

ПОЛІЦІЙНА І КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ: НА СТИКУ МИНУЛОГО ТА СУЧАСНОГО

УДК 343



М. Є. Шумило

доктор юридичних наук, професор, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Кримінальний процес не може ефективно функціонувати без системних узгоджень з іншими суб'єктами кримінальної юстиції.

Насамперед, це стосується взаємин з органами кримінальної юстиції, оскільки поліція завжди брала участь в розслідуванні злочинів: традиційно на теренах України кримінально-поліційна діяльність передувала процесуальному розслідуванню. При цьому межі повноважень поліції були або надто широкими, або надто обмеженими, що призводило до порушення прав і свобод людини або неефективності розслідування. У радянський період права сформувалися різновид такої діяльності – оперативно-розшукова діяльність, що призвело до невинного дублювання поліційної і кримінально-процесуальної діяльності. З прийняттям КПК 2012 р. ця проблема усунена лише частково.

Автором задекларовано пропозиції по реформуванню досудового розслідування відповідно до європейської традиції.

Ключові слова: *кримінально-процесуальна діяльність; оперативно-розшукова діяльність; поліційна діяльність.*



POLICE AND CRIMINAL-PROCEDURE ACTIVITY:
AT THE TURN OF PAST AND FUTURE

Shumilo M.

Received: 16 Apr 2015.

Сучасне вивчення наукових джерел з кримінального процесу свідчить, що автори в основному досліджують його «внутрішні проблеми». До числа таких, приміром, можна віднести розмежування функцій обвинувачення, захисту і вирішення справи по суті, принципи кримінального процесу, судового контролю, доказового права, заходів забезпечення кримінального провадження і таке інше. Однак кримінальне судочинство не може ефективно функціонувати без системних узгоджень з іншими суб'єктами органів кримінальної юстиції. Насамперед, це стосується взаємин з органами кримінальної поліції. У рамках сучасної і минулої конструкціями остання брала участь у розслідуванні злочинів. Щоправда, межі її повноважень в різні історичні періоди були або занадто широкими або надто обмеженими. Як свідчить історія судочинства такі крайнощі завжди призводили до порушення прав і свобод людини та необґрунтованого кримінального переслідування або ж неефективного розслідування. Це залежало від типів і видів кримінального процесу і політичного режиму в державі. Минуле показує, що у стосунках кримінальної поліції і юстиції завжди було чимало проблем. Існують вони і на сьогодні в питаннях розподілу повноважень,

* Автор має на увазі підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

розмежування предметів діяльності та дублювання, використання результатів поліційної діяльності в доказуванні і таке інше.

Аналіз наукових і нормативних матеріалів свідчить про те, що вони навіть модифікованому вигляді мають елементи минулого, зумовлені певними правовими традиціями. Відтак для науково-обґрунтованого розв'язання сучасних проблем не треба обмежуватися лише їх теперішнім станом, але й варто також знати їхню генезу. Так, відповідно до Зводу законів Російської імперії 1857 року слідство являлося першою стадією кримінального судочинства. До його завдань відносилось виявлення злочину, пом'якшувальних і обтяжувальних вини обставин. Воно поділялося на попереднє і формальне і провадилось міською і повітовою поліцією. Попереднє слідство здійснювалося з метою встановлення факту злочину і особи, що його скоїла, і то в більшості випадків усно без дотримання процесуальної форми і строків. Самі бо отримані матеріали не мали доказового значення для суду.

Початок слідства чітко законом не встановлювався. Тому право поліції розслідувати злочини за розсудом призводило до зловживань. За свідченням Н. Гартунга «...надання поліції повноважень на проведення слідства гнітило суспільство і перетворювало її на страхопуд. Поліція може все...» [1].

Тогочасне попереднє слідство за словами М. Є. Салтикова-Щедріна характеризувалося свавіллям слідчих, незаконними арештами, недотриманням елементарних громадянських прав, використанням поліцейських нишпорок в провокаційних цілях, знущаннями, фальсифікаціями юридичних документів, махлярством, вимаганням зізнання у скоєнні злочину, незаконними обшуками, вимаганнями хабара, таємним підслуховуванням [2].

Панівна на той час формальна теорія доказів і безмежне свавілля поліції приводило до засудження невинуватих.

