

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА ТА СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА

УДК 343.985



**Басиста Ірина Володимирівна,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін  
та оперативно-розшукової діяльності  
Прикарпатського факультету  
Національної академії внутрішніх справ,  
підполковник міліції



**Щур Богдан Володимирович,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
завідувач кафедри кримінального права та процесу  
юридичного факультету Львівської комерційної академії

**ПРОЦЕСУАЛЬНА САМОСТІЙНІСТЬ СЛІДЧОГО В СВІТЛІ ВИМОГ ЧИННОГО КПК: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У запропонованій статті зроблено спробу на підставі аналізу чинних нормативно-правових документів та напрацювань провідних науковців-процесуалістів по новому поглянути на проблематику процесуальної самостійності слідчого. Так як у частині 5 статті 40 КПК України лише задекларовано тезу про те, що слідчий, здійснюючи свої повноваження, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого. При цьому поряд із критичними зауваженнями, виокремлено і позитивні здобутки чинного кримінального процесуального законодавства, які відстежено за результатами здобутої автором емпірики.

**Ключові слова:** слідчий, процесуальна самостійність, процесуальні рішення, досудове розслідування, протокол, постанова, клопотання, ухвала, слідчий суддя, прокурор, процесуальний керівник, нагляд.

**Постановка проблеми.** Процесуальна самостійність слідчого задекларована у низці норм чинного КПК [3]. Однак у практичній діяльності слідчих підрозділів наведена частина норми КПК наштовхується на значну кількість перепон, які пов'язані як із об'єктивними, так і з суб'єктивними чинниками. В першу чергу, звичайно, чинне законодавство не є досконалим із даного приводу. Хочеться звернутися не лише до норм КПК, а й до відомчих наказів та інструкцій, які визначають організацію діяльності та структурну побудову слідчих підрозділів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічною основою нашого дослідження стали праці О. А. Банчука, М. С. Городецької, Л. М. Лобойка, А. П. Чернеги та ін.



**Постановка завдання.** Метою даної роботи є визначення основних напрямків по удосконаленню досудового слідства, як однієї з провідних проблем правової реформи, що відбувається в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Виходячи із положень частини 1 статті 38 КПК можемо констатувати, що органами досудового розслідування є слідчі підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів державного бюро розслідувань [1].

У своїй повсякденній професійній діяльності всі перелічені органи, звичайно керуються вимогами чинного КПК, однак існує ціла низка відомчих нормативних документів, які «деталізують» їх діяльність, що в практичній діяльності, як правило, в першу чергу покладає додаткові обов'язки на слідчих, а по друге – не уніфікує, а робить їх діяльність частково розрізною та залежною від відомства в якому ці слідчі працюють.

Так, для прикладу, наказом МВС України від 9 серпня 2012 року №686 затверджено Інструкцію з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, яка на сьогоднішній день є чинною. Саме в розділі першому, зокрема в його пункті 1.1. відзначено, про те, що організація роботи органів досудового розслідування передбачає ефективну участь слідчих у захисті особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охороні прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження шляхом: здійснення розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; внесення відповідних відомостей про їх вчинення до Єдиного реєстру досудових розслідувань; проведення всебічного, повного та неупередженого досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів внутрішніх справ у порядку, передбаченому КПК; ужиття своєчасних заходів для забезпечення відшкодування шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями [5].

Виникає запитання, чи вдається такий комплекс завдань реалізувати слідчим, які працюють у цьому та в інших відомствах? Наша відповідь – ні. І вона не є голосливою, так як слідує із особистого досвіду роботи на посадах слідчого та емпіричних даних, які нами отримані.

