

ронної пошти), особистими зустрічами певної особи.

Перспективи подальшого дослідження проблеми вбачаються в розробці за аналогією із законом про попереднє ув'язнення окремого закону про домашній арешт.

Бібліографічні посилання

1. *Буткевич В.* Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського Суду з прав людини судами України / В. Буткевич // *Право України.* – 2011. – № 7. – С. 48-63.
2. *Губська О. А.* Взяття під варту як запобіжний захід у світлі національного та міжнародного законодавства / О. А. Губська // *Адвокат.* – 2007. – № 3.
3. Проект Кримінально-процесуального кодексу України (реєстр. № 9700) за станом на 22 березня 2012 р. : ухвалений Постановою Верховної Ради України від 9 лютого 2012 р. № 4364-VI «Про прийняття за основу проекту Кримінально-процесуального кодексу України». – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
4. *Кучинська О. П.* Домашній арешт як запобіжний захід в кримінально-процесуальному законодавстві / О. П. Кучинська // *Адвокат.* – 2010. – № 7 (118). – С. 17-19.
5. *Молдован В. В.* Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навч. посіб. / В. В. Молдован, А. В. Молдован. – К., 1998.
6. *Мороз В. М.* Заходи безпеки за кримінальним законодавством США / В. М. Мороз // *Право і суспільство.* – 2010. – № 4. – С. 186-194
7. *Сімонович Д. В.* Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України : монографія / Д. В. Сімонович. – Х., 2011.
8. *Сірий М. І.* Українська модель здійснення судового контролю на досудових стадіях кримінального процесу / М. І. Сірий // *Адвокат.* – 2005. – № 9. – С. 6-8.
9. *Тертишник В. М.* Кримінально-процесуальне право України : підручник / 5-те вид., доп. і перероб. / В. М. Тертишник. – К., 2007.
10. *Чернова А. К.* Концептуальні аспекти проекту Закону «Про тимчасове затримання особи» / А. К. Чернова // *Державна політика у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні.* – Д., 2008. – С. 160-162.
11. *Шевчук С.* Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України / С. Шевчук // *Право України.* – 2011. – № 5. – С. 175-185.

Надійшла до редакції 08.05.2012

Д.М. Мірковець
слідчий
(МВС України)

УДК 343.102

ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОСУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

Обґрунтовано необхідність вертикального підпорядкування слідчих підрозділів. Запропоновано шляхи реформування слідчого апарату органів внутрішніх справ.

Ключові слова: *досудове провадження, керівник слідчого підрозділу, реформування кримінальної юстиції, вертикальне підпорядкування, самостійність і незалежність слідчого.*

Обоснована необхідність вертикального подчинення следственных

подразделений. Предложены пути реформирования следственного аппарата органов внутренних дел.

Ключевые слова: досудебное производство, руководитель следственного подразделения, реформирования уголовной юстиции, вертикальное подчинение, самостоятельность и независимость следователя.

The necessity of a vertical subordination of the investigative units has been argued. The ways of reforming the investigative units of the Internal affairs are proposed.

Keywords: pre-trial investigation, the chief of the investigative unit, the criminal justice reform, vertical subordination, investigator's autonomy and independence.

Постановка проблеми. Питання підвищення ефективності розкриття та розслідування злочинів постійно перебувають у центрі уваги вчених-юристів, працівників правоохоронних органів, законодавчої й виконавчої гілок влади. Однією із найбільш важливих таких проблем залишається пошук оптимальних варіантів організації досудового слідства, структурна перебудова слідчого апарату відповідно до потреб слідчої практики, визначення його місця в системі правоохоронних органів тощо.

