

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ**

УДК 343.16

**ДОСУДОВЕ СЛІДСТВО УКРАЇНИ: ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ**

**Руденко М. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна,  
старший радник юстиції,  
Заслужений юрист України

**Півненко В. П.,**

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

**Мельник О. В.,**

кандидат юридичних наук,  
заступник прокурора Харківської області,  
старший радник юстиції

**Анотація** У статті окреслено недоліки і прорахунки, що допущені законодавцем України при реформуванні окремих органів кримінальної юстиції та визначено напрями організаційно-правової побудови нової системи досудового слідства, виключаючи повторення подібних помилок.

**Ключові слова:** кримінальний процес, досудове слідство, слідчий, система, реформа, закон.

**Анотация** В статье обозначены недостатки и упущения, допущенные законодателем Украины при реформировании отдельных органов уголовной юстиции и определены направления организационно-правового построения новой системы досудебного следствия, исключающие повторение подобных ошибок.

**Ключевые слова:** уголовный процесс, досудебное следствие, следователь, система, реформа, закон.

**Annotation** The article marked flaws and omissions in reforming the Ukrainian legislator separate criminal justice authorities and identified areas of organizational and legal construction of the new system of pre-trial investigation, excluding the repetition of such errors.

**Key words:** criminal proceedings, pre-trial investigation, the investigator, the system, the reform of the law.

Сьогодні в Україні проводиться реформування чергового органу кримінальної юстиції – досудового слідства, яке є фундаментом кримінальної процесуальної діяльності, бо в разі не розкриття слідчим вчиненого злочину і не розслідування усіх його обставин, означений вид державно-правової діяльності втрачає сенс, а людина, суспільство і держава залишаються незахищеними, в той же час коли не встановлені і не покарані злочинці, вони продовжують скоювати нові, ще більш тяжкі злочини.

Звертає на себе увагу той факт, що реформування органів досудового слідства здійснюється за відсутності в державі повноцінної Концепції реформування цих органів (щодо оптимальної організаційно-правової побудови та удосконалення функціонування), а також без обов'язкового попереднього прийняття законодавцем спеціального слідчоустрійного Закону України «Про досудове слідство». Процес реформування досудового слідства ускладнюють ще й недостатньо продумана лібералізація кримінального законодавства та

недосконалість Кримінального процесуального кодексу України 2012 року, які суттєво обмежили процесуальну самостійність і незалежність слідчого під час розслідування ним злочину як прокурорсько-наглядовою так і судово-контрольною діяльністю [1, с. 120-121].

Зовсім не враховуються при реформуванні органів досудового слідства положення ст. 6 Конституції України щодо принципу розподілу державної влади у будь-якій сфері державної діяльності. Тут необхідно повністю погодитися з В. Юрчишиним, який в одній із своїх наукових праць відзначає, що положення ст. 6 Основного Закону «не просто наукова ідея, а загальнообов'язкова конституційна норма, вимоги якої розповсюджуються на всі, без будь-якого винятку, сфери державної діяльності, в тому числі – і на таку з них як державний кримінальний процес» [2, с. 38]. Застосування цього конституційного принципу повинно повністю виключати як покладення одних і тих же функцій на державні органи, що відносяться у кримінальному провадженні до різних гілок влади, так і обмеження принципу самостійності і незалежності кожного з них діями чи

рішеннями іншого.

З урахуванням викладеного, є великі сумніви в тому, що проведене реформування досудового слідства буде ефективним і призведе до позитивних результатів. Тим більше, що реформаторами досудового слідства виступають не відомі вчені – а чиновники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України та окремі народні депутати України, які вже звели нанівець довготривале реформування органів правосуддя та прокуратури. Подібних «реформувань» таких органів не знала жодна країна світу. За роки незалежності України було прийнято безліч законів щодо їх організації і діяльності, серед яких одних лише судоустрійних (базових) аж чотири: від 24.02.1994 р. «Про судоустрій»; від 07.02.2002 р. «Про судоустрій України»; від 07.07.2010 р. «Про судоустрій і статус суддів»; від 12.02.2015 р. «Про забезпечення права на справедливий суд».