За результатами вивчення матеріалів 552 кримінальних справ, розглянутих судами у 2006-2013 рр. у різних регіонах України; 193 кримінальних провадження, 132 постанов Пленуму Верховного Суду України, 287 судових рішень, розміщених у Єдиному реєстрі судових рішень, а також за результатами опитування 405 слідчих органів внутрішніх справ України у Вінницькій, Донецькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій областях та результати опитування 220 слідчих органів внутрішніх справ України за умов дії чинного КПК України, опитування 250 курсантів слідчих факультетів вищих навчальних закладів системи МВС України нами констатовано, що до суб'єктивних чинників, які стоять на перешкоді процесуальній самостійності слідчого в цілому, та прийняттю ним незалежних процесуальних рішень, зокрема, належать, насамперед, професійна компетентність слідчого (63,4% респондентів визначили цей чинник як домінуючий при прийнятті процесуальних рішень слідчим). Компетентність слідчого має визначатись, зокрема, умінням застосовувати сучасні технічні засоби розслідування, систематичним підвищенням кваліфікації тощо. Як інші суб'єктивні чинники визначено: правову свідомість, моральне та духовне виховання, комунікабельність, рівень етичної культури. Наголошено на важливості комунікативності слідчого, адже в ході виконання оперативно-службових завдань у працівників органів внутрішніх справ формуються певні професійні



якості, а зворотним боком цього є професійна деформація особистості, рівень якої виділено як шостий суб'єктивний чинник, що суттєво впливає на прийняття слідчим процесуальних рішень.

Саме тому нами підтримано висловлену в літературі пропозицію про доцільність розроблення та використання при проведенні занять зі службової підготовки навчальних програм із тренінгами з особистісної й розвивальної тематики, оскільки це є ефективний спосіб протидії негативним чинникам.

Нами також встановлено, що головними проблемами кримінально-процесуального забезпечення досудового слідства слід вважати часткову відсутність незалежності слідчого, виконання ним невластивих йому функцій, хоча відомчими нормативними документами МВС України задекларовано заборону залучати слідчих до виконання функцій, не пов'язаних з розслідуванням кримінальних правопорушень [5, с. 45]. Споглядаючи дещо глибше, у коріння проблеми, слід звернутися до генези рішень слідчого, які перебувають у нерозривному зв'язку із його процесуальним статусом і є взаємообумовленими.

Саме тому, якщо звернутися до об'єктивних чинників, які мають непоправний негативний вплив на декларовану самостійну діяльність слідчого, то саме невизначений процесуальний статус слідчого непоправно позначається на його діяльності під час прийняття ним процесуальних рішень.

Ми також підтримуємо ряд пропозицій, висловлених у юридичній літературі, щодо вирішення цієї проблеми шляхом належного доопрацювання та прийняття закону України «Про статус слідчого», створення належних (гідних) умов для роботи слідчих. Йдеться як про вдосконалення чинного кримінального процесуального законодавства щодо прийняття слідчим процесуальних рішень, так і про визначення моделі досудового розслідування в системі органів внутрішніх справ України.

Проблема визначення загальної кількості працівників у системі і її структурних підрозділах, їх професійного та посадового складу є першочерговим напрямом у роботі з кадрами й другим об'єктивним чинником, що впливає на прийняття слідчим процесуальних рішень та, відповідно, в кінцевому результаті визначає його процесуальну самостійність. Нам видається, що започаткована на сьогоднішній день реформа силових структур повинна принести бажані результати та з часом усуне означений негативний чинник.