Ці питання нерозривно пов'язані з удосконаленням організації досудового провадження, адже сьогодні 92% працівників слідчого корпусу (за винятком слідчих прокуратури) перебувають у безпосередньому підпорядкуванні органів дізнання, а їх працівники – фактично під керівництвом керівників цих органів. Це призводить до того, що слідчі змушені відволікатися від розслідування злочинів, виконуючи невластиві їм функції (досить часто вони залучаються до охорони громадського порядку, призначаються черговими та відповідальними тощо). Подібне дисонує із проголошеною у кримінальному судочинстві самостійністю і незалежністю слідчого й суттєво погіршує ефективність досудового провадження.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання належної організації досудового провадження ставали предметом активних дискусій й, відповідно, знайшли значне відображення у працях таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як Б.В. Асрієв, В.П. Божьєв, В.П. Даневський, М.І. Кулагін, М.Ч. Когамов, А.М. Ларін, О. Р. Михайленко, М. М. Михеєнко, М.А. Погорецький, Б.В. Романюк, Р.Ю. Савонюк, О. Ю. Татаров, В.М. Тертишник, В.І. Фаринник, Л.Д. Удалова, І.Я. Фойницький та багато інших. Завдяки їх працям в цілому створено теоретичне підґрунтя для удосконалення досудового провадження. Проте деякі питання, з урахуванням сучасної кримінально-процесуальної доктрини, зарубіжного досвіду та слідчої практики, потребують додаткового опрацювання, що і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Чинна ще з радянських часів система підпорядкування слідчих підрозділів не може гарантувати незалежності та самостійності слідчих у ході розслідування злочинів. Хоча керівники органів дізнання відповідно до законодавства України та функціональних обов'язків не вправі втручатись у процесуальну діяльність слідчих, саме їм надано право призначати та звільняти слідчих з посад, накладати на них дисциплінарні стягнення, встановлювати рівень

грошового забезпечення, присвоювати чергові спеціальні звання, визначати періодичність відпусток тощо.

Підпорядкованість слідчих в адміністративному аспекті та існуючі критерії оцінки роботи призводять до того, що керівники органів дізнання з метою покращання статистичних показників службової діяльності, використовуючи свої повноваження щодо організації роботи слідчих, прямо чи опосередковано намагаються впливати на проведення досудового слідства у кримінальних справах.

Як наслідок, це провокує необ'єктивність у розслідуванні злочинів, а допущені оперативними працівниками помилки (іноді й прямі фальсифікації) не завжди виявляються. Зустрічаються випадки порушення справ та пред'явлення обвинувачень за явно недостатнього обсягу доказів. Відтак, лише протягом 2011 р. слідчими ОВС було винесено понад 2070 (на 265 більше, ніж у 2010 р.) постанов про порушення кримінальної справи, у подальшому скасованих прокурорами та судами як передчасно та необгрунтовано прийняті. Також протягом вказаного періоду зафіксовано 646 фактів незаконних відмов слідчими у порушенні кримінальної справи та 14 “прямих” приховувань заяв чи повідомлень про злочини від реєстрації, до відповідальності притягнуто 93 працівники слідчих підрозділів. При цьому відповідно до відомчих актів саме на начальників органів дізнання покладається обов'язок щодо забезпечення процесуальної самостійності слідчих і недопущення фактів втручання в їх діяльність службових осіб, не уповноважених на це законодавством України [1].

Слід погодитися з М.Ч. Когамовим, що “портрет” адміністративної залежності слідчого явно буде неповним без вказівки на відсутність права слідчого давати доручення та вказівки органам дізнання у кримінальних справах. Дійсно, в умовах підпорядкування органам дізнання давання слідчим доручень і вказівок виглядає з міркувань субординації парадоксально, змушує його уникати реалізації цього права й фактично виключає із процесу розслідування злочинів цілеспрямовані, специфічні можливості органів дізнання [2, с. 20-21].

Вивчення матеріалів слідчої практики свідчить, що замість результатів виконання конкретних завдань слідчий в кращому випадку отримує “відписки” зі змістом “проведеними оперативно-розшуковими заходами не виявилось можливим встановити”. Так, в одному з органів внутрішніх справ практично усіма оперуповноваженими відповіді на доручення слідчих надаються на заздалегідь підготовлених формалізованих бланках рапортів про виконання оперативно-розшукових заходів, в яких “від руки” зазначаються лише номер кримінальної справи та дата виконання. Інколи слідчому доводиться самостійно готувати відповіді на свої доручення, лише підписуючи їх в оперативних працівників.

Як наслідок, слідчий (особливо це стосується молодих фахівців) змушений самостійно здійснювати всі необхідні процесуальні дії (виклик учасників процесу для проведення слідчих дій, забезпечення участі понятих під час проведення слідчих дій тощо). Основною причиною цього є те, що

лише він вболіває за кінцевий результат – об'єктивність, повноту і всебічність розслідування справи, й жодним чином не може вплинути ні на працівників органу дізнання, ні на його керівника [3, с. 242].

Таким чином, недосконалість чинної структури підпорядкування слідчих не тільки порушує основний принцип діяльності органів досудового слідства – процесуальної самостійності та незалежності, а й негативно впливає на ефективність протидії злочинності та не може в повному обсязі гарантувати захист прав і свобод громадян, а також дотримання законності. Результатом цього є низький рівень довіри населення до слідчого апарату, критичні оцінки його діяльності з боку міжнародних експертів.

