

УДК 343.132

*Калатур М. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент, докторант Національної академії
внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ УКРАЇНИ

Узагальнено та проаналізовано теоретико-правові підходи до розуміння сутності поняття й системи органів досудового розслідування України. Дано авторське визначення понять «орган досудового розслідування» та «система органів досудового розслідування в Україні». Запропоновано для формування єдиного бачення досліджуваної проблеми й уніфікації вітчизняного законодавства законодавчо закріпити ці поняття, внівши відповідні зміни до статті 2 Кримінального процесуального кодексу України.

Ключові слова: орган досудового розслідування, система органів досудового розслідування, слідчий підрозділ, досудове розслідування.

Обобщены и проанализированы теоретико-правовые подходы к пониманию сущности понятия и системы органов предварительного расследования Украины. Дано авторское определение понятий «орган досудебного расследования» и «система органов предварительного расследования в Украине». Предложено для формирования единого видения исследуемой проблемы и унификации отечественного законодательства законодательно закрепить данные понятия, внося соответствующие изменения в ст. 2 Уголовного процессуального кодекса Украины.

Ключевые слова: орган досудебного расследования, система органов досудебного расследования, следственное подразделение, досудебное расследование.

Постановка проблеми. Останніми роками в Україні зазнала реформування система органів досудового розслідування: як відбулися структурно-організаційні зміни в традиційних слідчих підрозділах та органах, так і з'явилися нові структури з урахуванням глобальних тенденцій у цій сфері, європейського досвіду, очікувань і вимог суспільства щодо стану дотримання прав, безпеки, правопорядку, протидії злочинності тощо. Наразі цей процес перебуває на завершальній стадії, адже деякі органи

досудового розслідування ще формуються й фактично не працюють, зокрема Державне бюро розслідувань, правове забезпечення діяльності якого було закладено ще в 2016 році.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти організації та функціонування органів досудового розслідування досліджували О. В. Баулін, Р. І. Благута, В. В. Король, А. Г. Нікуліна, М. І. Панов, О. І. Пашинін, О. А. Солдатенко, О. Ю. Татаров, В. М. Тертишник, А. В. Шевчишин та інші науковці.

Не вирішені раніше проблеми. Незважаючи на значний науковий доробок із цієї проблематики, з урахуванням законодавчих новел та організаційно-структурних змін у цій сфері поняття «орган досудового розслідування» та «система органів досудового розслідування України» потребують уточнення й подальшого вивчення.

Метою цієї статті є комплексне дослідження поняття та системи органів досудового розслідування України.

Виклад основного матеріалу. Стосовно досліджуваного питання А. В. Самодін справедливо стверджує, що якісне й ефективне виконання завдань кримінального провадження щодо забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування є неможливим без належної організації та функціонування системи органів досудового розслідування в Україні [1, с. 139]. Більш того, незважаючи на те, що сучасну традиційну систему органів досудового розслідування визначено у статті 38 Кримінального процесуального кодексу України [2], водночас, як слушно наголошують Г. І. Сисоєнко та А. В. Самодін, у ній є певні органи розслідування, практика функціонування яких поки що лишається невідомою громадськості та науці кримінального процесу, а також і іншим судовим і правоохоронним органам (Державне бюро розслідувань та підрозділи детективів і внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України) [3, с. 118]. З останнім положенням слід погодитися, а стосовно того, що в статті 38 Кодексу закріплено саме «систему органів досудового розслідування», не заперечити не можемо, про що детальніше йтиметься далі.

Варто зазначити, що в загальному розумінні сутність досудового розслідування полягає у здійснюваній відповідно до вимог кримінально-процесуального закону діяльності слідчого й органу дізнання, спрямованій на збирання, дослідження, оцінювання, перевірку та використання доказів, попередження, запобігання та розкриття злочинів, установлення об'єктивної істини, забезпечення правильного застосування закону, охорону прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [4]. Н. В. Пильгун, Є. В. Бородин та І. О. Присяжнюк вважають, що досудове слідство є основною формою попереднього розслідування, яка являє собою врегульовану нормами кримінально-процесуального закону діяльність слідчого, пов'язану із збиранням, перевіркою та оцінюванням доказів із метою всебічного, повного й об'єктивного встановлення події злочину, винності конкретних осіб у його скоєнні та інших обставин, які мають значення для правильного вирішення кримінальної справи. При цьому досудове слідство, на думку авторів, покликане вирішити або створити умови для подальшого вирішення судом найважливішого завдання – забезпечення справедливості та всіх інших завдань кримінального процесу [5, с. 135–136].

Натомість офіційно відповідно до статті 5 Кримінального процесуального кодексу України досудове розслідування визначено як стадію кримінального провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду

обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності [2].

