

ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Басиста І.В.

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА В УКРАЇНІ

УДК 343.132(091)

Актуальність дослідження. Незважаючи на об'єктивну потребу, що склалася протягом десятиліть, до цього часу в Україні немає закону, який би врегулював проблеми, пов'язані зі статусом слідчого. Проект закону, який був запропонований для розгляду в парламенті, на жаль, побудований на усталених стереотипах. У ньому не враховувалося, що слідчий при проведенні досудового слідства не повинен бути ні обвинувачем, ні захисником, він має бути дослідником та шукачем істини і представником судової влади з усіма притаманними суддям гарантіями незалежності та самостійності.

Мета статті полягає у встановленні історичних передумов системи досудового слідства взагалі та процесуального статусу слідчого зокрема.

Завдання полягають у дослідженні історичного генезису становлення системи досудового слідства за історичними пам'ятками, монографічними та фаховими публікаціями сучасників.

В.М. Федченко вірно зазначає те, що обвинувачений не повинен бачити в слідчому ворога, він повинен знати, що слідчий однаково рівно і неупереджено ставиться як до нього, так і до прокурора. Він повинен бути впевненим, що його вимоги про збирання доказів, необхідних для захисту, будуть зустрінуті з розумінням незаінтересованим, неупередженим слідчим і будуть реалізовані у відповідних розпорядженнях та діях слідчого. Саме за таких обставин слідство буде ефективним і справедливим. Всебічне, повне і об'єктивне дослідження слідчим обставин справи сприяє її розгляду та справедливому вирішенню в суді. За своєю метою, предметом, деякими умовами та досить чітко визначеною законом формою, процесуальна діяльність слідчого багато в чому схожа з діяльністю судді по здійсненню правосуддя. Слідчий, як і суддя, може бути дійсно об'єктивним при дослідженні доказів у кожній справі лише тоді, коли він буде процесуально незалежним суб'єктом судової влади, який підпорядкований тільки закону [1, С. 127].

Повністю погоджуємося із В.М. Федченко, який вказує, що, на жаль, такого слідчого і такого слідства в Україні поки що немає. Причиною цього, яка має принципове значення, є та обставина, що слідчі не мають

самостійності, оскільки фактично є однією із структур дізнання, і, по суті, виконують функції дізнання. Незважаючи на те, що функція досудового слідства в системі кримінального судочинства має специфічний і досить самостійний характер, слідчі залишаються в адміністративно-організаційній залежності від прокуратури та органів дізнання в системі МВС, СБУ та ДПА, завдання яких значно ширші від тих і покладаються на органи досудового слідства. Це зумовлює значний вплив на слідчих відомчих інтересів, а саме: з'єднання процесуальної діяльності слідчого з іншими видами діяльності, обвинувальний ухил слідства, суміщення суперечливих процесуальних функцій слідчого тощо. Діюча процедура досудового слідства, а також та, що пропонується у проєкті КПК, має риси відомчого та прокурорського дізнання. Аналіз наведеного дає підстави стверджувати, що до тих пір поки слідчі структур будуть знаходитися в складі адміністративної, виконавчої влади в підпорядкуванні органів дізнання, про самостійність і незалежність слідчого про підкорення його лише закону, про те, щоб він діяв як суддя, не може навіть йти мова [1, С.128-129]

На цю принципову обставину вказували ще при проведенні судової реформи 1864 р. Відокремлення судової влади (а слідчий був визнаний представником цієї влади) від адміністративної вважалось одним із найважливіших принципів правосуддя. При підготовці судової реформи 1864 року в Державній раді підкреслювалося, що «... при об'єднанні адміністрації і суду в одних рук немає впевненості в тому, що кожна із двох влад, адміністративна і судова, буде триматися в її природних межах. З цих причин рішення адміністративної влади у справах судових завжди викликає до себе недовіру, і яке б покарання потім не призначалося, воно сприймається як свавілля влади і спонукає до незадоволення» [2, С. 164-165].