Недаремно Президент України, вітаючи працівників міліції з нагоди 20-ї річниці від дня створення української міліції, наголосив на необхідності якісно нового підходу до організації роботи досудового слідства. Як зазначив гарант, слід вже сьогодні забезпечити реальну процесуальну незалежність слідчих – це не тільки відповідатиме меті та духу реформ, але й дозволить уникнути карального ухилу слідства, помилок та порушень прав людини [4].

Загалом, існують різні думки щодо організаційної зміни застарілої побудови органів досудового слідства, зокрема: передача всіх слідчих апаратів до органів прокуратури чи органів внутрішніх справ; концентрація суб'єктів розслідування в єдиному апараті (комітеті); створення слідчого апарату в органах юстиції; покладання досудового розслідування на судові органи тощо [5, с. 59; 6, с. 14].

Проте необхідно об'єктивно визнати, що на професійно-кадровому рівні, а тим більш ментально, реалізація зазначених позицій практично не є реальною, оскільки держава і суспільство ще не готові запровадити іншу організацію досудового слідства [7, с. 196]. При цьому слід погодитися, що найкращою системою досудового слідства є існуюча, однак вона потребує суттєвого вдосконалення та наукової розробки [8, с. 12].

Зосередження ж слідчих підрозділів у структурі декількох правоохоронних органів відповідає національним процесуальним традиціям, вітчизняній практиці, стану злочинності та перевірено часом. Відповідність спеціалізації слідчих підрозділів загальному профілю роботи правоохоронного органу, в системі якого вони діють, значно підвищує ефективність їх роботи [9].

Слід погодитися й з тим, що, враховуючи значний досвід діяльності слідчих підрозділів в органах внутрішніх справ, базовим у реформуванні слідчих підрозділів держави має стати слідчий апарат системи МВС України, адже саме він несе основний тягар у боротьбі зі злочинністю (сьогодні слідчими ОВС розслідується понад 91% злочинів у державі¹).

¹ Лише в 2011 р. у провадженні слідчих підрозділів ОВС перебувало 185490 кримінальних справ, що становить 91,1% від загальної кількості розслідуваних у державі (203610). У слідчих підрозділах прокуратури – 7,67% (15610 справ), слідчих підрозді-

До того ж, бездумна руйнація існуючої взаємодії слідства й органів дізнання є вкрай ризикованою і може призвести до неконтрольованих процесів, серйозно послабити протидію злочинності, звести нанівець позитивний досвід, накопичений в останні півсторіччя існування слідчих підрозділів у системі органів внутрішніх справ.

Таким чином, необхідною умовою оптимізації досудового провадження та приведення структури слідчих підрозділів до міжнародних вимог є створення вертикальної системи їх підпорядкування з чітким розмежуванням функцій органів досудового слідства та органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність (як у процесуальному, так й організаційному плані).

Сьогодні для слідчих підрозділів ОВС характерним є загальне підпорядкування, за якого повноваження вищого органу (ГСУ МВС – на рівні держави, СУ – на рівні області) не орієнтовані на конкретні питання керівництва об'єктом, що перебуває в такому підпорядкуванні. Таке керівництво здійснюється за наявності проміжних ланок між суб'єктом і об'єктом управління (ГУМВС, УМВС, МРЛ-органів внутрішніх справ). У зв'язку з цим виникають відносини співпідпорядкування, що полягають в одночасному підпорядкуванні суб'єкта управління двом і більше вищим органам.

Проте співпідпорядкування не має існувати у межах однієї ієрархічно побудованої системи – органів досудового слідства, адже це жодним чином не сприятиме виконанню ними своїх безпосередніх функцій.

Модель організації слідчого апарату має включати такі елементи (ознаки): організаційну незалежність і відсутність адміністративного підпорядкування та підзвітності керівнику органу дізнання; функціональну незалежність, яка забезпечує об'єктивність і неупередженість розслідування. Всі ці елементи реалізовуватимуться лише за “вертикального” підпорядкування слідчих підрозділів. Адже така система передбачає наявність у вищого органу всіх важелів керівного впливу (зокрема, вирішення щодо підлеглого органу установчих, кадрових питань, визначення його правового статусу, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності тощо). Таке підпорядкування виражається, насамперед, у відсутності між суб'єктом й об'єктом управління проміжних ланок. Передбачається повна організаційна та правова залежність об'єкта від суб'єкта управління, що значною мірою сприятиме здійсненню ефективного керівництва досудовим слідством. Це дозволить чітко розмежувати функції слідчих та інших структурних підрозділів органів внутрішніх справ, змінить психологію працівників органу дізнання щодо незалежності слідчих, сприятиме оптимізації їхньої роботи, підвищить процесуальну самостійність при прийнятті рішень у кримінальних справах тощо.