Друга стадія – формальне слідство було спрямоване на те, щоб поставити особу в становище обвинуваченого і остаточно вирішити, чи варто призначити їй покарання. На відміну від попереднього слідства воно провадилось у встановленій процесуальній формі. Зізнання обвинуваченого вважалося царицею доказів, тому його отримання досягалося катуваннями, тортурами, поміщенням особи в особливі камери. Це призводило до збільшення кількості невинно засуджених [3, 18–19]. Захист здійснювався депутатами – особами, обраними від певних верств населення. До їхнього обов'язку входив нагляд за правильністю проведення слідства. Але вони, як правило, були безправними, тому не могли належним чином контролювати дії поліції. Їхня роль зводилася до механічного підпису документів. Практично формальне слідство було повторенням попереднього, а думка про їх розподіл вважалася безпідставною і штучною. Суди не довіряли поліційним слідчим, котрі зчаста порушували встановлені законом форми.

Істотні зміни в структурі розслідування відбулися після Указу імператора Олександра II від 8 червня 1860 року. Цим актом був запроваджений інститут судових слідчих. Водночас поліція позбавлялася функції розслідування в повному обсязі. У зв'язку з цим у іменному Високого його Імператорської величності указі від 8 червня 1860 року урядовому Сенату вказувалося, що, бажаючи дати поліції більше можливостей для успішного виконання обов'язків для забезпечення порядку і спокою громадян і чітко визначити коло їх обов'язків і дій, вирішили за благо відокремити проведення слідства від поліції. Мотивація такого рішення пояснювалася потребою надати

поліції більше можливостей для забезпечення порядку і спокою громадян, а також чіткого визначення її обов'язків і дій [4]. Це не означало, що поліція не мала ніякого відношення до встановлення факту вчинення злочинів чи проступків, чи повністю була байдужною в їх розслідуванні. У статті 249 Статуту кримінального судочинства 1864 року зазначалось, що попереднє слідство про злочини і проступки, підсудні окружним судам, проводяться судовими слідчими за сприяння поліції. На неї покладался обов'язок здійснення дізнання. Чіткого визначення його поняття в окремій нормі Указу імператора та в його додатку «Про наказ поліції про проведення дізнання по подіям, що можуть мати ознаки злочинів або проступків» не наводилось.

Водночас аналіз відповідних положень Указу Імператора і ст.ст. 253, 254, 256 Статуту кримінального судочинства дає підстави вважати, що повноваження поліції із дізнання можна поділити на три групи: 1) встановлення факту вчинення злочину або проступку; 2) дії поліції у зв'язку з попереднім розслідуванням до вступу судового слідчого в справу, а також на виконання його доручень; 3) розслідування поліцією малозначущих проступків і злочинів, що підлягали судово-поліцейському розгляду. Згідно з п. 3 «Наказу поліції про проведення дізнання з подій, що можуть мати ознаки злочину чи проступку» дізнання полягало в збиранні відомостей, доконечних для пересвідчення в тому, чи була певна подія злочином чи проступком. У разі сумнівів у наявності ознак злочину чи проступку поліція перевіряла такі дані шляхом дізнання. Як зазначалося у ст. 254 Статуту кримінального судочинства воно проводилося шляхом розшуків, словесних розпитувань, негласних спостережень, проте без обшуків та виїмань. Крім того, відповідно до ст. 256, 257 Статуту кримінального судочинства

на поліцію покладался обов'язок збереження слідів вчиненого злочину і вживати заходів на недопущення ухилення підозрюваного від слідства. В такому випадку йшлося про переслідування у невідкладних випадках «по гарячим слідам» без дозволу судового слідчого. Із цього можна зробити висновок про те, що поліція до встановлення факту вчинення злочину чи проступку діяла виключно як адміністративний орган. У випадках встановлення факту вчинення злочину і в невідкладних ситуаціях до прибуття судового слідчого їй надавалось право здійснювати огляди, освідчування, обшуки, виїмання. Поліція також була вправі проводити формальні допити свідків, підозрюваних, якщо існувала загроза їх смерті до прибуття судового слідчого. Таким чином поліцейська діяльність із розслідування злочинів мала обмеження і здійснювалася на початкових етапах і тільки в разі відсутності слідчих та можливої втрати слідів вчиненого злочину. Варто відзначити, що органи дізнання посідали підпорядковане положення щодо судового слідчого. Поліція практично виконувала роль помічників у судового слідчого. Останній же мав право перевіряти, відміняти дії поліції, давати їй доручення на виконання розшукових дій. Законні вимоги судового слідчого повинні були виконуватися поліцією негайно.