Слід зауважити, що неможливо визначати найоптимальніші шляхи вирішення проблем досудового слідства в Україні, не звертаючись до історичного досвіду розвитку слідчого апарату.

Рішення XX з'їзду КПРС започаткували демократичне удосконалення у роботі органів міліції і сприяли посиленню контролю за її діяльністю з боку прокуратури, партійних і радянських органів. Органи внутрішніх справ перейшли у підпорядкування Рад депутатів трудящих. Відповідно до постанови Ради Міністрів УРСР і ЦК КПУ від 16.11.1956 р. відбулася реорганізація управлінь МВС і управлінь міліції [3, С. 63-67].

А.П. Чернега вказує, що відповідно до Основ кримінально-процесуального законодавства СРСР і УРСР, введених у дію в 1959 р., право здійснення попереднього розслідування мали лише слідчі органи прокуратури і Комітету державної безпеки при Раді міністрів СРСР.

Практика показала, що слідчі прокуратури були організаційно відірваними від оперативно-технічних підрозділів органів внутрішніх справ, а це негативно відбивалося на розкритті злочинів. Розслідування найбільш складних кримінальних справ вимагало тісної взаємодії слідчих з оперативними співробітниками міліції, ефективних скоординованих дій і бажаних результатів можливо було досягти лише шляхом об'єднання слідчих і оперативних підрозділів в одному відомстві. Міністерство охорони громадського порядку, прокуратура і органи юстиції Української РСР наприкінці 50-х - на початку 60-х років вживають заходи для структурної перебудови органів міліції [4, С.212].

А.П. Чернега акцентує увагу, що прокурор Української РСР Панасюк у доповідній записці ЦК Компартії України наголосив на необхідності підпорядкування слідчого апарату управлінням внутрішніх справ. Він запропонував створити у містах і районах, міськрайвідділи - відділення МВС. Начальники міськрайвідділів - відділень мали очолити відповідні структури міліції. У таких міськрайвідділах МВС керівництво слідством пропонувалося покласти на наступників міськрайвідділів і райвідділів, у райвідділах - на начальників райвідділів. Міськрайвідділи і відділення мали складатися із наступних підрозділів: міліції, слідства, пожежної охорони, а у містах і великих районах - інспекції виправно-трудових робіт. Пропозиції правоохоронних органів УРСР були враховані при розробці нормативно-правових актів, що регулювали діяльність міліції [4, С.212].

19.04.1963 р. у наказі Міністра охорони громадського порядку Української РСР за №187 був оголошений Указ Президії Верховної Ради СРСР від 06.04.1963 р. "Про надання права проведення попереднього слідства органам охорони громадського порядку". З метою посилення боротьби зі злочинністю, подальшого зміцнення і розширення демократичних починань радянського кримінального судочинства, Президія Верховної Ради СРСР постановила, що поряд зі слідчими органів прокуратури і державної безпеки попереднє слідство можуть здійснювати слідчі органів охорони громадського порядку. Вони мають керуватися нормами кримінально-процесуального законодавства, передбаченими для попереднього слідства [5, С.172 - 194].

Для організації і керівництва слідчою роботою у складі. МОГП УРСР було створене слідче управління, а в обласних управліннях охорони громадського порядку, управліннях міліції міст, дорожніх і водних органах міліції - слідчі відділи (відділення). У містах, районах, на дільницях залізниць і водних басейнів були створені слідчі відділи і групи слідчих. Відповідно до Положення про організацію і діяльність слідчого апарату в органах МОГП УРСР на посади слідчих призначали осіб з вищою

юридичною освітою, працівників, які мали середню юридичну освіту і великий досвід слідчої роботи [6, С. 265].

Для забезпечення успішної діяльності слідчого апарату органів охорони громадського порядку і зміцнення його зв'язків з громадськістю наказом Міністра охорони громадського порядку УРСР за № 0317 від 08.10.1963 р. було введено в дію Положення про громадських помічників слідчих [7, С.85-86].

