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України у розкритті та розслідуванні злочинів визначає, що працівникам інших підрозділів внутрішніх справ забороняється втручатися в процесуальну діяльність слідчих, втручатися та перевіряти кримінальні справи і матеріали, які знаходяться в їх провадженні чи архівах, давати по них вказівки чи оцінку прийнятих слідчим процесуальних рішень. Вважаємо, що дане положення має бути розширено: оскільки специфіка діяльності правоохоронних органів та державних установ України створює передумови для взаємопереплетення сфер інтересів різних органів, установ та організацій, процесуальна незалежність слідчого має бути гарантованій і від втручання представників інших державних служб. Проте необхідно зазначити, що поняття "інших підрозділів" необґрунтовано виключило з числа осіб, які можуть втручатися та перевіряти кримінальні справи і матеріали, які знаходяться у провадженні слідчих, давати по них вказівки чи оцінку прийнятих слідчим процесуальних рішень працівників організаційно-методичних підрозділів ГУМВС, УМВС, УМВСТ, у той час як п.5 тієї ж Інструкції визначає компетенцію останніх щодо "контроль за розслідуванням кримінальних справ, у яких продовжені процесуальні строки; ведення контроль-спостережних проваджень по таких справах (п.5.4.13) тощо. Керуючись вище зазначеним, вважаємо за доцільне викласти п.1.6 Інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ України у розкритті та розслідуванні злочинів у наступній редакції: "Працівникам державних та недержавних органів, установ та організацій, за винятком працівників прокуратури, суду та організаційно-методичних підрозділів ГУМВС, УМВС, УМВСТ України у визначених законом випадках, забороняється втручатися в процесуальну діяльність слідчих, втручатися та перевіряти кримінальні справи і матеріали, які знаходяться в їх провадженні чи архівах, давати по них вказівки чи оцінку прийнятих слідчим процесуальних рішень".

Удосконалення наукової організації праці у слідчих підрозділах у значній мірі залежить від високого рівня аналітичної роботи, яка, згідно п.2.6 Інструкції з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозді-

лами органів внутрішніх справ України у розкритті та розслідуванні злочинів передбачає організацію збору даних, їх обробку і узагальнення, комплексне вивчення стану оперативної обстановки, результатів діяльності слідчого апарату. Це дозволяє визначити головні проблеми, що виникають в управлінській діяльності, недоліки і причини їх виникнення, слідчі підрозділи, які потребують посиленого контролю, надання практичної та методичної допомоги чи зміцнення кадрів. Аналітична робота також передбачає розробку і вжиття заходів, спрямованих на усунення причин, недоліків та вирішення наявних проблем, а також доцільність використання з цієї метою конкретних форм і методів впливу на ситуацію.

Аналітична робота органів досудового слідства здійснюється організаційно-методичними управліннями, відділами, відділеннями Головного слідчого управління МВС України, слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС, УМВСТ та керівниками слідчих підрозділів міськрайлінорганів внутрішніх справ України, які в межах своїх повноважень аналізують слідчу практику, організацію та результати діяльності органів досудового слідства. На основі аналізів розробляють і реалізують заходи з підвищення якості та скороченню строків досудового слідства, забезпечення реалізації прав та законних інтересів громадян, належного розгляду їх заяв і звернень; визначають шляхи усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочинів, організують роботу з відшкодування завданих злочинцями матеріальних збитків, удосконалення організації діяльності слідчих. Однак необхідно зазначити, що, не зважаючи на складний характер аналітичної роботи, відомчі нормативні акти не передбачають будь-яких особливих вимог до працівників, що відповідають за її проведення. Так, згідно з п.15.2 Положення про органи досудового слідства в системі Міністерства внутрішніх справ України на посаду слідчого-методиста Головного слідчого управління, слідчого управління (відділу) ГУМВС, УМВС, УМВСТ призначаються працівники слідчого апарату органів внутрішніх справ, які мають вищу юридичну освіту, стаж практичної роботи на слідстві не менше 3-х років, виявили організаційні здібності, професійну придатність до виконання функцій по наданню практичної і методичної допомоги в організації роботи слідчих підрозділів органів внутрішніх справ. У той же час до функціональних обов'язків цих працівників, згідно п.15.3 вказаного нормативного акта, належить, зокрема: розробка проектів вказівок і рекомендацій з питань організації і вдосконалення досудового слідства; здійснення контролю за організацією роботи слідчих підрозділів і проведенням слідства у кримінальних справах, підготовка письмових рекомендацій щодо вдосконалення форм і методів керівництва підлеглими підрозділами та з інших питань; вивчення передового досвіду і наукових методів розслідування злочинів, внесення пропозицій керівництву слідчого апарату про необхідність їх узагальнення, розповсюдження, впровадження в практичну роботу; аналіз стану злочинності, вивчення слідчої практики, організації і результатів роботи підрозділів і слідчих, внесення керівництву слідчих апаратів МВС, ГУМВС, УМВС, УМВСТ пропозицій щодо вдосконалення досудового слідства, підвищення ролі слідчих у розкритті і розслідуванні злочинів; напрацювання та розробка проектів законів України, інших нормативно-правових документів з питань, що стосуються сфери діяльності органів досудового слідства.

