

УДК 343.137.2

РОЛЬ І МІСЦЕ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА В ДЕРЖАВНОМУ АПАРАТІ УКРАЇНИ

Півненко В. П.,

кандидат юридичних наук,
доцент, старший радник юстиції,
Заслужений юрист України

Анотація: У статті розкрито сутність, зміст і призначення органів досудового слідства України, визначені критерії відмежування їхньої діяльності від діяльності органів дізнання, окреслені шляхи підвищення ефективності роботи слідчих.

Ключові слова: органи досудового слідства, органи дізнання, органи досудового розслідування, законодавець, КПК України, злочини, кримінальні проступки.

Аннотация: В статье раскрыто сущность, содержание и назначение органов досудебного следствия Украины, определены критерии разграничения их деятельности от деятельности органов дознания, очерчены пути повышения эффективности работы следователей.

Ключевые слова: органы досудебного следствия, органы дознания, органы досудебного расследования, законодатель, УПК Украины, преступления, уголовные проступки.

Annotation: In this article the essence, content and purpose of pre-trial investigation of Ukraine, the criteria of differentiation of their activities from the activity of inquiry, outlined ways to improve the work of investigators.

Key words: bodies of pre-trial investigation, the investigative bodies, the bodies of pre-trial investigation, the legislator, Code of Criminal Procedure, offenses, criminal offenses.

Загальновідомо, що п. 3 ст. 121 Конституції України визначено такий самостійний вид державної правоохоронної діяльності як досудове слідство, призначений для виконання у сфері боротьби зі злочинністю такої специфічної державно-правової функції як розслідування найтяжчих порушень закону – злочинів. Більше того, п.9 Перехідних положень Конституції України надає цьому виду державної діяльності системного характеру і зобов'язує законодавця «сформувати систему досудового слідства та ввести в дію закони, що регулюють її функціонування» [1, с. 57, 77].

Виконуючи вказану вимогу Конституції, Верховна Рада України замість розроблення і прийняття спеціального слідчоустрійного закону «Про досудове слідство України» вирішила це питання іншим шляхом – сформувала не «систему досудового слідства України», а «систему досудового розслідування України», об'єднавши три окремих, різнопланових види державної правоохоронної діяльності: оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство в один – досудове розслідування. При цьому вказана державна інституція, сформована процедурним (кримінальним процесуальним) законом – Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) 2012 року, а не базовим (спеціальним) законом про таке держане утворення (ч. 1 ст. 38 КПК України).

Не дивлячись на суттєву різницю між конституційними визначеннями «органи, які проводять оперативно-розшукову діяльність», «органи, які проводять дізнання», «органи, які проводять досудове слідство», а також між поняттями «кримінальний проступок», «злочин», «досудове розслідування у формі дізнання», «досудове розслідування у формі досудового слідства», «співробітник оперативного підрозділу», «дізнавач», «слідчий», законодавець визначає вказані державні правоохоронні органи єдиним терміном «орган

досудового розслідування» (ч. 1 ст. 38 КПК України), а всіх посадових осіб, які здійснюють розслідування будь-яких кримінальних правопорушень, незалежно від самої форми цього розслідування і займаної посади, єдиним терміном – «слідчий» (п. 17 ст. 3 КПК України).

Представляється, що такий підхід законодавця до об'єднання різнопланових видів державної правоохоронної діяльності є не тільки непереконалим, а й унеможливується в принципі без внесення відповідних змін до Конституції України, яка надає цим видам державної діяльності самостійного характеру. Дізнання і досудове слідство – це не тільки різні форми досудового розслідування кримінальних правопорушень (кримінальних проступків і злочинів), а й різні види державної правоохоронної діяльності, які різняться між собою не тільки за змістом, а й виконуються різними державними правоохоронними органами України, які є самостійними ланками державного апарату України.

Закони України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року, «Про службу безпеки України» від 15 березня 1992 року, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року, «Про внесення змін до Закону «Про державну податкову службу в Україні» від 5 лютого 1998 року (щодо створення податкової міліції – сьогодні податкова міліція є структурною ланкою Міністерства доходів і зборів України) та про інші правоохоронні органи Верховна Рада України залишила недоторканими, а це означає, що сформовані в державі органи дізнання продовжують, як і раніше, виконувати свої основні адміністративні, оперативно-розшукові, охоронні та інші державно-правові функції. Поряд з цим, всі вони в різних формах і в різному обсязі виконують ще й кримінальну процесуальну функцію, яка не є для них визначальною.

Більше того, ч. 3 ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України законодавець визначив вичерпний перелік державних правоохоронних органів, які виконують функцію

дівання у повному обсязі. Це органи внутрішніх справ, органи безпеки, органи, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, бо здійснювати розслідування кримінальних проступків у формі дівання, уповноважені не тільки посадові особи їхніх слідчих підрозділів, а й співробітники інших (не слідчих) підрозділів цих відомств. Співробітникам же оперативних підрозділів вказаних правоохоронних органів надано ще й право виконувати по кримінальних провадженнях слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії за письмовим дорученням слідчого або прокурора (ч. 1 ст. 40 КПК України).