Відповідно до постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР "Про заходи щодо поліпшення роботи слідчого апарату органів прокуратури та охорони громадського порядку" від 10.12.1965 р. до кримінально-процесуального законодавства були внесені зміни та доповнення, які значно розширили сферу діяльності слідчих, органів міліції. Їм було надано право розслідування справ про розкрадання державного та колективного майна в особливо великих розмірах. Слідчі підрозділи були укомплектовані досвідченими кадрами, забезпечені науково-криміналістичною технікою, працівникам підвищили заробітну плату. У постанові наголошувалося на необхідності прокурора як представника вищого нагляду, забезпечити контроль за неухильним додержанням законів при проведенні слідства і дізнання [8, С.36].

Ефективність роботи слідчих, як вказує А.П. Чернега, зросла після утворення чергових частин у підрозділах міліції. Останні забезпечували доставку на місце злочину оперативних і слідчих працівників, які збирали, аналізували, оцінювали докази й інформацію одразу після його виявлення, що нерідко сприяло викриттю злочинів у найкоротші строки. Така форма співпраці слідчих із працівниками оперативних і криміналістичних підрозділів забезпечувала високу якість і продуктивність розслідування [4, С.213].

За вказівкою № 10 МВС СРСР від 24.01.1969 р. слідчі апарати в округах, містах і районах були включені до складу відділів (управлінь) внутрішніх справ виконкомів окружних, міських і районних Рад депутатів трудящих [9, С. 594].

У зв'язку з загостренням криміногенної обстановки на повітряному транспорті і відповідно до наказу МВС СРСР від 13.10. 1971 р. Міністр внутрішніх справ Української РСР видав наказ за № 0204 від 29.10.1971 р. "Про організацію відділу міліції і слідчого відділення МВС Української РСР на повітряному транспорті". Для виконання наказу були виділені кошти, кадри, приміщення, необхідна техніка і засоби зв'язку, а також внесені зміни в штати управлінь внутрішніх справ виконкомів обласних і Київської Ради депутатів трудящих [10, С. 2].

До 01.04.1972 р. органам міліції і слідства на повітряному транспорті були передані для оперативного обслуговування території в межах ае-

родромів і аеровокзалів, а також усі справи і матеріали [11, С. 139-141]. Наказом міністра внутрішніх справ УРСР за № 128 від 05.09.1974 р. було затверджене Положення про слідче управління МВС Української РСР. Слідче управління визначалося як самостійний структурний підрозділ центрального апарату міністерства і підпорядковувалося міністру внутрішніх справ УРСР, а також начальнику слідчого управління МВС СРСР [7, С.160].

Перед слідчими управліннями ставилися такі основні завдання: забезпечення неухильного виконання “рішень партії і уряду”, радянського законодавства, нормативних актів МВС СРСР і УРСР, вказівок Генерального прокурора СРСР і Прокурора УРСР, а також постанов Пленуму Верховного Суду СРСР і Пленуму Верховного Суду УРСР з питань застосування кримінального і кримінально-процесуального законодавства у слідчій практиці; забезпечення безумовного дотримання соціалістичної законності у процесі слідства, обґрунтованості своєчасного прийняття слідчими рішень у кримінальних справах, а також заяв і повідомлень про вчинення злочинів; безпосереднє розслідування злочинів і забезпечення постійного поліпшення організації роботи слідчих підрозділів, якості попереднього слідства; організація спільно з іншими структурами МВС УРСР ефективної взаємодії у попередженні, розкритті і розслідуванні злочинів [7, С.161].