Водночас у вищезгаданій статті КПК у межах досудового розслідування законодавець визначає й розмежовує дві його форми, трактуючи досудове слідство як форму досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування злочинів, а дізнання – як форму досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування кримінальних проступків [2]. Проте проблемним питанням вважаємо законодавчу неврегульованість змісту й переліку власне кримінальних проступків.

Більш детально сутність і зміст досудового розслідування розкривається законодавцем у Розділі III «Досудове розслідування», зокрема у главі 19 «Загальні положення досудового розслідування» Кримінального процесуального кодексу України.

Щодо поняття та системи органів досудового розслідування в Україні варто зазначити, що в статті 38 Кримінального процесуального кодексу України наводиться лише їх перелік, тобто поняття «орган досудового розслідування» та «система органів досудового розслідування» на концептуальному рівні залишаються невизначеними. При цьому окремі трактування цих понять трапляються в нормативних актах, присвячених регулюванню діяльності того чи іншого окремо взятого органу досудового розслідування.

Так, згідно зі статтею 38 Кримінального процесуального кодексу України органами досудового розслідування (органами, що здійснюють

дізнання й досудове слідство) є такі:

1) слідчі підрозділи: а) органів Національної поліції; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів Державного бюро розслідувань; ґ) органів Державної кримінально-виконавчої служби України;

2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [2].

Безпосередньо органи досудового розслідування Національної поліції України є структурними підрозділами апарату центрального органу управління поліції, її територіальних органів – головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях та місті Києві, територіальних (відокремлених) підрозділів головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві, які згідно з кримінальним процесуальним законодавством забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів Національної поліції [6].

У свою чергу, органи досудового розслідування Державної кримінально-виконавчої служби України є структурними підрозділами Міністерства юстиції України та його головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, які згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України забезпечують досудове розслідування кримі-

нальних правопорушень, віднесених до їх підслідності [7].

Слідчі підрозділи Служби безпеки України – державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України, – як функціональний підрозділ останнього покликаний виявляти, припиняти та розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України, та проводити їх досудове розслідування [8, ст. 1, 24].

Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Відповідно, воно здійснює досудове розслідування злочинів, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань, на підставах і в порядку, встановлених законом [9, ст. 1, 6].

У свою чергу, підрозділ детективів і підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України – державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, – здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України, а також проводять досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом [10, ст. 1, 16].

Нарешті, слідчі підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, охоплюють: 1) Головне слідче управління фінансових розслідувань Державної фіскальної служби України; 2) слідче управління кримінальних розслідувань Головного слідчого управління фінансових розслідувань Державної фіскальної служби України, слідче управління Офісу великих платників податків; 3) слідчі підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, у місті Києві, областях, Офісі великих платників податків; 4) слідчі підрозділи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, міського та районного рівнів [11]. Загалом же Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування й державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [12], серед іншого і проводить досудове розслідування відповідно до законодавчо встановленої підслідності.

У цьому контексті слід зауважити, що підслідність закріплено у статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. Наприклад, слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування

кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесено до підслідності інших органів досудового розслідування. Натомість слідчі органів безпеки здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 109, 110, 110-2, 111, 112, 113, 114, 114-1, 201, 258-258-5, 265-1, 305, 328, 329, 330, 332-1, 333, 334, 359, 422, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446 і 447 Кримінального кодексу України [13], а слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, – злочинів, передбачених статтями 204, 205, 205-1, 212, 212-1, 216, 218-1 та 219 Кримінального кодексу України [13]. У свою чергу, слідчі органів Державного бюро розслідувань займаються досудовим розслідуванням злочинів, учинених Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [2] та іншими високопосадовими особами, визначеними у відповідній статті. І це ж саме стосується кожного окремо взятого органу досудового розслідування.

Підсумовуючи сказане вище, вважаємо доцільним наголосити, що під час розгляду системи органів досудового розслідування в Україні важливо усвідомлювати, що вона не просто являє собою визначений законодавством перелік органів досудового розслідування, але й передбачає фактичні взаємозв'язки між ними, а також синергетичний ефект досягнення цілей і виконання завдань досудового розслідування від функціонування цих органів саме у системі, а не відокремлено.

Також варто зауважити, що згідно з положеннями Кримінального процесуального кодексу України слідчі органу досудового розслідування здійснюють досудове розслідування одноособово або слідчою групою, при цьому під час досудового розслідування кримінальних проступків у встановлених законом випадках повноваження слідчого органу досудового розслідування можуть здійснюватися співробітниками інших підрозділів органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та органів Державної кримінально-виконавчої служби України (ст. 38) [2].

