

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ

УДК 343.123.12:351.741(477)

Цуцкірідзе М. С. – кандидат юридичних наук,
докторант Національної академії внутрішніх
справ, м. Київ;

Климчук М. П. – кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено сутність процесуальної діяльності органів досудового розслідування й оперативних підрозділів під час розслідування кримінальних правопорушень за чинним Кримінальним процесуальним кодексом України. З'ясовано особливості взаємодії зазначених суб'єктів на стадії досудового розслідування. Висловлено пропозиції щодо вдосконалення процесуальної діяльності органів досудового розслідування шляхом реорганізації оперативних підрозділів у системі органів Національної поліції України.

Ключові слова: кримінальне провадження, правоохоронні органи, органи досудового розслідування, оперативні підрозділи.

Єдність цілей і спільність завдань оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу у виявленні, розслідуванні кримінальних правопорушень та розшуку злочинців, які переховуються, об'єктивно зумовлює їх зближення. Однак ефективність цих правоохоронних інструментів полягає не тільки в єдності, а й у специфіці: слідчі й оперативні підрозділи мають специфічні, притаманні тільки їм засоби виявлення та розслідування кримінальних правопорушень. Водночас зазначені повноваження забезпечують позитивний ефект лише за умов спільної та узгодженої діяльності. Проте ні в теорії, ні на практиці

досі немає чіткої позиції щодо того, як оптимально й законно об'єднати зусилля та можливості двох підсистем, що здійснюють свою діяльність зі спільною метою, проте різними методами, які інколи суперечать один одному.

Одним із чинників, що підтверджує актуальність порушеної проблематики, пов'язаний зі змінами, що відбулися в системі правоохоронних органів, зокрема Національній поліції України. Безперервний ланцюг реформ правоохоронних органів, кардинальна трансформація нормативної бази їх діяльності радикально змінили підхід до суті, форм і методів взаємодії слідчих й оперативних підрозділів.

Виявлення та розслідування тяжких й особливо тяжких злочинів об'єктивно передбачає вдосконалення правового регулювання та організаційно-тактичної організації взаємодії слідчих й оперативних підрозділів. Постала необхідність чіткого законодавчого визначення правового статусу, прав та обов'язків щодо суб'єктів розслідування і суб'єктів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, однозначної законодавчої позиції стосовно їх ролі, напрямів діяльності в сучасному кримінальному процесі [1, с. 6].

Саме тому нині проблема спільної діяльності зазначених суб'єктів стала ще актуальнішою.

У науковій літературі діяльності органів досудового розслідування приділено чимало уваги. Ця проблема була предметом дослідження таких науковців, як О. В. Баулін, Ф. Ю. Бердичевський, В. В. Гевко, І. М. Гуткін, А. Я. Дубинський, Л. М. Карнєєва, О. М. Ларін, Г. А. Матусовський, М. А. Погорецький, С. В. Слинько, В. М. Тertiшник, М. Є. Шумило та ін.

Проте окремі організаційні та процесуальні особливості діяльності слідчих й оперативних підрозділів залишаються дискусійними у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, оскільки їх не визначено ні в теорії кримінального процесу, ні в кримінальному процесуальному законодавстві та відомчих нормативно-правових актах, що спричиняє нарікання практичних працівників. Усе це певною мірою знижує ефективність проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових заходів, певних форм взаємодії слідчих та оперативних підрозділів, а також впливає на якість досудового розслідування загалом.

Сучасний етап із його реформуванням кримінального судочинства та новими вимогами правозастосовної практики актуалізував складне питання про реалізацію своїх повноважень органами досудового розслідування й оперативними підрозділами і визначив необхідність повторно дослідити окреслені проблеми вже на сучасному етапі розвитку кримінального процесу.

Для ґрунтового аналізу спільної діяльності слідчих та оперативних підрозділів як самостійної системи, передусім, необхідно виокремити її структурні елементи й визначити властиві їй особливості в межах тієї діяльності, стосовно якої її розглядають. Елементами структури досліджуваної системи є суб'єкти, що взаємодіють, відносини, які виникають у процесі їхньої спільної діяльності, об'єкти й мета спільної діяльності цих суб'єктів. Для взаємодії потрібні: узгодженість цілей, місця та часу, відповідність вимогам закону й нормативним відомчим актам, поєднання найважливіших суб'єктів, сил, засобів і методів.