Створення слідчих управлінь в органах міліції, на думку А.П. Чернеги, сприяло зростанню ефективності її боротьби зі злочинністю і поповненню апарату органів внутрішніх справ загоном кваліфікованих кадрів. Перебудова структури органів міліції у системі МВС Української РСР відповідала вимогам часу і мала позитивні наслідки. Підпорядкування виконавчим органам радянської влади, прийняття нових положень про міліцію, передача функцій попереднього слідства органам внутрішніх справ сприяли підвищенню ефективності їх роботи у боротьбі зі злочинністю і захисту прав громадян. Друга половина 50-х років знаменувала різкий перелом у роботі органів міліції. Принцип верховенства закону поступово визначав усі напрями її роботи, але на перешкоді роботи міліції і її слідчих органів стояло ряд проблем, породжених самою сутністю суспільно-політичного ладу в СРСР. Недосконале правове забезпечення діяльності слідчих органів, їх підпорядкування як міліції, так і партійним та державним органам, постійне втручання у роботу слідчих негативно впливали на результати боротьби зі злочинністю. Ретроспективний аналіз шляхів та напрямів розвитку системи досудового слідства органів внутрішніх справ указує на те, що цим питанням завжди приділялася особлива увага. Разом з тим достатньою мірою питання створення дієвої системи досудового слідства не вирішені і до тепер. Назріває нагальна

потреба у створенні окремої державної структура досудового слідства (наприклад, слідчого комітету), що дасть можливість забезпечити реальну процесуальну незалежність. Керівництво буде здійснюватися тільки по вертикалі працівників слідчих підрозділів, що дозволить обмежити зміст керівної роботи переважно вказівками відносно процесуальної діяльності. У реформуванні досудового слідства головним є не тільки організаційно-структурні зміни, а й реформування кримінального судочинства, приведення його у відповідність до вимог часу [4, С.214-215].

Підводячи підсумок, слід констатувати, що статтею 9 Перехідних положень Конституції України передбачено формування в державі системи досудового слідства та введення у дію законів, що регулюють функціонування цієї системи. Разом з тим вжитий у Конституції України термін „система досудового слідства” законодавчо не визначений. Можна повною мірою погодитися із М.М. Якимовським, який наголошує, що на сьогодні система органів досудового слідства складається з великої кількості слідчих підрозділів, що входять до структури органів прокуратури, МВС, податкової міліції та Служби безпеки України. Однак багаторічна практика свідчить, що відомча роз’єднаність слідчих органів не сприяє провадженню єдиної політики в галузі досудового слідства, що викликає масу негативних наслідків і в цілому лише звужує можливості слідчого апарату в розкритті і розслідуванні злочинів. Отже, реформування досудового слідства є неминучим. Розмежування функцій слідства та прокуратури, об’єднання слідчих підрозділів різних правоохоронних органів прямо передбачено Конституцією України. Доцільно вилучити слідство з органів прокуратури, МВС, податкової міліції, СБУ та створити єдиний слідчий апарат, як це запропоновано в Концепції судово-правової реформи в Україні [13]. Це може бути Слідчий комітет, Державний комітет з розслідування злочинів або Національне бюро розслідувань – самостійна державна служба в системі органів виконавчої влади. Однак створення єдиного органу досудового слідства повинно здійснюватися поетапно, шляхом розробки та прийняття цілого комплексу законодавчих (причому, які стосуються не тільки правового становища слідчого) і організаційних заходів, серед яких формування самого Слідчого комітету повинно виступати тільки заключним моментом [14, С.219].

Як бачимо, проблеми у діяльності органів досудового слідства протягом десятиліть не вирішувались в повному обсязі та не зменшувалась їх кількість, а навпаки – ставали ще більш нагальними.

1. Федченко В.М. Окремі проблеми кримінально-процесуального забезпечення досудового слідства// Слідча діяльність: проблеми теорії та практики: Матер. наук.-практ. конф. та круглого столу (м. Дніпропетровськ, ДДУВС, 22 і 26 травня 2008 р.). - Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 124-129.

(228 с.)