У цьому зв'язку важливо визначити функціональне призначення органів поліції у взаєминах із судовим слідчим. Зрозуміло, що останній був позбавлений можливості вести розшукову роботу, негайно реагувати на факти підготовки і вчинення злочинів та їх попереджувати і припиняти. Водночас поліція шляхом розшуків встановлювала джерела відомостей про злочин і особу, що його вчинила. Тому судовий слідчий мав діяти впевнено, збирати докази, давати юридичну оцінку діям обвинуваченого. Як зазначається в наукових джерелах того часу «... дізнання має на меті підготувати матеріал

для слідства, визначити шлях, за яким він має йти, дати опору для слідчого в подальшому розкритті істини, та довідавшись про злочин, добуваючи дані про підозру відомої особи, дізнання повинно збирати дані, які полегшують роботу слідчого, наприклад, хто з осіб може бути допитаний як свідок...» [5].

Законодавство Російської імперії з 1864 по 1917 роки розвивалося за правовими традиціями тогочасних західноєвропейських країн. Дана концепція передбачала чіткий розподіл функцій поліції, прокуратури і суду. Після подій 1917 року дана конструкція практично була зруйнована.

Нова влада намагалася побудувати роботу правоохоронних органів на інших організаційно-правових принципах. Тому все те, що було напрацьоване в законодавчому плані про роль і місце поліції у розслідуванні злочинів істотно змінилося, і в першу чергу з ідеологічних мотивів. Як стверджує М. А. Погорецький на першому етапі формування нової правової системи влада відмовлялася від організаційної структури, форми і методів діяльності кримінальної і політичної поліції, вважаючи це «реакційним рудиментом царського режиму» [6]. Аналіз тогочасного законодавства і практики діяльності органів безпеки і внутрішніх справ свідчить, що у функціональному призначенні поліцейської складової у структурі попереднього розслідування відбулися істотні зміни. Так в органах безпеки з 1920 по 1938 року інститут попереднього слідства був скасований – слідчі і розшукові функції виконувалися оперативними працівниками.

Намагання поєднати процесуальне розслідування і поліційну роботу були і в органах міліції. У квітні 1920 року Колегія НКВС РРФСР ухвалила визнати потребу злиття кримінального розшуку і слідства. Проте третій Всеросійський з'їзд діячів радянської юстиції у червні 1920 року не

підтримав ідею створення єдиного слідчо-розшукового апарату [7]. Це не означало, що результати розшукової діяльності не використовувалися у розслідуванні. Прикметно, що ні в КПК 1922, 1927 років нічого не говорилося про розшукову діяльність. Водночас у відповідних статтях цих кодексів зазначалось, що органами дізнання являються органи кримінального розшуку чи органи ДПУ.

Як слушно зазначає М. А. Погорецький, факт розшукової діяльності по суті приховувався від суспільства, хоча вона формально відігравала важливу роль у розслідуванні злочинів [6]. Після прийняття Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік у 1958 році почалася поступова легалізація кримінально-поліційної діяльності у розслідуванні злочинів.

У ст. 103 КПК України 1960 року уже вказувалося, що на органи дізнання покладался обов'язок вживати необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочинів і осіб, що їх скоїли. Починаючи з 12 червня 1990 року почалися більш активно створюватися законодавчі передумови для поєднання можливостей оперативно-розшукової і слідчої діяльності у розслідуванні злочинів. Приміром, у ч. 2 ст. 29 Основ кримінального судочинства Союзу РСР були внесені доповнення, згідно з якими на органи дізнання покладалося «вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів, у тому числі з використанням відеозапису, кіно-фотозйомки та звукозапису, з метою виявлення злочину й осіб, які його вчинили...».

