

сборов / А.М. Гоголев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn-p1ai/article/18774>.

7. Про основи національної безпеки України : Закон України : станом на 7 серпня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – С. 38.

8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : станом на 1 січня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – С. 17.

УДК 351.746.2(477)

ЯКОВЛЄВ Р.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено розгляду особливостей організаційного підпорядкування слідчих органів досудового розслідування. Досліджено особливості участі слідчих та представників інших правоохоронних професій у процесах розкриття і розслідування злочинів. Зроблено висновок про доцільність об'єднання функцій працівників правоохоронних органів, задіяних у розкритті і розслідуванні злочинів, і сформульовано пропозиції щодо змін в організаційній структурі органів досудового розслідування.

Ключові слова: органи досудового розслідування, слідчі, організаційна структура, реформування правоохоронної системи, розкриття злочинів, розслідування злочинів.

Статья посвящена рассмотрению особенностей организационного подчинения следственных органов досудебного расследования. Исследованы особенности участия следователей и представителей других правоохранительных профессий в процессах раскрытия и расследования преступлений. Сделан вывод о целесообразности объединения функций сотрудников правоохранительных органов, задействованных в раскрытии и расследовании преступлений, и сформулированы предложения по изменениям в организационной структуре органов досудебного расследования.

Ключевые слова: органы досудебного расследования, следователи, организационная структура, реформирование правоохранительной системы, раскрытие преступлений, расследование преступлений.

The article considers the peculiarities of organizational submission to the investigating authorities of pre-trial investigation. The features of the participation of investigators and representatives of other law enforcement professionals in the process of disclosure and investigation of crimes. It was concluded that the feasibility of combining the functions of law enforcement personnel involved in the detection and investigation of crimes, and proposals for changes in the organizational structure of the pre-trial investigation authorities.

Key words: pre-trial investigation bodies, investigators, organizational structure, reform of law enforcement, crime detection, investigation of crimes.

Вступ. Одним із напрямів реформування органів досудового розслідування в Україні є вибір оптимальної організаційної структури правоохоронних органів, а саме тих із них, що згідно з чинним законодавством беруть участь у проведенні досудового розслідування. Незважаючи на

© ЯКОВЛЄВ Р.М. – аспірант (Міжрегіональна академія управління персоналом)

той факт, що питання реформування правоохоронних органів взагалі й органів досудового слідства зокрема вже кілька десятиліть привертають увагу багатьох науковців, зокрема О.М. Бандурки, І.В. Зозулі, М.В. Корнієнка, О.М. Музичука, О.Н. Ярмиша та інших, сучасний стан реформування правоохоронної системи свідчить про недостатність науково-методологічного підґрунтя, базуючись на якому, можна було б здійснити ефективні організаційні заходи, що підвищили б результативність діяльності слідчих та сприяли б відновленню довіри громадськості до їхньої роботи. Вказане зумовлює актуальність обраної теми статті.

Постановка завдання. У статті зроблено спробу з огляду на сучасне законодавства та досвід країн з англо-саксонською правовою системою визначити доцільність об'єднання функцій працівників правоохоронних органів, задіяних у розкритті і розслідуванні злочинів, і, базуючись на цьому, сформулювати пропозиції щодо змін в організаційній структурі органів досудового розслідування.

Результати дослідження. Кримінальним процесуальним кодексом України недвозначно визначено, що органом досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство), є слідчі підрозділи органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів державного бюро розслідувань та підрозділи детективів і внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України). Водночас цим законодавчим актом зазначається, що слідчий уповноважений не лише самостійно проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії, а й доручати їх проведення відповідним оперативним підрозділам (ст. 40 Кримінального процесуального кодексу України). При цьому під час виконання доручень слідчого співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого, але не має права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися із клопотаннями до слідчого судді чи прокурора. Однак останнє не стосується підрозділів детективів та внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (ст. 41 Кримінального процесуального кодексу України) [1].

Таким чином, у таких правоохоронних органах, як Національна поліція, Служба безпеки України, Державна фіскальна служба України та Державне бюро розслідувань, досудове розслідування фактично здійснюється двома структурними одиницями – це безпосередньо відомчий орган досудового розслідування й оперативний підрозділ (у структурі Національної поліції це, як правило, карний розшук). Така система в Україні створена за радянських часів. Так, слідчий апарат у системі органів внутрішніх справ був створений Указом Президії Верховної Ради СРСР від 6 квітня 1963 року «Про надання права провадження попереднього слідства органам охорони громадського порядку» (так називалися органи внутрішніх справ у 1962–1968 роках). До того часу слідчий апарат існував лише в системі органів державної безпеки та прокуратури [2].