Відтак, структура слідчого апарату має бути сформованою саме за принципом вертикального підпорядкування слідчих підрозділів. Завдяки цьому буде досягнута основна мета реформування – звільнення слідчого апарату від впливу органу дізнання. При цьому повинна реально забезпечуватись процесуальна самостійність та незалежність слідчого (наприклад, заборона під загрозою відповідальності втручання в процесуальну діяльність слідчого осіб, які не мають на те законних повноважень; відповідальність за неповагу до слідчого та за вчинення перешкод його діяльності з провадження досудового розслідування, невиконання процесуальних рішень та законних вимог; установлений порядок його призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади тощо).

Визначальним фактором запровадження вертикального підпорядкування слідчих підрозділів є його успішна апробація й у практичній діяльності (1987-1989, 2002-2003, 2011-2012 рр.).

Вперше експеримент з апробації подібної системи підпорядкування був проведений у 1987 р. (зокрема, в МВС Білоруської та Естонської РСР, УВС Волгоградського та Свердловського облвиконкомів). Згодом дія експерименту була поширена й на частину УРСР (а саме на УВС в Київській області). Експеримент спрямовувався на перевірку на практиці ефективності роботи слідчих підрозділів з підпорядкуванням “по вертикалі” та обґрунтування такої реорганізації слідчого апарату [10]. Однак невдовзі (через два роки, у лютому 1989 р.) проведення експерименту без повідомлення причин та мотивів було раптово припинено, його результати залишено без аналізу, а практично повністю підготовлена реорганізація слідства безпідставно відкинута [11, с. 121]. Як зазначив тогочасний начальник ГСУ МВС СРСР В. Новіков, основними причинами неприйняття реформи слідства було небажання керівників місцевих органів внутрішніх справ позбавитися влади над слідчим апаратом і примиритися з тим, що самостійні незалежні слідчі будуть критично перевіряти й оцінювати оперативно-розшукові дані [12].

Намагання оптимізувати механізм керівництва досудовим слідством через впровадження вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів були й в роки незалежності України. Так, відповідно до наказу МВС України від 26.03.2002 № 295 в період з 1 квітня до 31 грудня 2002 р. в ГУМВС, УМВС України в Автономній Республіці Крим, Київській, Донецькій та Одеській областях проводився черговий експеримент: слідчі управління в цих областях було підпорядковано безпосередньо ГСУ МВС, а слідчі відділи (відділення) МРЛ-органів – слідчим управлінням [13]. За керівниками МРЛ-органів внутрішніх справ залишались лише функції координації взаємодії слідчих та працівників підрозділів дізнання. Окрім цього, обмежувалось залучення слідчих до виконання не властивих їм функцій (охорона громадського порядку, чергування у підрозділах внутрішніх справ, конвоювання затриманих та осіб, щодо яких обрані запобіжні заходи).

З метою більш ґрунтовної апробації зміненого режиму підпорядкування слідчих органів експеримент було продовжено ще на рік – до 31 грудня 2003 р. І, як засвідчили результати експерименту, фактично всі кількісні і якісні показники роботи як слідчих, так і в цілому органів внутрішніх справ значно покращилися. Усунуто факти відволікання слідчих на виконання роботи, не пов'язаної з безпосереднім розслідуванням злочинів, завантаження їх матеріалами перевірок заяв та повідомлень, в яких не вбачається ознак злочину. Процесуальна самостійність слідчих при прийнятті процесуальних рішень у кримінальних справах проявилася на якісно новому рівні, підвищилась їх роль як керівників слідчо-оперативних груп при розкритті та розслідуванні злочинів. Поодинокими стали випадки несвоєчасного та неякісного виконання начальниками органу дізнання доручень слідчих у кримінальних справах, у тому числі й усних запитів [14]. Проведення експерименту позитивно вплинуло на покращення взаємодії слідчих підрозділів з іншими службами у протидії злочинності, ефективності та якості роботи слідчо-оперативних груп на місцях скоєння злочинів й у процесі розслідування. Вдалося зміцнити кадровий потенціал слідчого апарату, покращити матеріально-технічну базу, підвищити імідж слідчого працівника тощо. Однак наприкінці 2003 р. експеримент було згорнуто, хоча в цілому він проходив успішно і себе повністю виправдав.