До державних правоохоронних органів, які виконують функцію дівання не в повному обсязі, законодавець відніс: органи Державної прикордонної служби України; органи Державної митної служби України; органи Державної пенітенціарної служби України, співробітникам лише оперативних підрозділів яких надано право за письмовим дорученням слідчого або прокурора виконувати слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії по кримінальному провадженню. Здійснювати розслідування кримінальних проступків ці правоохоронні органи не уповноважені (ч. 1 ст. 41 КПК України).

Як бачимо, штучно утворюючи процедурним, а не спеціальним слідчоустрійним законом новий державний орган – орган досудового розслідування (ч. 1 ст. 41 КПК України), законодавець не зміг відмежувати його ні від державного правового інституту дівання, ні від державно-правового інституту досудового слідства. На сьогодні в Україні немає єдиної системи органів досудового розслідування, а продовжують діяти, як і раніше, дві системи органів досудового розслідування: система органів дівання і система органів досудового слідства.

Розслідування найтяжчих порушень закону – злочинів відносяться до виключної компетенції органів досудового слідства (ст. 215 КПК України). У зв'язку з цим, слідчим органів досудового слідства надається значно ширше коло процесуальних повноважень. Законом категорично заборонено заміну більш складної форми розслідування – досудового слідства значно простішою формою розслідування – діванням, бо це може привести до катастрофічних наслідків у такій відповідальній сфері діяльності як боротьба з кримінальними правопорушеннями специфічними кримінальними процесуальними засобами. Виключається й можливість об'єднання в одне провадження матеріалів досудових розслідувань щодо кримінального проступку і злочину, вчинених однією і тією ж особою (ч. 2 ст. 217 КПК України).

Таким чином, кримінальна процесуальна діяльність посадових осіб органів дівання, які безпосередньо розслідують кримінальні проступки чи виконують письмові доручення слідчого органу досудового слідства не замінює кримінальної процесуальної діяльності посадових осіб органів досудового слідства, які розслідують злочини. Це різні види державної правоохоронної діяльності, а їх посадові особи, що уповноважені здійснювати досудове розслідування різних за ступенем суспільної

небезпечності кримінальних правопорушень, мають неоднаковий правовий статус [2, с. 63].

Все це є яскравим свідченням того, що ніякого «злиття» самостійних державних органів дівання з самостійними державними органами досудового слідства не відбулося. У зв'язку з цим, визначати посадових осіб органів дівання і органів досудового слідства, що здійснюють досудове розслідування кримінальних проступків та злочинів єдиним терміном «слідчий» (п. 17 ст. 3 КПК України) ні в якому разі не можна. Це груба помилка законодавця, яку необхідно виправити. Виходячи з характеру і обсягу проведеного розслідування, його спрощеної чи ускладненої процедури, строків та форм розслідування тощо, посадових осіб органів досудового слідства, які розслідують злочини, доцільно визначати терміном «слідчий», а посадових осіб органів дівання, які розслідують кримінальні проступки, терміном «дівач» або терміном «особа, яка проводить дівання». Цей термінологічний апарат має багатовікову історію, є точним і ніяких підстав для відмови від нього не існує.

До виправлення допущеної законодавцем помилки, відмежувати діяльність слідчих від дівачів доведеться шляхом використання термінів: «слідчий органу дівання»; «слідчий органу досудового слідства».

Законодавець України припустився грубої помилки і при визначенні місця органів досудового слідства в державному апараті, констатуючи, що вони, як і органи дівання, є слідчими підрозділами: органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державного бюро розслідувань (ч. 1 ст. 38 КПК України). Законодавець забув, що дівач – це посадова особа органу дівання, яка завжди діє від імені вказаного органу, а слідчий є носієм лише слідчої влади, у зв'язку з чим завжди виконує слідчі (розшукові), негласні слідчі (розшукові) дії та приймає слідчі рішення від свого імені та несе за них особисту (персональну) відповідальність. А це значить, що досудове слідство – особливий і самостійний вид державно-правової діяльності, який має свої чітко визначені законом цілі і завдання, кримінальну процесуальну функцію та державно-правову організацію. Невипадково з самого початку появи фігури слідчого у вітчизняному (тоді російському) кримінальному судочинстві, призначення на посаду слідчого здійснювалося безпосередньо главою держави – імператором [3, с. 748].