Наразі вже важко дізнатись, чим саме керувались автори вказаної системи у її створенні, крім наміру «розвантажити» працівників прокуратури. Наділивши слідчих правоохоронних органів відносною процесуальною самостійністю в розслідуванні злочинів (відносною – оскільки слідчий діяв і діє під неухильним контролем прокуратури та суду), водночас автори такої структури залишили в системі й органи карного розшуку, однією з основних функцій яких є розкриття злочинів [3].

Питання співвідношення термінів «розслідування» і «розкриття» злочину насамперед стосується криміналістичної науки. Однак з урахуванням необхідності вироблення в Україні концепції реформування органів досудового розслідування, їх організації у відповідності до сучасних вимог українського суспільства і тенденцій розбудови їх у системі правоохоронних органів розвинутих демократичних країн на цьому питанні необхідно коротко зупинитись.

Скасований наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30 квітня 2004 р. № 458 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості» надавав визначення терміну «розкриття злочинів», а саме: це визначена законодавством і нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України комплексна діяльність оперативних підрозділів, органів дізнання, досудового слідства, інших підрозділів органів внутрішніх справ, спрямована на встановлення наявності або відсутності суспільно небезпечного винного діяння, збирання доказів вини особи, яка його вчинила, з метою притягнення її до кримінальної відповідальності та відшкодування збитків, завданих злочинною діяльністю, а також установлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів [4].

Аналізуючи роботи Ф.Ю. Бердичівського, Р.С. Белкіна, А.К. Гаврилова [5, с. 131; 6, с. 229; 7, с. 54], а також вітчизняні нормативно-правові акти, у своєму дослідженні «Співвідношен-

ня понять «розкриття» і «розслідування» терористичних актів із позиції криміналістичної науки» І.А. Кравчук переконливо доводить, що злочин можливо вважати розкритим, «коли набуває сили обвинувальний вирок суду. Закінчення досудового слідства і затвердження прокурором обвинувального висновку у справі означає не розкриття злочину, а закінчення процесуальної діяльності зі збору доказів, які дають певні підстави висунути особі обвинувачення у вчиненні злочину» [8, с. 363].

Кримінальним процесуальним кодексом України досудове розслідування визначається як стадія кримінального провадження, яка закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності (ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України) [1]. Вочевидь, майже всі ці завдання (крім закриття кримінального провадження) передбачають обов'язкову наявність конкретної особи, яку підозрюють у скоєнні кримінального правопорушення. У зв'язку з тим, що далеко не всі злочини є «очевидними» (тобто коли особа, яка проводить розслідування, приходиться до ймовірного знання про конкретну особу, яка вчинила злочин, наприклад, під час затримання особи на місці вчинення злочину, розслідування економічних злочинів, пов'язаних із конкретною діяльністю певних категорій матеріально відповідальних осіб, тощо [9, с. 217]) і значна їх частина вимагає встановлення особи, яка вчинила злочин, то розкриття злочину є законодавчим завданням саме для органу досудового розслідування (виходячи із тлумачення вищенаведеної норми Кримінального процесуального кодексу). Однак, як зазначено вище, ця ж функція є однією із пріоритетів органів карного розшуку.

Так, згідно з вищезгаданим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30 квітня 2004 р. № 458, основні обов'язки щодо розкриття злочинів та відповідальність за кінцеві результати цієї роботи покладалась «у межах компетенції, визначеної чинним законодавством, на підрозділи кримінальної міліції, боротьби з організованою злочинністю, органи досудового слідства і дізнання» [4]. Як бачимо, в переліку слідчі органи знаходились на передостанньому місці. Водночас наказ зауважував, що «під час розкриття злочинів взаємодія слідчих із працівниками оперативних, інших підрозділів, у тому числі слідчо-оперативних груп, будується за принципом керівної ролі та відповідальності слідчого за повне, всебічне й об'єктивне розслідування кримінальної справи» [4]. Тобто в розкритті злочину слідчому було відведено місце десь наприкінці, але відповідальність ніс лише він один. Наказ Міністерства внутрішніх справ за № 456 від 24 вересня 2010 р. «Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України» дещо виправив цю ситуацію і встановлював з боку слідчого «контроль за повним, всебічним і об'єктивним розслідуванням кримінальної справи» [10].