Важливим елементом взаємодії є її мета. Діяльність під час взаємодії сторін має бути підпорядкована загальній меті – установленню обставин кримінального правопорушення. Цілі взаємодії визначено тактичними, організаційними, технічними й іншими завданнями, виконання яких сприяє якісному та своєчасному виявленню і розслідуванню кримінального правопорушення, правильному застосуванню законодавства, раціональності й ефективності слідчої діяльності тощо.

Крім єдиної мети, яка є головною в організації спільної діяльності слідчих та оперативних підрозділів, необхідно враховувати й низку інших критеріїв: особливості співробітництва слідчих, оперативних та інших підрозділів між собою; строки здійснення спільних заходів; функції підрозділів, що взаємодіють; зв'язок із системою органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; ступінь конспірації; етапи здійснення спільних слідчих й оперативно-розшукових заходів; суб'єкти взаємодії; форми взаємного інформаційного обміну [2, с. 165].

Сутність досліджуваної спільної діяльності (взаємодії) полягає, насамперед, у консолідації сил і засобів суб'єктів взаємодії, оптимальному поєднанні сполученні узгодженості й самостійності дій слідчого та оперативних підрозділів у процесі їхньої спільної діяльності, за пріоритетної керівної ролі слідчого, що не виключає ініціативи оперативних підрозділів.

Частиною правоохоронної системи є слідчий корпус, призначений виявляти та розслідувати злочини, здійснювати роботу щодо запобігання їм [3, с. 4]. Слідчий є основним суб'єктом розглядуваної взаємодії, а здебільшого – безпосереднім ініціатором й організатором спільної діяльності з фахівцями у процесі розслідування кримінального правопорушення. Слідчий як посадова особа органів Національної поліції України уповноважений здійснювати досудове розслідування згідно з чинним кримінальним процесуальним законодавством (ч. 2 ст. 38 КПК України) [4].

Відповідно до Інструкції з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України від 9 серпня 2012 року № 686, на органи досудового розслідування покладено такі завдання:

захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень;

охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження;

забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень;

забезпечення відшкодування фізичним і юридичним особам шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями;

виявлення причин та умов, які сприяють учиненню кримінальних правопорушень, і вжиття через відповідні органи заходів щодо їх усунення.

На органи досудового розслідування може бути покладено й інші завдання, установлені законодавством України. Вони зобов'язані застосовувати всі передбачені чинним законодавством заходи для забезпечення ефективності досудового розслідування [5].

Слідчий – це службова особа, яка є відповідальною в системі правоохоронних органів і наділена спеціальними, лише їй притаманними, повноваженнями в кримінальному провадженні.

Аналіз норм кримінального процесуального законодавства дає підстави для висновків, що головна роль у розслідуванні кримінальних правопорушень належить слідчому. Працівники оперативних підрозділів не мають права самостійно без доручення слідчих виконувати слідчі та розшукові дії (серед яких негласні).

Це зумовлено, передусім, тим, що участь у розробленні проекту КПК України брали експерти міністерства юстиції

Сполучених Штатів Америки та країн Європейського Союзу, за пропозицією яких прийнято чинну концепцію кримінального процесуального законодавства (за аналогією до європейської континентальної правової системи), відповідно до якої всі процесуальні повноваження зосереджено лише в одного суб'єкта досудового розслідування, а саме слідчого (детектива).

Відповідно до ст. 38 (Органи досудового розслідування) КПК України, органи досудового розслідування зобов'язані застосовувати всі передбачені законом заходи для забезпечення ефективності досудового розслідування. Саме тому слідчого наділено новими для нього повноваженнями щодо самостійного проведення всіх негласних слідчих (розшукових) дій (ч. 6 ст. 246 КПК України) [4]. Водночас структуру органів Національної поліції України та повноваження оперативних підрозділів під час імплементації КПК України залишено без змін, що не дає можливості повноцінно застосовувати норми цього Кодексу, зокрема щодо процесуальних повноважень слідчого.