Зокрема, взаємодію слідчих підрозділів органів Національної поліції України з іншими органами та підрозділами поліції націлено на запобігання кримінальним правопорушенням, їх виявлення та розслідування, притягнення до встановленої законодавством відповідальності осіб, які їх учинили, відшкодування завданої кримінальними правопорушеннями шкоди й відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб [14].

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки дослідження поняття та системи органів досудового розслідування України, пропонуємо розуміти під поняттям «орган досудового розслідування» державний орган або підрозділ державного органу, уповноважений на виконання функцій із дізнання та досудового слідства в межах передбачених чинним законодавством сфери компетенції та закріпленої підслідності на стадії кримінального провадження, що передбачає внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, збирання, дослідження, перевірку, аналіз, оцінювання та використання доказів і встановлення об'єктивної істини, закриття кримінального провадження або направлення до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

Вважаємо, що система органів досудового розслідування в Україні –

це сукупність взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих органів досудового розслідування (слідчі підрозділи органів Національної поліції, Служби безпеки, контролю за додержанням податкового законодавства, Державного бюро розслідувань, Державної кримінально-виконавчої служби України, підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро), а також фактичних взаємозв'язків між ними, які обумовлюють синергетичний ефект досягнення цілей і виконання завдань досудового розслідування від функціонування цих органів саме у системі, а не відокремлено. При цьому для формування єдиного бачення проблеми й уніфікації вітчизняного законодавства вважаємо доцільним законодавчо закріпити поняття органу досудового розслідування та системи органів досудового розслідування, внівши відповідні зміни до статті 2 Кримінального процесуального кодексу України.

Список використаних джерел

1. Самодін А. В. Система органів досудового розслідування. Актуальні проблеми досудового розслідування : тези доповідей IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 1 лип. 2015 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 139–142.
2. Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
3. Сисоєнко Г. І., Самодін А. В. Нові органи досудового розслідування в Україні. Часопис цивільного і кримінального судочинства. 2015. № 5 (26). С. 117–126.
4. Гель А. П., Семаков Г. С., Кондракова С. П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : МАУП, 2004. 272 с.
5. Пильгун Н. В., Бородін Є. В., Присяжнюк І. О. Досудове слідство як основна форма розслідування: питання реформування на сучасному етапі. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2012. № 3. С. 135–139.
6. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06 лип. 2017 р. № 570 // База даних «Законодавство України» (БД «Законодавство України») / Верховна Рада України (ВР України). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0918-17> (дата звернення: 15.03.2018).

7. Про затвердження Положення про органи досудового розслідування Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 04 лип. 2017 р. № 2166/5 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0822-17> (дата звернення: 15.03.2018).

8. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

9. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. Ст. 55.

10. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 47. Ст. 2051.

11. Про роботу слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства : форма № 1-СЛ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1401-17> (дата звернення: 10.03.2018).

12. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення: 04.03.2018).

13. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

14. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07 лип. 2017 р. №575. Офіційний вісник України. 2017. № 67. Ст. 2019.

M. Kalatur,
*PhD in Law, Associate Professor,
Doctoral Candidate of the National Academy
of Internal Affairs*

CONCEPT AND SYSTEM OF THE PRE-TRIAL INVESTIGATION BODIES OF UKRAINE

The article generalizes and analyzes theoretical and legal approaches to understanding the essence of the concept and system of organs of pre-trial investigation of Ukraine.

The body of pre-trial investigation is defined as a state body or subdivision of a state body authorized to perform the functions of inquiry and pre-trial investigation within the limits of the competence and the assigned jurisdiction provided for by the current legislation at the stage of criminal proceedings, which provides for the introduction of information into the Unified Register of pre-trial investigations, collection, research, verification, analysis, evaluation and use of evidence, establishing objective truth, closing criminal proceedings or referring to in the indictment, a motion to impose compulsory measures of medical or educational nature or the exemption from criminal liability.

It was established that the system of pre-trial investigation institutions in Ukraine is a set of interconnected and complementary bodies of pre-trial investigation (investigating units of the National Police, security, control over compliance with tax legislation, the State Bureau of Investigations, the State Criminal-Enforcement

Service of Ukraine, a detective unit, unit internal control of the National Anti-Corruption Bureau), as well as the actual interrelationships between them, which determine the synergistic effect of achieving the goals and agony task pre-trial investigation of the operation of the data is in the system, rather than separately.

It is proposed to form a single vision of the problem under study and the unification of domestic legislation, to legally consolidate these concepts, introducing appropriate changes to Art.2 of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

Keywords: *pre-trial investigation body, system of pre-trial investigation bodies, investigator unit, pre-trial investigation.*

Надійшла до редакції 15.02.2018