При прийнятті кожного «реформаторського» закону про судоустрій судова система України змінювалася все в гірший і гірший бік. У результаті ця система вийшла з-під будь-якого контролю і майже перестала функціонувати за призначенням. Дійшло до того, що вже хабарники-судді почали застосовувати вогнепальну зброю проти слідчих (29 березня 2016 року суддя Малинівського районного суду м. Одеси О. Буран відкрив вогонь по спецпризначенцям Національного антикорупційного бюро України, які на законних підставах прибули до його помешкання для проведення обшуку) [3]. Сьогодні вже ставиться питання про ліквідацію нещодавно створеної і діючої в Україні системи судоустрій і повернення до раніше ефективно діючої трьохрівневої системи правосуддя.

Щоби не сталося чогось подібного і з реформуванням органів досудового слідства, які є більш чутливими до всіляких перебудов ніж органи правосуддя і можуть взагалі зруйнуватися, висловимо свою позицію з цієї проблематики.

При продовженні реформування органів досудового слідства доцільно врахувати досвід російських реформаторів судово-правової реформи 1864 року. До комісії, що займалася тоді розробкою Концепції і головне – підготовкою законопроектів, входили не політики і представники зацікавлених відомств (як це зараз робиться у нас), а відомі російські вчені-правознавці. Їх колективний розум створив вражаючий для того часу документ – Пояснювальну записку до проекту Статуту кримінального судочинства, яким до цих пір захоплюється правознавці і державні діячі. При досить скромних тодішніх печатних можливостях цей документ був надрукований і став доступним для кожного громадянина великої імперії. Всі зауваження враховувалися при його опрацюванні. Невипадково творців цього документу і в наші дні поважно і заслужено називають «Батьками Судової Реформи» [4, с. 27].

У сучасній Україні можливі батьки подібних реформ чиновники центральних органів влади не потрібні, вони навчилися обходитись без них. Якщо всі реформаторські «новації» будуть визначатися лише думкою одних і тих же чиновників і політиків чи простим запозиченням певних слідчих інститутів

із других країн, відірваних від сучасних українських реалій, то за проведення таких реформ краще не братись взагалі. Ще більшою загрозою є використання реформаторських ідей керівників зацікавлених відомств. Декілька років тому реформаторські ідеї керівників Верховного Суду України навіть визначалися «основними орієнтирами» у створенні повноцінного правосуддя» [5, с. 8]. Чим закінчився такий реформаторський рух і «повноцінне» правосуддя з таких орієнтирів загальновідомо.

Історичний досвід свідчить, що такими орієнтирами при реформуванні органів досудового слідства можуть бути лише колективні напрацювання вчених-правознавців, ні в якому разі не пов'язаних з їх роботою (навіть колишньою) в зацікавлених правоохоронних відомствах.

Діюча в Україні відомча система досудового слідства: зокрема слідчі підрозділи при органах Національної поліції; слідчі підрозділи при органах безпеки; слідчі підрозділи при органах, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, слідчі підрозділи органів прокуратури (тимчасові) доказала свою життєздатність і ефективність, а тому не повинна бути зруйнована в процесі реформування.

Ця система досудового слідства має багату вітчизняну історію і за своїми юридичною, соціально-політичною і організаційно-технічною характеристиками повністю відповідає національним традиціям України. Завдячуючи саме їй, вдається підтримувати відносний правопорядок у державі в умовах небувалого розгулу злочинності. Більше того, слідчі органи виявилися найменше вражені корупцією, порівняно з посадовими особами усіх інших правоохоронних органів держави.