Про ефективність вертикального підпорядкування слідчих свідчить і той факт, що подібні системи протягом тривалого часу успішно функціонують (або ж функціонували) у правоохоронних органах країн близького зарубіжжя (Російської Федерації, Республіки Білорусь, Вірменії тощо).

Так, у Російській Федерації Слідчий комітет при МВС (СК МВС) було створено ще у 1995 р., у березні 2011 р. його реорганізовано у Слідчий департамент МВС (СД МВС) [15]. Завдяки цьому керівники органів дізнання у Російській Федерації позбавлені впливу на працівників слідчих підрозділів, які фактично їм не підпорядковуються.

В органах прокуратури на основі Федерального закону від 5 червня 2007 р. № 87-ФЗ “Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу РФ” і Закону “Про прокуратуру РФ” також створено Слідчий комітет при прокуратурі (СКП). Практика діяльності цього органу вказала на необхідність більш чіткого розмежування прокурорського нагляду та досудового слідства. Саме з метою створення необхідних умов для ефективної реалізації повноважень прокурорів з нагляду за процесуальною діяльністю слідчих, підвищення ролі керівників слідчих підрозділів у реалізації функції керівництва досудовим слідством, посилення взаємодії слідчих з органами прокуратури прийнято рішення про функціонування Слідчого комітету поза системою прокуратури РФ. А 15 січня 2011 р. на базі Слідчого комітету при прокуратурі створено Слідчий комітет як самостійний федеральний державний орган, підпорядкований Президенту РФ. Всі функції процесуального керівництва досудовим слідством (які були закріплені за прокурором) перейшли до слідчого

апарату, за прокурором збережено нагляд за законністю процесуальної діяльності слідчих на всіх її стадіях, як за процесуальними, так і за матеріально-правовими підставами кримінального переслідування.

Аналогічним шляхом пішла й Республіка Білорусь. Так, з 1 січня 2012 р. на виконання Указу Президента від 12 вересня 2011 р. “Про створення Слідчого комітету Республіки Білорусь” всі злочини розслідуються слідчими Слідчого комітету (до якого увійшов слідчий апарат із системи органів прокуратури, підрозділи попереднього розслідування з системи органів внутрішніх справ та системи органів фінансових розслідувань Комітету державного контролю), а також Комітету державної безпеки (КДБ зберігає за собою лише виняткову підслідність з розслідування злочинів, що стосуються питань національної безпеки) [16].

Що ж стосується досвіду Республіки Казахстан, то його можна враховувати лише частково, оскільки, незважаючи на те, що у цій країні у 1990-х роках був створений Державний Слідчий Комітет (ДСК), його з часом було ліквідовано. Однією з головних причин цього стала відсутність належного державного фінансування.

Таким чином, світовий досвід діяльності органів кримінальної юстиції вказує на необхідність організаційного розподілу оперативних, слідчих і наглядових функцій. Крім того, на необхідність відокремлення органів досудового слідства від органу дізнання, забезпечення незалежності слідчих постійно звертається увага і Європейського Союзу, на інтеграцію до якого взято курс Україною.

З метою перевірки доцільності введення системи “вертикального” підпорядкування з 1 липня 2011 р. та до 30 червня 2012 р. в органах внутрішніх справ запроваджено проведення нового експерименту. Працівники слідчих підрозділів в черговий раз виведені з підпорядкування начальників МРЛ-органів внутрішніх справ. Усунено “проміжну ланку” на досудовому слідстві – штатне дізнання. Адже ці підрозділи фактично вичерпали себе й залишалися непотрібною структурою в ОВС. Їх функції і штатні одиниці зі збереженням якісного персоналу (2577 одиниць) передані слідчим апаратам.

Окрім цього, на початку 2011 р. прийнято рішення про виключення слідчих підрозділів із структури органів по боротьбі з організованою злочинністю (у 2009 р. у ГСУ МВС та слідчих управліннях ГУМВС, УМВС було скорочено 517 посад працівників відділів розслідування особливо важливих справ та злочинів, учинених організованими групами і злочинними організаціями), що стало необхідним при оптимізації структури слідчого апарату ОВС.

Посади заступників начальників МРЛ-органів внутрішніх справ – начальників слідчих відділів (відділень) реорганізовано в посади начальників слідчих відділів (відділень). Аналогічно реорганізовано й посади керівників слідчих підрозділів обласного рівня. Подібна реорганізація зумовлена об’єктивною необхідністю і є виправданою, адже піднесення статусу керівника слідчого підрозділу до рівня заступника

начальника органу внутрішніх справ зумовлювало погіршення стану досудового слідства й підвищення залежності слідчих від оперативних інтересів (оскільки керівники слідчих підрозділів фактично були заступниками начальників органів дізнання, а цього не повинно бути). До того ж такий гібридний статус – поєднання органу дізнання та досудового слідства в одній особі – суперечив й положенням Концепції судово-правової реформи в Україні.