Однак цього очікувати відразу і негайно не варто, адже абсолютизувати будь-які реформаційні процеси не доцільно, бо у них може міститися коріння нових проблем, які прийде вирішувати не лише законодавцю самостійно, а лише у симбіозі із науковою спільнотою для отримання найбільш об'єктивного результату. Реформаційні дискусії у науці тривають повсякчас. Такі науковці як О. В. Баулін, В. І. Галаган, Ю. М. Грошевий, А. Я. Дубинський, О. В. Капліна, Н. С. Карпов, В. С. Кузьмічов, Л. М. Лобойко, М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, М. А. Погорецький, С. М. Стахівський, В. М. Тертишник, Л. Д. Удалова дотримуються традиційної точки зору та вважають, що слідчий у кримінальному процесі повинен бути самостійним суб'єктом. Цими авторами у різні періоди часу велася мова про шляхи удосконалення як системи досудового слідства взагалі, так і процесуального статусу слідчого, зокрема. Висловлюються і протилежні точки зору, зокрема щодо ліквідації існуючих слідчих органів і введення інституту судових слідчих у складі судової системи. Ми є прихильниками першої групи вчених і вважаємо, що існування досудового розслідування та слідчих-суддів не взаємовиключається, а лише сприятиме удосконаленню судового контролю за



розслідуванням, яке проводять слідчі. Саме таким чином і підійшов законодавець до вирішення цієї проблеми у КПК 2012 р., що є досить позитивним моментом цього кодексу. Хоча до сьогоднішнього дня положення чинного законодавства про процесуальну незалежність та самостійність є більш декларативними, ніж такими, що мають реальне втілення у сучасних.

Це також підтверджують результати проведеного нами анкетування 405 слідчих ОВС, з яких 294 (48%) вказали на цю обставину, як на одну із головних проблем досудового провадження. Таку ж відповідь дали 133 (53,2%) із 250 опитаних нами курсантів слідчих факультетів ВНЗ системи МВС, у яких очевидно наявне глибоке розуміння цієї проблематики.

Отже, чинний державний механізм, на жаль, не може в повному обсязі забезпечити задекларовану у КПК процесуальну незалежність та самостійність слідчого. Це, по-перше, пов'язано із відсутністю окремого нормативного документа – Закону України «Про статус слідчого», а по друге – відсутністю концентрації уваги законодавчих органів на розвитку та впровадженні збалансованої кримінальної процесуальної політики держави, що в результаті створює проблеми кримінального процесуального забезпечення досудового слідства. Українські слідчі та прості громадяни нашої держави тривалий час перебувають в очікуванні визначення правового статусу слідчого на рівні окремого закону [1, с. 16–17].

Процесуальна самостійність слідчого це такий елемент його процесуального статусу, який на наш погляд, не може бути вирішений лише у нормах КПК. Тут необхідний окремий закон, що буде містити відповіді на ті болючі питання, що накопичувалися роками упродовж щоденної копіткої діяльності слідчих у процесі досудового розслідування. Український законодавець впродовж 15 років намагався вирішити означену проблему позитивно, але поки що ці спроби виявилися безрезультатними. На розгляд Верховної Ради України вносилися законопроекти «Про статус слідчих» (реєстр. № 7440 від 27 серпня 2001 року); «Про працівників органів досудового слідства та їх соціальний захист» (реєстр. № 1230 від 17 червня 2002 року); «Про статус та процесуальні і соціальні гарантії слідчих України» (реєстр. № 4125 від 8 вересня 2003 року); «Про систему досудового слідства в Україні» (реєстр. № 2716 від 11 грудня 2006 року); «Про статус слідчих» (реєстр. № 1437 від 25 січня 2008 року). Законопроекти № 1230 та № 2716, були відкликані самими суб'єктами законодавчої ініціативи. Законопроекти № 7440 та № 4125 не були прийняті як закони за результатами розгляду [2]. 15 червня 2011 року Міністерством внутрішніх справ України видано наказ №336 (із змінами, внесеними наказом МВС України від 3 серпня 2011 року № 516) «Про проведення експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України», згідно з яким з 1 липня 2011 року по 30 червня 2012 року проводився експеримент щодо апробації підпорядкування всіх слідчих підрозділів міліції начальникові Головного слідчого управління МВС України. На період цього експерименту вказаним наказом було затверджено тимчасові положення про Головне слідче управління та органи досудового слідства МВС, тимчасові типові положення про слідчі управління та відділи, тимчасову інструкцію з організації діяльності органів досудового слідства в системі МВС України та взаємодії їх з іншими структурними підрозділами ОВС в розкритті та розслідуванні злочинів [6]. Аналіз цього відомчого документа свідчить, що новел він не містив, а одним із чотирьох силових відомств зроблено чергову спробу протягом календарного року збільшити штатну чисельність служби, змінити її вертикальне підпорядкування. Автор наукової статті була членом наглядової ради з проведення експерименту відповідно до п.5.7 означеного наказу