З набуттям Україною незалежності і запровадженням демократичного політичного режиму виникла потреба внаормувати поліційну діяльність органів (МВС, СБУ та інших) і встановити контроль за законністю їх дій. 18 лютого 1992 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про

оперативно-розшукову діяльність». У ст. 1 цього Закону прямо вказувалося, що завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена кримінальним кодексом України ... з метою припинення правопорушень і в інтересах кримінального судочинства. В числі підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності у ст. 6 Закону вказувалися ті, які безпосередньо пов'язані з кримінально-процесуальною діяльністю. Так, підлягала перевірці за допомогою оперативно-розшукових заходів інформація про злочини, що готуються або вчинені невстановленими особами, осіб, які готуються або вчинили злочин, осіб, які переховуються від органів розслідування, суду або ухиляються від відбування покарання. Ст. 10 цього Закону прямо вказувала на використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі, зокрема для порушення кримінальної справи та отримання доказів.

У 2001 році у ч. 3 ст. 66 КПК України внесено доповнення про надання доручень підрозділам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність проводити оперативно-розшукові заходи чи використати засоби для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальній справі.

У цьому ж році у ст. 65 КПК України (поняття доказів) доповнюється положенням про те, що протоколи з відповідними додатками, складеними уповноваженими органами за результатами оперативно-розшукових заходів, є видами доказів.

Все це, на нашу думку, свідчить про органічний взаємозв'язок поліційної (зокрема, оперативно-розшукової) і кримінально-процесуальної діяльності. Зміст Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» регулював в широкому

розумінні таємне розслідування злочинів, що передувало попередньому розслідуванню, передбаченого КПК України 1960 року. Незважаючи на єдину природу поліційної і кримінально-процесуальної діяльності та їх штучну розмежованість, у наукових джерелах активно проводилася ідея, що це два самостійних види державної діяльності, які здійснюються у різних правових режимах, тягнуть за собою неоднорідні юридичні наслідки. Тому їх об'єднання шкідливо для інтересів законності. Дійсно між ними є відмінності, але більше було і є спільного. Це до певної міри призвело до невиправданого дублювання їх функцій в системі кримінальної юстиції. Єдність цих двох видів діяльності підтверджувалась практикою, а саме створенням оперативно-слідчих груп та розробкою теорії взаємодії між оперативно-розшуковими підрозділами та слідчими.

Іншими словами, практичне застосування положень Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» КПК по суті підказувало про потребу об'єднати ці взаємопов'язані види юридичної діяльності. Такий підхід забезпечував адекватну і ефективну реакцію органів держави на факти вчинення злочинів, збирання доказів і швидкість розслідування. Життєздатність даної конструкції підтверджується й усім досвідом поліції європейських країн.

Аналіз законодавства про поліцію країн Європейського Союзу свідчить про те, головним призначенням поліції є підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві, захист і дотримання основоположних прав і свобод, закріплених в Європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. До числа основних повноважень поліції з закони також відносить: запобігання та подолання злочинності, виявлення злочинів. Тому вона є одним із чотирьох компонентів

кримінальної юстиції, до якої входять також входять прокуратура, суди та пенітенціарна система. Повноваження цих відомств чітко розмежовані, незважаючи на їх взаємозв'язок. Такий рівень організованості передбачає їх кооперацію, гармонійність у взаємодії, коли кожна ланка виконує специфічну роль і несе відповідальність за визначену долю загальнокорисного результату. Цим самим забезпечується високоєфективне виконання покладених законом функцій кожним із суб'єктів системи органів кримінальної юстиції.

У країнах де діяльність поліції знаходиться під контролем прокуратури чи слідчого судді така співпраця має розумну межу. При цьому їхня діяльність не повинна дублюватися. Дана ідея була покладена в основу розмежування поліційної (оперативно-розшукової) і кримінально-процесуальної діяльності при підготовці проекту КПК України 2012 року. Це позитивно було оцінено експертами Ради Європи, які у своєму висновку від 2 листопада 2011 року [8] вказали «Проект КПК України відійшов від громіздського із чисельними повторами триступеневого кримінального процесу радянського типу. Він відкидає концепцію «дїзнання» притаманну колишній моделі, де ця стадія передувала впливаючи на офіційне досудове розслідування». Але не так сталося, як гадалося. «Реформатори» прагнули зберегти та модифікувати радянську систему намагаючись до її основи пристосувати окремі елементи демократичного спрямування шляхом накладання європейських стандартів на радянську модель органів кримінальної юстиції [9].