Сьогодні уже можна з впевненістю констатувати, що вертикальна підпорядкованість слідчих підрозділів органів внутрішніх справ дозволила: забезпечити процесуальну самостійність та незалежність слідчих, покращити взаємодію слідчих та працівників органу дізнання у розкритті та розслідуванні злочинів (завдяки незалежності слідчих при прийнятті процесуальних рішень, створенні спільних слідчо-оперативних груп, забезпеченні виконання в повному обсязі спільних, узгоджених планів оперативно-розшукових заходів та слідчих дій, доручень слідчого тощо), зміцнити професійне ядро слідчого апарату МВС України, зупинити відтік досвідчених кадрів, а головне – унеможливити будь-які прояви впливу на розслідування кримінальних справ, приблизити систему управління слідчих підрозділів органів внутрішніх справ до міжнародних стандартів та удосконалити механізм керівництва досудовим слідством. Більш ґрунтовні висновки робити в цілому ще зарано. Але попередні результати – достатньо оптимістичні.

Разом з тим, ефективне керівництво досудовим слідством не уявляється без встановлення повноважень керівників слідчих підрозділів щодо зарахування (призначення) слідчих на роботу (службу), їх звільнення, застосування дисциплінарної практики тощо. Ключовою ідеєю, проголошеною перед початком експерименту, було надати начальникам слідчих управлінь право призначати на посади та звільняти з посад слідчих підпорядкованих підрозділів (до “начальника відділу” включно), присвоювати їм спеціальні звання (до “підполковника” включно), встановлювати розмір грошового утримання тощо. Однак апробація засвідчила, що реалізувати подібні ідеї наразі є нереальним.

Як зазначили керівники слідчих підрозділів на підведенні підсумків діяльності слідчого апарату органів внутрішніх справ за 2011 р., за цим напрямом організації слідчої роботи відбулось навіть певне погіршення. Адже відповідно до наказів МВС України від 19.01.2007 р. № 16 “Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ” та від 31.08.2008 р. № 160 “Про організацію діяльності органів досудового слідства Міністерства внутрішніх справ України” (дію тимчасово призупинено наказом МВС України від 15.06.2011 р. № 336 “Про проведення експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України”) притягнути слідчого до дисциплінарної відповідальності могли і начальники слідчих управлінь (відділів), і заступник Міністра внутрішніх справ – начальник ГСУ МВС.

Із початком експерименту і виключенням вказаних положень з ві-

домчих нормативно-правових актів керівники слідчих підрозділів втрапили будь-які повноваження щодо застосування дисциплінарної практики за порушення норм кримінально-процесуального законодавства, чого апріорі не повинно бути в органах досудового слідства. Адже правомірність та ефективність здійснення слідчим покладених на нього процесуальних обов'язків безпосередньо залежить від заходів відповідальності, які можуть бути застосовані в разі його незаконної діяльності [17, с. 9]. Саме тому в керівника слідчого підрозділу повинні існувати адекватні заходи процесуального впливу на слідчого, які б забезпечували належну його діяльність.

При цьому засобами відомчої нормотворчості надати керівнику слідчого підрозділу повноваження щодо притягнення слідчого до дисциплінарної відповідальності чи його призначення на посаду неможливо, адже це суперечитиме ряду законодавчих актів. Так, у ч. 5 ст. 13 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" визначено, що державні службовці територіальних органів міністерства призначаються на посади та звільняються з посад керівниками територіальних органів міністерства (фактично – керівниками ГУМВС, УМВС). Відповідно ж до ч. 4 ст. 15 Закону України "Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ" дисциплінарні стягнення за порушення кримінально-процесуального законодавства на осіб рядового і начальницького складу (до яких належать і слідчі) можуть накладати лише начальники, яким надано право призначати цих працівників на посаду, а також їх заступники.