та розпорядження УМВС України в Івано-Франківській області від 9 липня 2011 року № 1/8-267. Позитивні очікування, на жаль не виправдались, бо в червні 2012 року не було констатовано якісних, докорінних змін в діяльності органів досудового слідства МВС.

У зв'язку із вступом в дію КПК 2012 р., 9 серпня 2012 року Міністерством внутрішніх справ України видано вже згадуваний та цитований нами вище наказ №686 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України», яким затверджено Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України; Положення про Головне слідче управління МВС України; Типове положення про слідче управління (відділ) головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті; Типове положення про слідчий відділ (відділення) міського, районного, лінійного управління (відділу) головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті; Інструкцію з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України.

Однак практичні працівники зіткнулися із цілою низкою недосконалих норм КПК 2012 р., а як результат – неадаптоване законодавство стало причиною масових звільнень із слідчих підрозділів кваліфікованих працівників, які десятиліттями набували навиків та майстерності роботи за КПК 1960 р. Організаційно-штатні зміни тривають на рівні МВС до сьогоднішнього дня. Також слід констатувати, що вказаним наказом суттєво обмежено і так хитку процесуальну незалежність слідчого, а його положення про визначення процесуального статусу слідчого ОВС на сьогоднішній день є мало оптимістичними.

На наш погляд, реформаторам і законодавцям слід врахувати 16-річний, на жаль, часто негативний досвід, та поставити собі риторичне запитання про те, що саме ми прагнемо змінити в сучасному кримінальному процесуальному законодавстві, яку мету перед собою ставимо, яких негативних наслідків, що вже існують прагнемо уникнути. Без концептуального бачення суті проблеми її правильно і швидко вирішити неможливо, на що нами вже зверталася увага у юридичній літературі.

Слід погодитися із раціональною пропозицією Л. М. Лобойка та О. А. Банчука, суть якої полягає в тому, що усунення процесуальної залежності слідчого від свого керівника повинно стати одним із напрямів реформи кримінального процесу [4, с. 38], однак згідно з положеннями КПК 2012 р. слідчий став повністю залежним ще і від прокурора, який реалізує на сьогоднішній день функцію процесуального керівництва всім процесом досудового розслідування. Але все ж таки відрадним є той факт, що протягом двох років чинності КПК нами відстежено не лише негативні наслідки таких змін, але і встановлено ряд позитивних моментів.

Зокрема, законодавець, визначивши у частині 2 статті 40 КПК, серед іншого, і повноваження слідчого щодо необхідності звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій; повідомляти за погодженням із прокурором особі про підозру тощо, створив цим самим передумови подальшого, як правило «безперешкодного» проходження кримінального провадження на інші стадії. Тобто на сьогоднішній день практично унеможливлена негативна практика, яка існувала за часів чинності КПК 1960 року, коли прокурори, часто і при відсутності об'єктивних для цього обставин, як офіційно так і неофіційно, серед іншого, відмовляли слідчим у затвердженні обвинувального висновку. Позитивні моменти таких нововведень стосуються і судового розгляду кримінального



провадження, коли кінцеві процесуальні рішення щодо провадження слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, застосування заходів забезпечення кримінального провадження тощо належать знову ж таки представникам Феміди. Тобто, з однієї сторони, частково обмеживши процесуальну самостійність слідчого на прийняття низки процесуальних рішень (у порівнянні із КПК 1960 року) законодавець «убезпечив» його від можливих зловживань зі сторони недобросовісних чи некомпетентних прокурорів чи суддів, що є, як на нас, досить позитивним моментом та зрушенням у практичній діяльності слідчих по розслідуванні кримінальних правопорушень.