Світовий досвід боротьби зі злочинністю теж говорить на користь збереження відомчої організаційної побудови органів досудового слідства України, функціонуючих на основі спільних завдань та єдності процесуального регулювання їх діяльності. В більшості країн світу слідчі органи знаходяться у структурі різних правоохоронних відомств, доповнюючи та контролюючи один одного, бо монополізм у цьому державному виді діяльності – прямий шлях до зловживань, деградації, корупції [6, с. 19-20]. Діюча в Україні відомча система досудового слідства, яка складається із кількох підсистем, при всіх своїх недоліках, містить у собі реальні механізми як співробітництва, так і взаємного контролю. А це значить, що при виході із ладу будь-якої слідчої підсистеми, наприклад, у зв'язку з корумпованістю, дві інші зможуть взяти на себе її обов'язки і досудове слідство продовжуватиме функціонувати.

Система досудового слідства, що складається з одного цілісного органу (наприклад, Слідчий Комітет), такої можливості не матиме і, ставши корумпованою, не зможе швидко перебудуватися, що потягне за собою обов'язкове різке зниження результативності її роботи у боротьбі зі злочинністю [7, с. 152-153]. Виходячи з цього, колишня пропозиція В.С. Зеленецького, О.В. Баганця та інших авторів про те, що єдиним правильним шляхом системного реформування органів досудового слідства України є

утворення нового позавідомчого слідчого органу шляхом об'єднання слідчих підрозділів органів прокуратури, МВС, СБУ та податкової міліції під назвою Слідчий Комітет України [8, с. 56; 9, с. 14] є неприйнятною, бо альтернатива в слідстві – один із найважливіших чинників його нормального функціонування. Утворення Слідчого Комітету України – це створення держави в державі. У цій закритій силовій системі ніхто і ніколи не знайде справедливості і захисту своїх прав.

Ще вразливішою є пропозиція О.В. Бауліна, А.О. Ляша, В. Бринцева та інших про підпорядкування усіх слідчих України органам судової вади, як це було за судово-правовою реформою 1864 року в Російській імперії. На думку означених авторів така реформа наблизить систему досудового слідства України до Європейських традицій [10, с. 90; 11, с. 99-101]. Ця пропозиція пояснюється відсутністю глибоких наукових досліджень з історії функціонування судового слідства, хоч у державних архівах України знаходиться безліч документів, які беззаперечно свідчать не тільки про неефективність інституту судових слідчих, а навіть про його руйнівний вплив на функціонування усєї системи кримінальної юстиції в цілому. При реформуванні досудового слідства необхідно обов'язково глибоко вивчати минулий досвід, щоби уникати повторення помилок і не йти знову тим же самим шляхом тільки вже у зворотному напрямі.

Звичайно, відомчі слідчі зосереджують основну увагу на боротьбі з загальною злочинністю, працюють у складний період розгулу злочинності і з великим навантаженням. У таких умовах вони неспроможні ефективно розслідувати складні кримінальні провадження щодо корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, суддями або правоохоронцями тощо. З урахуванням цього та лібералізацією візового режиму Верховна Рада України передбачила на законодавчому рівні створення двох нових слідчих органів – Національне антикорупційне бюро України [12] і Державне бюро розслідувань [13] саме для боротьби з корупцією означеними категоріями посадових осіб.

Нами не ставиться завдання проаналізувати їх правовий статус, бо про це вже доведено у літературі [14, с. 132-135], відзначимо лише про те, що ці рішення, як завжди, прийняті законодавцем при відсутності глибокого наукового обґрунтування у дійсній потребі обох цих органів одночасно. Не було також враховано те, що нині в Україні вже функціонує 10 різних державних структур, протидіючих корупції. На наше переконання один із цих слідчих органів, а саме – Державне бюро розслідувань, є штучним, створеним лише для демонстрації українському суспільству і міжнародному товариству активності у сфері боротьби з корупцією, у зв'язку з чим за деякий час постане питання про доцільність його існування.