Саме це зумовило внесення змін (наказ МВС України від 03.08.2011 № 512) до порядку проведення експерименту (вже через місяць з його початку), які суттєво погіршили статус керівників слідчих підрозділів: начальники слідчих управлінь позбавлені права призначати на посади і звільняти з посад працівників підпорядкованих підрозділів, присвоювати їм спеціальні звання тощо. Відповідно до цих змін слідчі управління ГУМВС, УМВС та слідчі відділи (відділення) МРЛ-органів внутрішніх справ стали підпорядковуватися ГСУ МВС та слідчим управлінням уже не безпосередньо, а лише відповідно до компетенції, що фактично означає підпорядкованість суто у процесуальному аспекті (з питань службової діяльності вони, як і раніше, перебувають у залежності від органу дізнання).

Крім цього, виникла абсурдна ситуація: притягнути до відповідальності слідчого за порушення норм кримінально-процесуального законодавства теоретично може начальник кримінальної міліції, начальник міліції громадської безпеки чи керівник з питань ЄВРО-2012 (оскільки за посадою вони є заступниками начальника ГУМВС, УМВС), а керівник слідчого управління подібними повноваженнями не наділений. Частково виправити ситуацію вдалось веденням в дію наказу МВС України від 23.08.2011 № 610, відповідно до якого керівники слідчих підрозділів усіх рівнів (від начальника слідчого відділення до начальника Головного слідчого управління) отримали повноваження щодо застосування заохочень та накладення на слідчих дисциплінарних стягнень за дисципліна-

рні проступки (окрім порушень норм кримінально-процесуального законодавства). Проте навіть завдяки цьому встановити належний статус керівника слідчого підрозділу не вдалося – він і надалі залишився “керівником структурного підрозділу органу внутрішніх справ”.

Відтак, досить актуальним є питання визначення найбільш дієвої форми реалізації на практиці вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ. З цього приводу активно підтримується в юридичній літературі (М.В. Корнієнко, Д.П. Письменний, Б.В. Романюк, О.Ю. Татаров, Л.Д. Удалова) ідея створення Слідчого комітету при МВС України. І начальник ГСУ МВС В.І. Фаринник визначив, що головною метою експерименту є перевірка запланованих заходів щодо подальшого реформування досудового слідства, при якому органи досудового слідства залишаться в системі МВС, однак набувають автономного статусу створенням Слідчого комітету при МВС [18].

Проте, з огляду на результати експерименту у 2011 р., вважається, що вказані ідеї позбавлені раціональності та достатньої обґрунтованості, а створення подібного органу не призведе до бажаних результатів. Адже експеримент з апробації нової системи підпорядкування знову виявив живучість застарілих стереотипів: адміністративні методи керівництва слідством, неготовність керівників слідчих підрозділів самостійно вирішувати організаційні питання тощо.

Окрім цього, практично в усіх концепціях Слідчий комітет при МВС України визначається органом, який діє “як самостійний структурний підрозділ у складі МВС України” чи “у складі МВС України і йому підпорядковується”. Відповідно, начальники слідчих підрозділів і надалі залишатимуться керівниками структурних підрозділів ОВС й ніяких додаткових повноважень (наприклад, щодо призначення слідчих, притягнення їх до відповідальності тощо) реально не отримають. Автономія слідчого апарату в структурі МВС не зможе забезпечити повного вирішення проблеми процесуальної самостійності слідчого. Оперативні та адміністративні внутрішньовідомчі інтереси будуть так чи інакше проявлятися і суб’єктивно впливати на слідство.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що саме з урахуванням зазначеного, на наш погляд, необхідно повністю вивести слідчі підрозділи органів внутрішніх справ із відомчого підпорядкування органів дізнання й виокремити їх в окремий орган – Службу досудового слідства України. Керівникам же слідчих підрозділів та керівникам органів дізнання необхідно надати рівнозначний статус. Служба досудового слідства України (далі – СДС) має стати центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через Міністра внутрішніх справ. Аналогом організаційної та функціональної структури СДС має стати Державна міграційна служба України (утворена відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”).

З одного боку, це збереже налагоджену за десятки років взаємодію

слідчих і оперативних підрозділів при розслідуванні злочинів, з іншої – сприятиме подоланню відомчої залежності слідчих від органу дізнання й жодним чином не суперечитиме законодавству України (насамперед, Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”), яке повною мірою поширюватиметься й на діяльність слідчого апарату.

Таким чином, завдяки трансформації органів досудового слідства МВС України в СДС повною мірою буде забезпечено ідеї щодо вертикального підпорядкування слідчих підрозділів. При цьому статус особи, яка безпосередньо реалізує функцію керівництва досудовим слідством – керівника слідчого підрозділу, буде виведено на один рівень із начальником органу дізнання, що знову ж таки є необхідною умовою ефективного досудового провадження. Така реорганізація системи органів досудового розслідування (з чітким підпорядкуванням та структурою) сьогодні є вкрай необхідною й зумовленою необхідністю функціонального відмежування їх від діяльності органів дізнання. У кінцевому результаті це надасть можливість суттєво підвищити якість та ефективність досудового слідства.