Так, у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 13 квітня 2012 року Кримінального процесуального кодексу України одночасно були внесені окремі зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Це була перша

серйозна спроба розмежувати предмет поліційної (оперативно-розшукової) і кримінальної процесуальної діяльності. Конча потреба їхнього суміщення обумовлювалася тим, що підставою для кримінального провадження відповідно до ч. 1 ст. 2 КПК України могло виявленні з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінальних правопорушень, а також включення до структури досудового розслідування поліційної складової (негласних слідчих розшукових дій) (ст.ст. 246–275 КПК України).

Таким чином відбулося часткове об'єднання поліційної та кримінальної процесуальної діяльності. Це передбачає перевірку первинних даних про можливий злочин в сфері кримінального провадження під контролем кримінального процесуального закону з дотриманням його форм і гарантій.

Згідно з попереднім законодавством такі дії проводилися в сфері оперативно-розшукової діяльності та у порядку так званої дослідчої перевірки передбаченої ст.ст. 94–100 КПК України 1960 року

Отже, новий КПК України 2012 року встановив порядок, згідно з яким діяння, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення віднесені до предмету кримінально-процесуальної діяльності. Інакше кажучи те, що раніше відносилось до поліційної (оперативно-розшукової) діяльності включено в структуру досудового розслідування.

Водночас аналіз чинного Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відповідних положень КПК України свідчить про те, що остаточного розмежування цих видів діяльності, на жаль, так і не відбулося.

Так, в ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» вказується, що підставами для проведення оперативно-розшукової діяльності є:

1) наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів про злочини, що готуються, а також осіб, які готують вчинення злочинів

У відповідності до ч. 1 ст. 14 Кримінального кодексу України готування до злочину – це діяння, за які передбачена кримінальна відповідальність. Кваліфікація готування до злочину здійснюється за статтею Особливої частини КК України, яка передбачає відповідальність за той злочин, до якого винна особа готувалася, та за ч. 1 ст. 14 Кримінального Кодексу України [10].

Слід взяти до уваги й те, що у випадках передбачених законом про кримінальну відповідальність готування до конкретного правопорушення може визнаватися самостійним складом іншого закінченого злочину.

Як правильно зазначають автори Науково-практичного коментаря до Кримінального кодексу України, системне об'єднання положень ст.ст. 13–14 і ч. 1 ст. 17 дає можливість визначити видову юридичну конструкцію складу готування до злочинів [11].

Таким чином, не викликає сумнівів те, що предметом діяльності поліцейних (оперативно-розшукових) підрозділів є діяння, які можуть бути кваліфіковані, як злочини. Намагаючись хоча б частково уникнути дублювання в поліцейній і кримінально-процесуальній діяльності, законодавець у ч. 4 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» вимагає у випадку виявлення ознак злочину оперативними підрозділами негайно направляти матеріали до відповідного органу досудового розслідування. Винятком з цього загального правила є ситуації, коли виникає потреба закінчити проведення оперативно-розшукових заходів із

тим, що виключити негативний вплив на дальше кримінальне провадження. Незважаючи на це, законодавець зобов'язує оперативно-розшуковий підрозділ повідомляти орган досудового розслідування та прокурора про факт виявлення діяння з ознаками злочинів. Дана корекція законодавства в принципі започаткувала об'єднання цих двох видів діяльності, але кардинально не вирішила дану проблему.

Аналіз положень ч. 1 ст. 6 і ч. 4 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» свідчить про те, що «перевірка достатньої інформації про злочини, що готуються і осіб, які готують вчинення злочинів» та виявлення ознак злочину оперативними підрозділами практично за своїм змістом нічим не відрізняються. Предметом діяльності і в першому, і другому випадку є діяння з ознаками складу злочину. Семантика слів «перевіряти» і «виявлення» є певним цьому свідченням. Так, згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови слово «перевіряти» означає з'ясувати правильність, точність чого-небудь; переконатися в наявності або відсутності кого, чого-небудь; робити аналіз для виявлення наявності якого-небудь складника, елементу, або для з'ясування якості чогось [12].

Слово «виявляти» означає шукаючи, знаходити, перевіривши що-небудь – встановлювати якійсь факт. Фахівці, гадаємо, погодяться з тим, що висновку про існування діяння про злочини, що готуються, чи осіб, які готують вчинення злочину та виявленню ознак злочину завжди передує комплекс заходів із перевірки такої інформації. В широкому сенсі це є фактично розслідування, в ході якого збирається, перевіряється і оцінюються відомості про можливий факт вчинення злочину і особи яка його скоїла.