Інституційний аспект досудового слідства – найвразливіше місце його реформування. Тому не випадково в указі Президента України від 20.05.2015 р. № 276 «Про Стратегію реформування судової влади, судочинства та суміжних інститутів на 2015-2020 роки» звертається увага на подолання

розбіжностей між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового та судового етапів слідства, усунення перешкоди для структурної автономії слідчих органів. Слід обов'язково врахувати, що саме при відомчій його побудові найбільш повно розкривається потенціал слідчої діяльності, бо тільки тут закладені: принципи комплексного ведення боротьби зі злочинністю; реальні можливості для ефективної взаємодії слідчого з оперативно-розшуковими, технічними, експертними, інформаційними та іншими ланками правоохоронного органу, при якому сформований і діє орган досудового слідства. Тільки при відомчій організаційно-правовій побудові органів досудового слідства у слідчих з'являються найкращі можливості для оптимізації виконання слідчих (розшукових) дій, економії процесуальних ресурсів, підвищення ефективності слідчої діяльності. Завдяки відомчій побудові досудового слідства склалася дієва система підслідності злочинів та сформувалася спеціалізація слідчих, що забезпечує швидке, повне та неупереджене розслідування кримінальних правопорушень.

У єдиному слідчому органі – Державному бюро розслідувань, у силу специфіки його організації і діяльності, ніколи не буде сформоване ані таке широке коло різноманітних спеціалізованих підрозділів, ані умов для глибокої спеціалізації, що значно обмежують можливості слідства у сфері доказування навіть із використанням традиційних джерел, передбачених КПК України 2012 року. Рано чи пізно постане питання про недоцільність покладення на слідчих обов'язків з виконання як слідчих, так і оперативно-розшукових заходів, бо відповідно до п. 3 ст. 121 Конституції України та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» це самостійні види державної правоохоронної діяльності, виконання яких однією й тією ж посадовою особою органів досудового слідства чи органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, є неприпустимим [15, с. 12]. У зв'язку з цим, необхідно вилучити із Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» не процесуальний термін «детектив», замінити його терміном «слідчий».

Прем'єр-Міністр України А.П. Яценюк у свій час наполягав на ліквідації податкової міліції і створенні при Державній фіскальній службі України нового органу досудового слідства під назвою «Служба фінансових розслідувань» [16, с. 13], який мав би перебрати на себе повноваження податкової міліції, підрозділів боротьби з економічними злочинами МВС України, підрозділів боротьби з економічними злочинами СБУ, а також органів Державної фінансової інспекції (нині – Державна аудиторська служба України). Представляється, що сьогодні ДФС, як відомство, найбільш вражене корупцією, не може претендувати на створення при ньому органу досудового слідства. Крім того, вітчизняній і зарубіжній історії досудового слідства невідоме запропоноване Урядом об'єднання в межах одного органу двох несумісних функцій: адміністративної (здійснення моніторингу і перевірок, що сьогодні виконується ДФС і ДАС) та кримінально-

процесуальній (розслідування злочинів, що сьогодні виконуються слідчими органами, визначеними ч. 1 ст. 38 КПК України). Поєднання цих виключаючих одна іншу функцій в одному органі перетворить Службу фінансових розслідувань у монстра, обслуговуючого лише інтереси владних структур, а проведене ним «доказування» злочинної діяльності конкретної особи не бути мати юридичного значення, у зв'язку з неналежністю і недопустимістю отриманих слідчим (якщо таку посадову особу можна буде назвати слідчим) відомостей (квзідоказів). Слід також рішуче відкинути спроби створення з цього приводу окремої фінансової поліції [17]. Відомчі органи досудового слідства можуть утворюватися лише при строго визначених Конституцією та законами України правоохоронних органах, а не при будь-якому центральному відомстві.