2. Журнал соединенных департаментом законов и гражданских дел Государственного Совета. - 1862. - № 62. - С. 164 -165.
3. Архів МВС України, ф.41, оп.10, т. 4
4. Чернега А.П. Реформування слідчого апарату міліції України: історичний аспект (1956-1974 рр.) та проблеми сьогодення. Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави (Одеса, 14-15 жовтня 2004 р.): Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції / за заг. Ред. О.Ф. Долженкова. – Частина 1. – Одеса: Вид-во Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ, 2004. – С.211-215 (232 с.)
5. Архів МВС, України, ф.43, оп.1, спр.378.
6. Из истории милиции Советской Украины. К.: Истина, 1965. – 332 с.
7. Михайленко П.П., Кондратьев Я.Ю. Історія міліції України. Т.3, К.: Форум, 2000. – 323 с.
8. Соціалістична законність, 1967, №7.
9. Справочник по законодательству для работников органов прокуратуры, суда и МВД. Т. 1. -М., 1971. ПЦДАГОУ, ф.1. оп.24, спр. 4625.
10. Архів МВС України, ф.46, оп.1, спр.659.
11. Архів МВС України, ф.46, оп.1, спр.679.
12. Концепція судово-правової реформи в Україні // Голос України. – 1992. 12 серпня. - №152.
13. Концепція судово-правової реформи в Україні // Голос України. – 1992. 12 серпня. - №152.
14. Якимовський М.М. Напрями реформування досудового слідства України // Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави (Одеса, 14-15 жовтня 2004 р.): Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції / За заг. ред. д-ра юрид. наук, професора О.Ф. Долженкова. – Частина 1. – Одеса: Вид-во Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ, 2004. – С. 217-219 (232 с.)

Басиста І.

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА В УКРАЇНІ

Дана стаття присвячена аналізу історичних передумов становлення системи досудового слідства в Україні, так як ряд питань, що задекларовані у чинному КПК України не мають реальної практичної реалізації та можуть бути вдосконалені лише шляхом усунення негативних історичних передумов.

Ключові слова: досудове слідство, слідча діяльність, слідчий, процесуальний статус, проблеми у діяльності.

Басиста І.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ДОСУДЕБНОГО СЛЕДСТВИЯ В УКРАИНЕ

Данная статья посвящена анализу исторических предпосылок становления системы досудебного следствия в Украине, так как ряд вопросов, которые задекларированы в действующем УПК Украины не имеют реальной практи-

ческой реализации и могут быть усовершенствованы лишь путем устранения негативных исторических предпосылок.

Ключевые слова: досудебное следствие, следственная деятельность, следователь, процессуальный статус, проблемы, в деятельности.

Basysta I.

HISTORICAL BACKGROUND OF THE SYSTEM OF PRELIMINARY INVESTIGATION IN UKRAINE

Given article is dedicated to the analysis of historical preconditions of formation of preliminary investigation in Ukraine, as a number of matters declared in the current Criminal Process Code of Ukraine have no real practical implementation and only be improved by eliminating the negative historical preconditions.

Keywords: preliminary investigation, investigation activity, coroner, problems in activity.

Грицан О.А.

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ТА ОХОРОНОЮ НАДР УРСР (1917-1991 Р.Р.)

УДК 349.6(091)

Побудова сучасної ефективної моделі органів управління у галузі використання та охорони надр, і, зокрема, системи органів державного надрового контролю, є одним із пріоритетних завдань екологічної політики України. Пошук найбільш оптимального напрямку реформування існуючого організаційного забезпечення контролю у цій сфері повинен здійснюватися із врахуванням наявного історичного досвіду, і особливо – досвіду організації надрового контролю колишньої УРСР. Досі запропонована проблематика не стала предметом ґрунтовного наукового вивчення сучасної юридичної доктрини. Виходячи з цього, метою статті є дослідити особливості організаційного забезпечення контрольної діяльності у сфері використання надр та їх охорони за умов входження України як союзної республіки до складу СРСР.

Становлення правового інституту контролю за використанням та охороною надр на території радянської України розпочалося із прийняттям нормативного акту під назвою «Тимчасові положення про соціалізацію землі» від 19 березня 1918 року. Цим документом проголошувалась, що в Українській Радянській Республіці всяка власність на надра, як і на землю та всі інші природні ресурси, скасовується назавжди. Розпорядження надрами землі покладалося на повітову, губернську, обласну і федеративну Радянську владу під контролем останньої [1, с. 77-78].

Першим радянським органом контролю за використанням надр стає Вища Рада народного господарства РСФСР, яка після об'єднання з Українською Радою народного господарства починає діяти як союзний нар-