Бібліографічні посилання

1. Про заходи щодо забезпечення законності при розслідуванні злочинів органами внутрішніх справ України : наказ МВС України від 3 листопада 2003 р. № 1288. – Документ МВС України.
2. Когамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, опыт, проблемы, решения / М. Ч. Когамов. – Алматы, 1997.
3. Топчій В. В. Шляхи реформування кримінального судочинства України / В. В. Топчій // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 3. – С. 239-248.
4. Янукович В. Ф. Виступ Президента України на урочистостях з нагоди Дня міліції (16 грудня 2011 р.) / В. Ф. Янукович. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/22329.html>.
5. Фаринник В. І. Досудове слідство у кримінальному судочинстві України: стан та перспективи реформування / В. І. Фаринник // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 56-64.
6. Романюк Б. В. Слідчий апарат і його місце в структурі державних органів / Б. В. Романюк // Адвокат. – 2005. – № 8. – С. 12-16.
7. Татаров О. Ю. Слідчі підрозділи органів внутрішніх справ України: проблеми реформування / О. Ю. Татаров // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 195-204.
8. Погорецький М. А. Кримінально-процесуальні відносини: структура і система : монографія / М. А. Погорецький. – Х., 2002.
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про систему органів досудового слідства” від 04.10.2004 р. № 5372. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17724.
10. О проведении эксперимента по перестройке системы следственного аппарата органов внутренних дел : приказ МВД СССР от 14 августа 1987 г. № 163. – Документ Министерства внутренних дел СССР.
11. Чаплыгина В. Н. Становление и тенденции развития органов предварительного следствия системы МВД России (функционально-структурный подход) : дис. ... канд. юрид. наук / Виктория Николаевна Чаплыгина. – Москва, 2004.
12. Новиков В. Проблемы реформирования следственного аппарата / В. Новиков // Известия. – 1989. – № 96. – С. 2-4.
13. Про проведення експерименту з апробації нової системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 26 бере-

зня 2002 р. № 295. – Документ МВС України.

14. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про статус та процесуальні і соціальні гарантії слідчих України” від 06.04.2006 р. № 4125. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15775.

15. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248. – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2011/03/01/mvd-site-dok.html>.

16. Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь : указ Президента Республики Беларусь от 12 сентября 2011 г. № 409. – Режим доступу: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31100409 &p2={NRPA}>.

17. Гаврилюк Л. В. Відповідальність слідчого: кримінально-процесуальні засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л. В. Гаврилюк. – К., 2009.

18. Фаринник В. І. Чи є майбутнє у Слідчого комітету? Шляхи реформування слідчого апарату органів внутрішніх справ України / В. І. Фаринник, Б. В. Романюк // Юридичний вісник України. – 2011. – № 38 (846). – С. 6-7.

Надійшла до редакції 17.05.2012

А.Г. Шиян

доцент кафедри

Є.Г. Демощенко

студент

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.1

ЯКОЮ ПОВИННА БУТИ СКАРГА ПОТЕРПІЛОГО У СПРАВАХ ПРИВАТНОГО ОБВИНУВАННЯ?

Розглянуто проблеми, з якими стикається потерпілий при складанні скарги приватного обвинувачення. Наведено пропозиції з удосконалення кримінально-процесуального законодавства, що дасть можливість підвищити ефективність захисту прав потерпілих у даній категорії кримінальних справ.

Ключові слова: *справи приватного обвинувачення, скарга потерпілого, вимоги до скарги приватного обвинувачення, форма та зміст скарги приватного обвинувачення.*

Рассмотрены проблемы, с которыми сталкивается потерпевший при составлении жалобы частного обвинения. Внесены предложения по усовершенствованию уголовно-процессуального законодательства, которые позволят повысить эффективность защиты прав потерпевших в данной категории уголовных дел.

Ключевые слова: *дела частного обвинения, жалоба потерпевшего, требования к жалобе частного обвинения, форма и содержание жалобы частного обвинения.*

We considered the problems that the victim clashes during the stowage of complaint of private prosecution. There are some suggestions of improvement criminally – judicial legislation that will give an opportunity to promote efficiency of defence of rights suffering in this category of criminal cases.

Keywords: *the matters of private prosecution, a complaint of victim, the requirements to the complaint of private prosecution, the manner and matter of complaint of private prosecution.*