Унаслідок цього слідчий самостійно здійснює розслідування в повному обсязі, а інколи (лише за кожним п'ятим кримінальним провадженням) надає доручення працівникам оперативних підрозділів про виконання слідчих (розшукових) дій. Причому без такого доручення працівник оперативного підрозділу брати участь у розслідуванні злочинів не має права.

Уповноважені оперативні підрозділи не мають права виходити за межі доручень слідчого, за власною ініціативою здійснювати процесуальні дії або самостійно звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора про надання дозволу на проведення певних слідчих (розшукових) дій, які потребують такого дозволу. У разі виявлення обставин, що мають значення для кримінального провадження або вимагають нових процесуальних рішень слідчого (наприклад, у випадку отримання інформації внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами), працівник оперативного підрозділу має право лише подати слідчому ініціативний рапорт про проведення відповідних слідчих (розшукових) дій, зокрема негласних. За умов самостійного виявлення злочину працівник оперативного підрозділу тільки передає зібрані матеріали слідчому для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань і початку кримінального провадження.

Зазначені обставини призвели до того, що у провадженні одного слідчого в середньому за рік знаходиться 140–170 кримінальних проваджень, а один працівник оперативного підрозділу виконує до 10 доручень слідчих (підрозділу карного розшуку – до 20 доручень слідчих, підрозділу протидії злочинам у сфері економіки – до 5 доручень, підрозділу боротьби з незаконним обігом наркотиків і підрозділу кримінальної поліції у справах дітей – по 2–3 доручення, підрозділу протидії торгівлі людьми – по 1–2 доручення). Такі доручення надають слідчі лише за 40 % всіх зареєстрованих тяжких й особливо тяжких злочинів.

Один працівник підрозділів кримінального блоку поліції за дев'ять місяців 2015 року в середньому подає лише один ініціативний рапорт про проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

З огляду на зазначені обставини, з метою вдосконалення досудового розслідування й оптимізації органів, які беруть у ньому участь, на нашу думку, слід переглянути наявну структуру територіальних органів у напрямі об'єднання слідчих та оперативних підрозділів (карного розшуку, протидії злочинам у сфері економіки, протидії незаконному обігу наркотиків тощо) в єдиний орган досудового розслідування.

Об'єднання цих підрозділів надасть можливість:

скоротити наявну штатну чисельність, зокрема керівників відділів (відділень, секторів) та їх заступників відповідних оперативних підрозділів;

збільшити чисельність особового складу слідчих підрозділів, що зумовить зменшення обсягів навантаження на слідчих і підвищення якості досудового розслідування;

обмежити витрати робочого часу на налагодження взаємодії між підрозділами, оскільки слідчий самостійно здійснюватиме слідчі (розшукові) дії, зокрема негласні слідчі (розшукові) дії, не затрачаючи часу на надання доручень та очікування їх виконання. Зникне потреба в наданні ініціативних рапортів на проведення негласних слідчих (розшукових) дій, оскільки, визнавши необхідним їх проведення, він не повинен буде отримувати для цього доручення слідчого.

Принагідно зазначимо, що така структура органу досудового розслідування визначена для Національного антикорупційного бюро України (у складі якого діють підрозділи детективів, які

здійснюють оперативно-розшукові та слідчі (розшукові) дії, окремо – оперативно-технічні підрозділи).

До кримінальної поліції належатимуть виключно підрозділи оперативно-технічних заходів, оперативної служби, кримінальної розвідки. Повноваження останньої передбачають виявлення латентних злочинів (у сфері господарської та службової діяльності (зокрема корупційних), незаконного обігу наркотиків, торгівлі людьми, кіберзлочинів тощо). Усіх інших працівників підрозділів кримінального блоку, яких скорочуватимуть, призначатимуть у слідчі підрозділи на посади слідчих.