Стаття 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» дає широкий перелік розшукових і

оперативно-розшукових заходів, які можуть бути використані в досягненні вищезазначених цілей. В число таких заходів включені негласні слідчі (розшукові) дії передбачені ст.ст. 267, 272, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 268, 269, 270, 273, 275 Кримінального процесуального кодексу України. Крім цього, в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 8) наголошується, на тому, що прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів, їх проведення і інші питання з урахуванням певних особливостей регулюються положеннями глави 21 Кримінального процесуального кодексу України. Принциповим є також і те, що встановлення особи, яка скоїла злочин чинним Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» нормативно вилучено із повноважень оперативно-розшукових підрозділів.

Так, із змісту ч. 1 п. 1 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» слова «виявлення, припинення і розкриття» замінено словами «виявлення і припинення», у п. 5 цієї ж статті слова «з метою швидкого і повного попередження виявлення та припинення злочинів» замінено словами «з метою швидкого і повного попередження, виявлення та припинення злочинів». Цим самим законодавець визначив функціональне призначення оперативно-розшукової (поліційної) діяльності у структурі органів кримінальної юстиції.

Це узгоджується з континентальною європейською практикою, у якій розслідування поділяється на загальне та спеціальне, де загальне спрямоване на невідкладне дослідження події та обставин злочину, а спеціальне має на меті виявити підозрюваного та з'ясувати його вину у вчиненні злочину [13, 60].

Вилучення з тексту Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» словосполучення «розкриття злочину»

свідчить про те, на оперативно-розшукові підрозділи фактично покладено загальне розслідування, а спеціальне – на органи досудового розслідування.

На наш погляд така конструкція є не логічною і навіть суперечливою. З одного боку, в КПК України включено частину поліційної діяльності, а з іншої – збережено, як окремий вид, практично в повному обсязі оперативно-розшукову діяльність. Порівняльний аналіз відповідних положень КПК і Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» свідчить, що отримані дані про можливий злочин поетапно підлягають перевірці як в сфері поліційної (оперативно-розшукової), так і в кримінальний процесуальний діяльності.

Як показано вище, предмет відання діяння з ознаками складу злочину є спільним для цих видів діяльності. Їхні повноваження в частині поліцейської складової також практично співпадають. Все це свідчить про наявність дублювання у роботі кримінально-поліційних (оперативно-розшукових) і слідчих підрозділів, що тягне за собою проблеми управлінського характеру а в кінцевому результаті негативно впливає на ефективність розслідування.

На нашу думку, така конструкція елементів системи органів кримінальної юстиції – результат концептуальних деформацій, що залишилися в спадок від попередніх і радянських часів.

У зв'язку з цим, правильно стверджує М. І. Сірий «...система розслідування має вірно відображати сутність соціальних відносин, що складаються під час встановлення фактів вчинення злочинів, виявлення всіх його ознак, збирання доказів та визнання особою винуватою» [13, 59].

Зростання «професійності» у вчиненні злочинів і підготовці злочинів, застосування новітніх досягнень

науково-технічного прогресу в злочинних цілях вимагає адекватної, економічно обґрунтованої відповіді від держави. Тому на сьогодні є застарілою і неефективною історично сформована концепція *окремого* поліцейського і процесуального розслідування. Їх треба об'єднувати заради спільної мети. У зв'язку з цим слід подолати концептуальні деформації, сформовані в інших історичних умовах і тепер не відповідають сучасним потребам науки, законодавства і практики. Ігнорування цього чинника спричинить те, що реформи будуть мати «фасадний» характер і лише накопичувати існуючі проблеми. Тому правильно стверджує А. В. Головкин, що «перш за все треба реформувати те, що було історично деформовано по незалежним від сучасного законодавця причинам» [14].

Подальше удосконалення структури органів кримінальної юстиції повинно виходити з того, що розслідування злочинів є по своїй природі виключно поліцейною діяльністю незалежно від відомчої належності. При цьому робота поліції має поділятися до злочину і після його вчинення. У першому випадку вона діє як адміністративна поліція з підтримання громадського порядку. У другому – як кримінальна поліція. Факти злочинної діяльності можуть стати відомими поліції у таких випадках: 1) при виконанні функції підтримання громадського порядку (адміністративна поліція); 2) отримання скарги від потерпілого або повідомлення інших осіб про злочин; 3) діючи на підставі вказівки прокурора.