Необхідно терміново розробити й прийняти слідчоустрійний закон України «Про досудове слідство», в якому закріпити порядок утворення органів досудового слідства, самостійність і автономність функції досудового розслідування, розкрити соціальне призначення досудового слідства, його систему та структуру, компетенцію слідчих, гарантії слідчої діяльності, а також визначити систему заборон і обмежень, матеріальне і соціальне забезпечення слідчих тощо, бо вирішення усіх цих питань, пов'язаних з організацією і діяльністю органів досудового слідства України, не під силу кримінальному процесуальному (процедурному) законодавству та підзаконним актом, що має місце сьогодні.

Звичайно, діюча в Україні система досудового слідства ще не є досконалою, як за своєю організаційною побудовою і процесуальним режимом діяльності, так і за обсягом компетенції та кадровим потенціалом. Тому необхідно використовувати всі можливості для її подальшого зміцнення та удосконалення. У зв'язку з цим, необхідно припинити пошук неіснуючої ідеальної організаційної моделі побудови досудового слідства і вжити термінових заходів для збереження всього професійного корпусу слідчих, недопущення їх відтоку в інші державні органи та комерційні структури.

#### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Голубов А.Є. Щодо визначення місця та функцій органів досудового розслідування в системі кримінальної юстиції України / А.Є. Голубов // Теоретичні аспекти організації досудового розслідування: Матер. Всеукр. наук. – практ. конф. – Х.: ХНУВС, 2015. – С. 119-122.

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», 2013. – 308 с.

3. Кучерява О. Суддю – «стрілка» заарештували прямо в кулуарах парламенту / О. Кучерява // Голос України. – № 60. – 2 квітня 2016 року.

4. Півненко В.П. Про причини невдач судово-правової реформи / В.П. Півненко // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна: Серія «Право». – 2010. – №919. – С. 26-28.

5. Німченко В., Селіванов А. На шляху до реального правосуддя / В. Німченко, А. Селіванов // Голос України. – 2004. – №101. – С. 8.

6. Гуценко К. Следственный комитет благо ли? / К. Гуценко // Соц. законность. – 1991. – №3. – С. 19-20.

7. Мычко Н.Н. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти / Н.Н. Мычко. – Донецк: Донеччина, 1999.

8. Зеленецкий В.С. О следственном аппарате и прокурорском надзоре в связи с новым Законом Украины «О прокуратуре» / В.С. Зеленецкий // Закон Украины «О прокуратуре»: Теория и практика его применения. – Х., 1992. – С. 50-57.

9. Баганець О.В. Переваги та недоліки нового КПК. Пропозиції щодо внесення змін та доповнень до проекту Кримінального процесуального кодексу України / О.В. Баганець // Юридичний вісник України. – 2015. – №33. – С. 14-15.

10. Баулін О.В. Досудове розслідування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України: сучасна концепція і традиції / О.В. Баулін, А.О. Ляш // Правничий часопис Донецького університету. – 2012. – №2. – С. 83-91.

11. Бринцев В. Система досудового слідства / В. Бринцев // Право України. – 1994. – №12. – С. 99-101.

12. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України. – Урядовий кур'єр. – 2014. – №204. – С. 10-13.

13. Про державне бюро розслідувань: Закон України. – Урядовий кур'єр. – 2016. – №7. – С. 11-14.

14. Остропілець В.Р. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії органів досудового розслідування МВС України з іншими правоохоронними органами: монографія. – Харків юридичний, 2015. – 196 с.

15. Комарницька О. Органи слідства: реформування як вимога часу / О. Комарницька, М. Карчевич // Юридичний вісник України. – 2015. – №13. – С. 12-13.

16. Замість податкової міліції – служба фінансових розслідувань (із заяви Прем'єр-Міністра А. Яценюка на презентації інституційної реформи ДФС) // Юридичний вісник України. – 2015. – №33. – 27.06-03.07. – С. 13.

17. Бахолдина М. Полицейская академия – 2. В случае поддержки парламента нас ожидает появление еще одного органа с названием «Полиция» - финансовой полиции / М. Бахолдина // Юридическая практика. – № 14. – 5 апреля 2016 г.