Але водночас цим наказом закріплювалось, що «організація та проведення комплексу оперативно-розшукових заходів із розкриття злочинів, керування членами СОГ, за винятком слідчого, покладаються, як правило, на начальника кримінальної міліції органу внутрішніх справ» [10]. Стосовно функцій членів слідчо-оперативних груп (до складу яких було передбачено входження, крім слідчого, співробітників відділень з організації розкриття окремих видів злочинів карного розшуку) і наказ від 30 квітня 2004 р. № 458, і наказ від 24 вересня 2010 р. № 456 встановлювали, що до компетенції слідчого входить лише забезпечення якісного розслідування у кримінальних справах відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства; здійснення узгодженого планування слідчих дій і оперативно-розшукових заходів, спрямованих на дослідження обставин у кримінальних справах і встановлення осіб, що вчинили злочини; вивчення матеріалів, зібраних членами слідчо-оперативної групи, та організація проведення з їх використанням узгоджених слідчих дій та оперативно-розшукових заходів; надання членам слідчо-оперативної групи доручень щодо проведення розшукових і слідчих дій, сприяння у провадженні окремих слідчих дій; підготовка матеріалів на заслуховування при керівництві управлінні внутрішніх справ, що стосуються результатів розслідування в кримінальній справі, та виконання плану слідчих дій [4; 10]. Керівник підрозділу карного розшуку у складі слідчо-оперативної групи забезпечував організацію проведення оперативно-розшукових заходів щодо відпрацювання версій у справі, які належать до компетенції підрозділів карного розшуку; збирання, систематизацію і аналіз оперативної та іншої інформації, що стосується розкриття злочинів, а також уживання заходів для її перевірки; контроль за постійним надходженням інформації, виконанням планів щодо розкриття злочинів, розшуку та затримання осіб, які їх учинили; контроль за ефективністю перевірки осіб, щодо яких одержано інформацію про їх можливу причетність до вчинення злочину; розроблення планів першочергових і подальших оперативно-розшукових заходів із розкриття злочинів ін. [10]. При цьому «працівники групи з відпрацювання висунутих версій (тобто співробітники, як правило, карного розшуку) визначають коло осіб, які підлягають першочерговій перевірці щодо

причетності до вчинених злочинів»; «у разі отримання даних, що вказують на особу або групу осіб, причетних до вчинених злочинів, негайно беруться до перевірки достовірності цих даних та осіб, яких вони стосуються»; «безпосередньо взаємодіють із підрозділами оперативно-технічних заходів та розвідувально-пошукової діяльності в питаннях організації і проведення оперативно-розшукових заходів із розкриття злочинів» тощо [4; 10]. А головне, що зазначені співробітники «при отриманні під час проведення оперативно-розшукових заходів інформації у справі про злочини, що розслідуються слідчим, або про інші факти злочинної діяльності підозрюваних (обвинувачених) у цій самій кримінальній справі своєчасно ознайомлюють з нею слідчого» [4; 10]. «Ознайомлення», напевно, мало за мету розширення світогляду слідчого. Проте заради справедливості неможливо не відзначити, що оперативні співробітники «з метою забезпечення результативності проведення оперативних заходів за погодженням зі слідчим» теж мали можливість ознайомлюватись «з окремими матеріалами кримінальних справ» [4; 10].

Після втрати чинності наказу МВС України від 24 вересня 2010 р. № 456 у зв'язку із прийняттям Кримінального процесуального кодексу України та «з метою приведення відомчих нормативно-правових актів у відповідність до законодавства України» [11] відомство, яке має найчисельнішу структуру з проведення досудового розслідування (і розкриття злочинів) досі так і не вжило заходів, спрямованих на регламентацію правовідносин у цій сфері. У переліку нормативно-правових актів, якими у своїй діяльності керуються підрозділи карного розшуку, визначено лише один наказ Національної поліції України з цього питання: наказ від 14 листопада 2015 р. № 90 «Про затвердження Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України» [12]. Проте його не опубліковано ні на сайті цього правоохоронного органу, ні на сайті Міністерства внутрішніх справ України; відсутній він і в переліку наказів, зареєстрованих Міністерством юстиції України, що суперечить принципу прозорості, проголошеному Концепцією першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [13].

Проте з огляду на збереження основних структурних підрозділів у системі Національної поліції України та напрямів, окреслених вищезгаданою Концепцією, навряд чи можна очікувати кардинального переусвідомлення основних завдань органів карного розшуку, беручи до уваги попередній досвід дублювання в нових наказах положень правових актів, які вже втратили чинність.

Отже, понад півстоліття у нашій країні організація проведення досудового розслідування залишається незмінною і являє собою систему задекларованої взаємодії двох незалежних структур (слідства і карного розшуку), мета яких повинна полягати в «швидкому, повному та неупередженому розслідуванні» (ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України) [1] кримінального правопорушення, що насамперед передбачає встановлення особи, яка причетна до його вчинення. Проте, по-перше, практика доводить, що підпорядкованість різним структурам (навіть у межах одного правоохоронного органу) з різними методами роботи уповільнює досягнення бажаного результату – притягнення особи, винної у вчиненні злочину, до кримінальної відповідальності. По-друге, виникає закономірне питання: чи є така система взагалі ефективною, чи є доцільним розділення функцій між двома структурами одного й того самого правоохоронного органу? Адже за розслідування одного правопорушення державою фінансуються обидві структурні підрозділи. У вже загаданій Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, крім всього іншого, йде мова про «зменшення кількості органів, підрозділів і служб, що виконують аналогічні завдання і функції» [13].