Згідно з європейськими традиціями поліції надається право при безпосередньому виявленні особи, яка вчинила злочин затримувати її на декілька годин. Вона позбавлена права самостійного розслідування і правової оцінки діянь підозрюваного. Збирання доказів поліцією відбувається з дотриманням гарантій

законності та умов правомірності тимчасового обмеження конституційних прав громадян. Ключову роль в ході поліцейського розслідування відіграє прокурор, який є керівником даного виду діяльності і надає зібраним поліцією доказів правову оцінку, розпочинає кримінальне переслідування, приймає рішення про рух провадження, здійснює нагляд за законністю розслідування, керує цим процесом та клопоче перед судом щодо вирішення питання про винуватість чи закриття кримінального провадження. Слідчий суддя в процесі такого розслідування здійснює контроль за законністю застосування примусових заходів і правомірного обмеження прав особи при збиранні доказів. На наш погляд, така конструкція досудового розслідування має усунути дублювання в діяльності теперішніх поліцейських і слідчих підрозділів і сприятиме ефективнішому розслідуванню злочину.

Таке розслідування можна називати по різному: 1) поліцейське дізнання; 2) досудове розслідування; 3) поліцейське розслідування. Але її суть залишається незмінною – це передовсім поліцейна діяльність, яка має починатися з моменту виявлення поліцією діяння з ознаками злочину. Вона може включати гласні і негласні способи збирання джерел майбутніх доказів. Суб'єкти такої діяльності можуть бути офіцери розслідування.

У такий спосіб зникне штучне розмежування поліцейної (оперативно-розшукової) та кримінально-процесуальної діяльності.

Пропозиції щодо реструктуризації вітчизняного досудового розслідування обґрунтовувалися у наукових джерелах. Наприклад, В. П. Гмирко у 2010 році звернув увагу на коопераційний характер підготовчого провадження, у якому кожен «носіє діяльності» покликаний виконувати конкретну функцію у межах власного технологічного статусу. Він зазначав,

що відповідно до вимог діяльншої методології, кожен суб'єкт діяльності повинен зайняти своє функціональне місце за схемою «керівник», «організатор», «виконавець». Функція «керівника» розслідування має полягати в оперативному управлінському забезпеченні діяльності «організатора» та «виконавця». Він повинен бути своєрідним «процесуальним директором», якому підпорядковано підрозділ кримінальної поліції. До його функцій також відноситься нагляд за додержанням законів, здійснення процесуального керівництва, розгляд та вирішення скарг на дії підлеглих. «Організатором» повинен бути відповідальний офіцер поліції, який очолює роботу спеціалізованої групи поліції, що здійснює розслідування з певної правореlevantної події. Звісно, що він несе персональну

відповідальність за своєчасність, законність і ефективність розслідування. На «організатора» покладається основний тягар організації та здійснення розслідування. «Виконавці» – це вишколені офіцери поліції, що входять до складу груп (бригад), які безпосередньо вчиняють дії з розслідування в межах закону, повноважень і завдань, визначених «організатором» [15, 242–248].

Такі учасники кримінального провадження як співробітник оперативного підрозділу, слідчий органу досудового розслідування, керівник органу досудового розслідування мають бути об'єднанні у єдиний орган досудового розслідування – поліцію. Оперативно-розшукова діяльність, як рудимент радянської правової системи має посісти належне місце в Кримінальному процесуальному кодексі.

СПИСОК ВАІТЕРАТУРИ:

1. *Гартунг Н.* История уголовного судопроизводства и судоустройства Франции, Англии, Германии и России, приуроченная к университетскому курсу / Н. Гартунг. – СПб : Типография Э. Арнольда, 1868 г. – С. 63.
2. *Салтыков-Щедрин М. Е.* Сочинения. Четвертое издание. – СПб : Издание А. Ф. Маркса, 1900. – Т. 1. – С. 21–143, 411–413, 586–651.
3. *Гессен И. В.* Судебная реформа / Великие реформы 60-х гг. в их прошлом и настоящем / [под ред. И. В. Гессена и А. И. Каминка]. – СПб : Типолитограф. Ф. Вайсберга и П. Гершунина, 1905. – С. 18–19.
4. *Лифанова А. Г.* Краткий исторический очерк о расследовании преступлений в дореволюционной России / А. Г. Лифанова, Б. Б. Степанов. – М. : Илекса, 2006. – С. 40.
5. *Квачевский А. А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Часть II / А. А. Квачевский. – СПб : Тип. Ф. С. Сущинского, 1866–1870. – С. 75.
6. *Погорецький М. А.* Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі / М. А. Погорецький. – Харків : Арсіс, 2007. – С. 38.
7. *Портнов В. П.* Процессуальные формы дознания в первые годы Советской власти, 1917–1920 гг. / В. П. Портнов // Правоведение. – 1969. – № 2. – С. 102 – 108.
8. *Висновок щодо проекту кримінального процесуального кодексу України.* – Страсбург : [Б. в.], 2011. – С. 12.