Таким чином, на нашу думку, має місце суперечність

між вимогами, що висуваються до рівня професійної кваліфікації працівників організаційно-методичних відділів, а функціями, які вони мають виконувати: згідно вказаним нормативним документам вважається, що для розробки проектів законів України, аналізу слідчої практики та внесення пропозицій щодо вдосконалення діяльності слідчих підрозділів достатньо трьох років стажу практичної роботи в слідчих підрозділах та організаційських здібностей. Не дивно, що ситуація, яка склалася у сфері впровадження позитивного досвіду у діяльність слідчих, є далекою від досконалості. Так, аналізуючи зміст збірника "Слідча практика", метою видання якого є розповсюдження позитивного слідчого досвіду, необхідно констатувати, що дана мета здебільшого не може бути досягнутою, оскільки саме особливості використання певних прийомів, засобів, способів слідчої роботи, що призвели до позитивних результатів, у публікаціях даного збірника відсутні. Значна кількість повідомлень має наступний зміст: "Оперативним та слідчим методами встановлено всі комерційні структури, через які здійснювалася реалізація викраденого вугілля, що надало можливість своєчасно накласти арешт на майно та вилучити крадене" [2, с.44] (без пояснення, що саме уявляв собою "слідчий метод"); "в результаті наполегливих пошуків і копіткої роботи працівників слідчо-оперативної групи систему злочинних махінацій було розкрито", "завдяки майстерності членів оперативно-слідчої групи слідство було закінчено в стислі строки" [2, с.32-34] (без роз'яснення, що складало зміст тієї "копіткої роботи", у чому знайшла свій вияв "майстерність"). І таких прикладів можна навести ще багато.

Оскільки від діяльності працівників організаційно-методичних управлінь, відділів, відділень Головного слід-

чого управління МВС України, слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС, УМВСТ у значній мірі залежить оперативне визначення "слабких місць" у діяльності відповідних слідчих підрозділів, науково обгрунтоване визначення причин існуючих недоліків, своєчасне виявлення, системний аналіз та узагальнення передового досвіду, розробка раціональних форм впровадження останнього у діяльність слідчих, можна дійти висновку, що вказана діяльність потребує володіння широким арсеналом форм та методів наукового пошуку, широкого наукового кругозору, глибини та системності мислення, вміння формулювати докази, підкріплюючи їх науково достовірними обгрунтуваннями тощо. У зв'язку з цим вважаємо, що для підвищення якості аналітичної роботи у слідчому апараті доцільно комплектувати посади працівників організаційно-методичних управлінь, відділів, відділень Головного слідчого управління МВС України, слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС, УМВСТ працівниками, які, по-перше, мають стаж роботи у підрозділах досудового слідства не менш ніж 5 років; по-друге, мають достатній для аналітичної роботи фаховий рівень, що підтверджується наявністю вченого ступеня "кандидат" або "доктор юридичних наук"

ЛІТЕРАТУРА

1. Наказ МВС України "Про вдосконалення організації діяльності органів досудового слідства МВС України" від 31.10.2002 р., № 1100.

2. Слідча практика. -К.: РВВ МВС України, 2000. -146 с.

Надійшла до редколегії 29.11.2004

ГАМАЛЬ Е.В. ОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАУЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ
Анализируются недостатки современного нормативно-правового обеспечения организации деятельности аппарата досудебного следствия и предлагаются пути его усовершенствованию.

GAMAL' O.V. CONCERNING IMPROVEMENT OF NORMATIVE-LEGAL MAINTENANCE OF THE SCIENTIFIC ORGANIZATION WORK OF INVESTIGATORY LAW-ENFORCEMENT ORGANS OF UKRAINE

Lacks of modern normative-legal maintenance of the organization of activity of the device of pre-judicial investigation are analyzed and ways are offered its improvement.

УДК [336.225.673+347.431](477)

В.Ю. ГАРУСТ

Національний університет внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА СПРАВЛІННЯМ ПОДАТКІВ ТА ІНШИХ ОБОВ'ЯЗКОВИХ ПЛАТЕЖІВ: МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ¹

Розглянуто зарубіжний досвід здійснення контрольних повноважень у сфері оподаткування.

Контроль справляння податків та інших обов'язкових

платежів є невід'ємною частиною податкової політики держави та безпосередньо пов'язаний із появою перших податків. Податки у тій формі, в якій вони існують сьогодні, сформувались відносно недавно, хоча тенденція до

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Венедіктов В.С. (НУВС).