Водночас не потрібно забувати застереження В.Б. Авер'янова, що «справді науковий підхід в адміністративному реформуванні полягає у тому, що будь-які скорочення в апараті повинні проводитися винятково в тих органах, де такі скорочення є природним результатом кращої організації управління або принаймні не погіршують його результатів» [14, с. 232].

Безумовно, у складі правоохоронних органів повинні існувати оперативні підрозділи, що забезпечують розшук підозрюваних, які переховуються від органів досудового розслідування та суду (оскільки виконання таких завдань не входить і не повинно входити до безпосередніх функцій органів досудового розслідування), проведення оперативно-технічних заходів та розвідувально-пошукової діяльності тощо. Разом із тим, існування окремих служб, одні з яких «шукають» осіб та докази, а інші – це процесуально закріплюють, є невиправданою витратою фінансових та часових ресурсів.

Єдиний правоохоронний орган, в якому передбачено систему досудового розслідування, що позитивно зарекомендувала себе в розвинутих країнах, – це Національне антикорупційне бюро України, до якого згідно із Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії [15]. Проте оцінювати ефективність такої організації досудового розслідування в нашій державі, безумовно, за-

надто рано. Разом із тим, з огляду на досвід країн, що мають ефективно організовану систему правоохоронних органів, можна переконатися, що, незважаючи на різницю правових систем (континентальної або англо-саксонської), усі вони мають спільну рису: слідчі (зокрема, поліції, незалежно від назви: «слідчий», «детектив» або «комісар») мають, з одного боку, достатньо великі можливості ефективно здійснювати розшук, а з іншого – їх діяльність менш бюрократизована.

Висновки. Скорочення окремих структур правоохоронної системи, задіяних у проведенні досудового розслідування, безумовно, потребуватиме перебудови самої організації процесу проведення досудового розслідування. Так, ефективна робота з розслідування злочинів може мати місце лише у командній роботі, в якій члени групи не «ознайомлюють» один одного зі своїми набутками, а виконують загальне для всіх членів завдання – встановлення особи та зібрання (саме зібрання, а не закріплення) доказів щодо причетності її до скоєного кримінального правопорушення, і при цьому несуть рівну відповідальність. У свою чергу, це викличе необхідність перепідготовки співробітників органів досудового розслідування для набуття ними навичок, необхідних для розкриття злочинів, а не лише процесуального закріплення здобутих доказів, а співробітників скорочених служб кримінального розшуку (крім оперативно-технічного, розвідувального забезпечення тощо), які увійдуть до складу реформованих органів досудового розслідування, – роботі у процесуальних межах. Така перепідготовка, звичайно, вимагатиме додаткового фінансового забезпечення. Але, як нагадував В.Б. Авер'янов, «проведення в повному обсязі реформи – справа дорога і неможлива без досить значних фінансових витрат» [14, с. 232]. З іншого боку, скорочення керівного апарату внаслідок таких змін допоможе заощадити значний обсяг фінансових ресурсів держави.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
2. Історія становлення та розвитку слідчого апарату в системі органів внутрішніх справ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/121109>.
3. Завдання Департаменту карного розшуку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813212>.
4. Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.04.2004 р. № 458 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 27. – Ст. 1805.
5. Бердичевский Ф.Ю. О предмете и понятии аппарата криминалистики / Ф.Ю. Бердичевский // Вопросы борьбы с преступностью. – 1976. – № 24. – С. 131–149.
6. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории – к практике / Р.С. Белкин. – М. : Юрид. лит., 1988. – 229 с.
7. Гаврилов А.К. Раскрытие преступлений на предварительном следствии / А.К. Гаврилов. – Волгоград : Изд-во Волгоградск. ун-та, 1975. – 154 с.
8. Кравчук І.А. Співвідношення понять «розкриття» і «розслідування» терористичних актів з позиції криміналістичної науки. / І.А. Кравчук // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 360–364 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-3/09kiapnk.pdf>.
9. Шепітько В.Ю. Криміналістична тактика і методика розслідування злочинів. / В.Ю.Шепітько. – Х. : ХНУВС, 1998. – 368 с.
10. Про затвердження Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24.09.2010 р. № 456 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 8. – Ст. 395.
11. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу МВС України від 24 вересня 2010 року № 456: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.11.2012 р. № 1102 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 100. – Ст. 4091.
12. Нормативно-правові основи діяльності підрозділів карного розшуку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813212>.
13. Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://police-reform.org/index.php?id=1416570538>.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К : Видавництво «Юридична думка», 2004.– 584 с.
15. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47.– Ст. 2051.