9. *Сірий М. І.* Реформи правоохоронних органів в Європі й Україні / М. І. Сірий // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 8 (72). – С. 27.
10. *Кримінальне право* України. Загал частина : підручн. для студентів юрид. вузів і фак. / Г. В. Андрусів, П. П. Андрушко, В. В. Беньківський [та ін.] ; за ред. П. С. Матишвського [та ін.]. – К. : Юриінком-Інтер, 1997. – С. 246.
11. *Уголовный кодекс* України. Научно-практический комментарий. – 3-е изд. иправл. и доповн. / [отв ред. С. С. Яценко]. – К. : АСК. – 2003.
12. *Великий тлумачний словник* сучасної української мови з додатками і доповненнями / [уклад. в голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – С. 903.
13. *Сірий М. І.* Система попереднього розслідування: базові положення / М. І. Сірий // Проблемні питання застосування КПК в сучасних умовах. – К. : НАВСУ, 2014. – С. 60.
14. *Головко А. В.* Реформа полиции в контексте модернизации предварительного производства в российском уголовном процес се [Электронный ресурс] / А. В. Головко // Международная Ассоциация Содействия Правосудию. – Режим доступа : <http://www.iaaj.net/node/484>
15. *Гмирко В. П.* Доказування в кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. Теоретичний аналіз. Проблематизація. СМД-репрезентація : монографія / В. П. Гмирко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2010. – С. 242–248.

Стаття надійшла до редакції: 16.04.2015.

Рекомендовано кафедрою кримінального процесу та криміналістики

**POLICE AND CRIMINAL-PROCEDURE ACTIVITY:
AT THE TURN OF PAST AND FUTURE**

Shumylo M.

Abstract: Criminal proceedings without a system of coordination with other actors in the criminal justice system can not function effectively. First of all, it concerns the relationship with the criminal justice system. According to domestic law police always took part in the investigation of crimes. The limits of its powers were too broad or limited. These extremes always lead to violations of human rights or inefficiency of investigation. On the basis of criminal procedure law, concluded that the traditionally in Ukraine police criminal activity preceded procedural investigation. In the Soviet period in law formed its variety – operational search activity. Thus formed a backup of police criminal activity and criminal procedural activity. With the adoption of the Criminal Procedure Code in 2012, this problem eliminated only in part. So declared proposals for reform of pre-trial investigation in accordance with the European tradition.

Keywords: criminal-procedure activity, operational investigations (investigative activities), police activity.



**ПОЛИЦЕЙСКАЯ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ:
НА СТЫКЕ ПРОШЛОГО И СОВРЕМЕННОГО***Шумило Н.*

Резюме: Уголовный процесс не может эффективно функционировать без системных согласований с другими субъектами уголовной юстиции. Прежде всего, это касается взаимоотношений с органами уголовной юстиции. Согласно отечественному законодательству полиция всегда участвовала в расследовании преступлений. Пределы его полномочий были или слишком широкими, либо слишком ограниченными. Такие крайности всегда приводили к нарушению прав и свобод человека или неэффективности расследования. На основе анализа уголовно-процессуального законодательства сделан вывод о том, что традиционно на территории Украины уголовно-полицейская деятельность предшествовала процессуальному расследованию. В советский период права даже сформировался вид – оперативно-розыскная деятельность. Таким образом возникло неоправданное дублирование полицейского и уголовно-процессуальной деятельности. С принятием УПК 2012 г. данная проблема устранена лишь частично. В связи с этим задекларировано предложения по реформированию досудебного расследования в соответствии с европейской традицией.

Ключевые слова: уголовно-процессуальная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; полицейская деятельность.