На першому етапі можливе призначення на посади заступників начальників слідчих підрозділів колишніх керівників оперативних підрозділів, які відповідатимуть за розслідування кримінальних проваджень за нерозкритими злочинами, проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Водночас колишні працівники оперативних підрозділів можуть залучати до розслідування злочинів за відповідними напрямками, у виявленні та розкритті яких вони мають відповідні навички (злочини проти життя та здоров'я особи, у сфері незаконного обігу наркотиків, господарські злочини тощо).

З усіма працівниками оперативних служб, яких призначатимуть на відповідні посади до слідчих підрозділів, необхідно провести заняття з детального вивчення кримінального процесуального законодавства щодо проведення слідчих (розшукових) дій, складання процесуальних документів, кваліфікації злочинів тощо. Слідчі, які вже працювали в слідчих підрозділах, мають набути в системі службової підготовки відповідних навичок із проведення негласних слідчих (розшукових) дій (у частині, що не належить до компетенції Департаменту оперативно-технічних заходів і Департаменту оперативної служби).

Запропоновані зміни в структурі органів поліції відповідатимуть вимогам КПК України та Закону України «Про Національну поліцію».

Таким чином, виконання сучасних завдань протидії злочинності потребує суттєвого вдосконалення форм організації діяльності слідчих й оперативних підрозділів. Взаємодія між слідчими й оперативними підрозділами під час досудового розслідування має передбачати чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами цієї діяльності, налагодження постійного міжвідомчого інформаційного обміну.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Взаємодія слідчих та оперативних підрозділів під час досудового розслідування : навч. посіб. / Р. І. Благута, М. П. Климчук, В. М. Сакал, М. С. Цуцкірідзе ; за заг. ред. М. П. Климчука. – Львів : ЛьвДУВС, 2014. – 216 с.
2. Юхно О. О. Окремі аспекти взаємодії слідчих та інших підрозділів органів внутрішніх справ під час розслідування злочинів / О. О. Юхно // Митна справа. – 2012. – № 2 (80). – С. 164–168.
3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 188 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
5. Щодо організації діяльності органів досудового розслідування : Інструкція Міністерства внутрішніх справ України від 9 серп. 2012 р. № 686 // Збірник нормативно-правових актів України, що регламентують окремі питання кримінального провадження / [упоряд. С. М. Алфьоров, С. М. Міщенко, В. І. Фаринник та ін. ; за заг. ред. В. І. Сліпченка]. – Київ : АРТ-Дизайн, 2012. – 250 с.

Стаття надійшла до редколегії 16.09.2016

Tsutskiridze M. – *Ph.D in Law, Doctoral Student of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine;*

Klymchuk M. – *Ph.D in Law, Associate Professor of the Department of Criminal Proceedings of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

Legal and Organizational Principles of Procedural Improvement of Pre-trial Investigation of the National Police of Ukraine

The article investigates the nature and content of procedural activities of pretrial investigations and operational units in the investigation of criminal offenses under the current Criminal Procedure Code of Ukraine. The features of these interactions under preliminary

investigation suggested organizational proposals for the improvement of procedural activities of pretrial investigation by reorganizing the operational units in the system of the National Police.

It is noted that the solution of contemporary problems fighting crime requires a significant improvement of forms of investigative and operational units. Development cooperation between investigators and intelligence units during the preliminary investigation should include a clear division of responsibilities between all actors of this activity, ongoing cooperation and interagency information exchange.

In order to improve and optimize pre-trial investigation authorities participating in it, it is proposed to review the existing structure of territorial bodies by combining investigative and operational departments (CID, combating economic crimes, combating drug trafficking) into a single body pre-trial investigation.

It is concluded that combining these units will allow: reduce existing staff number, including heads of departments (departments, sectors) and their respective alternates operational units; increase the strength of the investigative units respectively will reduce the burden on investigators and improve the quality of pre-trial investigation; reduce unnecessary expenditure of time for establishing interaction between departments because an independently carry out investigative (detective) action, covert investigative (detective) action without spending the time for providing instructions and expectations of their performance. No longer need to provide reports on the initiative of covert investigative (detective) acts as finding it necessary to conduct not want to receive this commission investigator.

Keywords: criminal proceedings, police, law enforcement agencies, of pre-operational units.