Досудове слідство – це система самостійних державних органів, а не система структурних підрозділів органів, перерахованих в ч. 1 ст. 38 КПК України, а розслідування злочинів – один із самостійних напрямів (функцій) будь якої держави. Не слід ототожнювати порядок утворення конкретного державного органу з його взаємовідносинами з іншими державними органами. Загальновідомо, що порядок утворення державних органів різний. Одні з них формуються безпосередньо громадянами України через вибори на основі рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 71 Конституції України). Це відноситься до Верховної Ради України, Президента

України, органів місцевого самоврядування. Другі державні органи формуються Верховною Радою України: Міністерство Збройних Сил України, Служба безпеки України; Міністерство Внутрішніх справ України тощо (п. 22 ст. 85 Конституції України). Треті державні органи формуються Президентом України: галузеві Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (п. 15 ст. 106 Конституції України). Накінець, в окремих випадках самостійні і незалежні державні органи можуть утворюватися (формуватися) деякими центральними органами за схемою «державний орган – державного органу» для виконання самостійних державних функцій [3, с. 60-70]. І хоч сформовані в такому державноустрійному порядку органи функціонують при конкретному державному органі, їх сформувавшому, вони не є його внутрішнім підрозділом, а маючи свій чітко визначений законом правовий статус, діють незалежно від нього і виконують самостійну державну функцію.

Саме за такою схемою формується (утворюється) система органів досудового слідства України. Якщо слідчі підрозділи, утворені органами внутрішніх справ, органами безпеки, органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства для розслідування кримінальних проступків, є внутрішніми структурними ланками цих органів, їм підпорядковані, то слідчі підрозділи, утворені вищевказаними правоохоронними органами для розслідування злочинів – це самостійні державні правоохоронні органи – органи досудового слідства, які за своєю юридичною природою, соціальним і функціональним призначенням та правовим статусом суттєво відрізняються від органів, що їх сформували і при яких вони безпосередньо діють, виконуючи свою визначену законом функцію.

Отже, досудове слідство – це державно-правова інституція, що представляє собою окрему систему самостійних і незалежних державних органів, які складаються із організованих колективів професійних державних службовців, об'єднаних спільною ціллю і родом діяльності, та не знаходяться у підпорядкуванні основних державних органів, при яких вони безпосередньо діють.

У зв'язку з цим ч. 1 ст. 38 КПК України пропонується викласти в новій редакції такого змісту: «Стаття 38 Органи досудового розслідування».

1. Органами досудового розслідування є:

1. Внутрішні підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, утворені для розслідування кримінальних проступків у формі дізнання.

2. Слідчі підрозділи при цих же органах та Державному бюро розслідувань, утворені для розслідування злочинів у формі досудового слідства і функціонуючі як самостійні державні органи системи досудового слідства України.

Необхідно також якнайшвидше розробити і прийняти спеціальний слідчоустрійний Закон «Про досудове слідство України», бо КПК України, як

процедурний закон, навіть дотично не може вирішувати питань, пов'язаних з порядком формування слідчого корпусу України, забезпеченням гарантій слідчої діяльності, встановленням обмежень і заборон, матеріальним, соціальним, пенсійним забезпеченням слідчих тощо. Чому законодавець виключає можливість функціонування судової системи України без спеціального закону «Про судоустрій і статус суддів України» і допускає функціонування системи органів досудового слідства без слідчоустрійного закону «Про досудове слідство України»? Чому для суддів, прокурорів, інших державних службовців заробітна плата нараховується в чітко визначеному порядку, а для слідчих органів досудового слідства за «правилами» того чи іншого відомства з суттєвою різницею? Чому слідчі органів досудового слідства носять не однаковий службовий одяг (форму), а форму відомств, при яких вони діють? І подібних чому – багато.

КПК України 2012 року діє більше 10-ти місяців, а суттєвих зрушень у діяльності органів досудового слідства не відбулося. Навпаки, за всіма своїми показниками воно явно погіршилось. Генеральний прокурор України В.П. Пшонка з занепокоєнням відмічає, що в Україні розкривається лише третина здійснених злочинів; до суду з обвинувальними актами направлено лише 19% кримінальних проваджень їх числа закінчених органами досудового слідства, діючих при органах внутрішніх справ (тільки 63400 із 466 612 проваджень). Недопрацьовують і слідчі, діючі при органах безпеки, податкової міліції, прокуратури. Зростає частка кримінальних проваджень, закінчених в строк понад 2 місяці тощо [4, с. 3-14].

Все це є яскравим свідченням того, що в Україні «капітальний ремонт» кримінальної юстиції розпочався з «даху», тобто судових органів, в той час коли його необхідно було розпочинати з «фундаменту» - органів досудового слідства, які виконують у кримінальному провадженні найбільший за обсягом і найскладніший за характером вид дослідження і де у нас накопилось найбільше всього віджитого та застарілого. На виправлення цієї помилки сьогодні мусять бути направлені всі зусилля як законодавця, так і вчених правознавців України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – К: Агентство «Книга Пам'яті України», 1996. – 80 с.
2. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці: монографія // В.М. Юрчишин. – Чернівці: Видавничий дім «Родовід», 2012. – 288 с.
3. Чельцов – Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права // М.А. Чельцов – Бебутов. – СПб: Равена – Альфа, 1995. – 846 с.
4. Пшонка В.П. Виступ на засіданні Генеральної прокуратури України за підсумками роботи в I півріччі 2013 року // В.П. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2013. – №7. – С. 3–14.