**Висновки.** Отже, одним із напрямів кримінальної процесуальної політики України в сучасних умовах має стати удосконалення досудового слідства, яке є однією з провідних проблем правової реформи, що відбувається в Україні. З метою активізації і поліпшення діяльності слідчих проводиться робота щодо вдосконалення тактики і методики розкриття і розслідування кримінальних правопорушень, впроваджується позитивний досвід, передові форми і методи організації роботи [7, с. 211]. Однак, на наш погляд, цього недостатньо. Необхідно удосконалювати нормативні документи, що регламентують таку діяльність, потрібні більш глибокі перетворення та зрушення, так звана, неодноразово згадувана у юридичній літературі «зміна об'єктива» у розумінні завдань та функцій, вимог об'єктивного характеру, процесуального статусу слідчого.

#### Список використаних джерел

1. Городецька М.С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / М. С. Городецька. – Дніпропетровськ, 2010 р. – 271 с.
2. Довідка Верховного Суду України про розгляд проекту Закону України «Про статус слідчих» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/e97df00d4c1d478ac225742c00459dd2?OpenDocument>.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg> (вступив в дію з 20 листопада 2012 року).
4. Лобойко Л.М. Реформа досудового розслідування і статусу слідчих (Біла книга. Проект для обговорення) : Американська асоціація юристів. Ініціатива з верховенства права / Л.М. Лобойко, О.А. Банчук. – Київ, 2010. – 41 с.
5. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України [Текст] : наказ МВС від 9.08.2012 року №686. – 59 с.
6. Про проведення експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України [Текст] : Наказ №336 (із змінами, внесеними наказом МВС України від 03.08.2011 №516). – К. : ГСУ. – 2011. – 43 с.
7. Чернега А.П. Реформування слідчого апарату міліції України: історичний аспект (1956-1974 рр.) та проблеми сьогодення [Текст] // Основні напрямки реформування ОВС в умовах розбудови демократичної держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції / за заг. ред. О.Ф. Долженкова. – Частина 1. – Одеса : Вид-во Одеського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ, 2004. – С. 211-215.

**Басиста І. В., Щур Б. В. Процесуальна самостійність слідчого в світлі вимог действующого УПК: проблеми і перспективи**

*В пропонуваній статті зроблена спроба на основі аналізу действующих нормативно-правових документів і напработок вєдущих учених-процесуалістів по новому взглянуть на проблематику процесуальної самостійності слідчого. Так як в частині 5 статті 40 УПК України лишє задекларировано тезис о том, что слідчий, осущєствляя свои полномочия, является самостійним в своей процесуальной деятельности, втручання в которую лиц, не имеющих на то законных полномочий, запрещается. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, должностные лица, другие физические лица обязаны выполнять законные требования и процесуальные решения следователя. При этом наряду с критическими замечаниями, выделены и положительные достижения действующего уголовного процесуального законодательства, которые отслежено по результатам полученной автором эмпирики.*

**Ключевые слова:** *следователь, процесуальная самостійність, процесуальные решения, досудебное расследование, протокол, постановление, ходатайство, постановление, следственный судья, прокурор, процесуальный руководитель, надзор.*

**Basysta I. V., Shchur B. V. Procedural independence of the investigator in the light of the requirements of the current code of criminal procedure: problems and prospects**

*In the article, the author makes an attempt on the basis of the analysis of normative-legal documents and best practices of leading scientists to take a fresh look at the issues of procedural autonomy of the investigator. As in part 5 of article 40 of the code of criminal procedure it is only assumed that the investigator, in exercising its powers, is independent in its procedural activities, the intervention in which by persons without lawful authority, is prohibited. Public authorities, local governments, enterprises, institutions and organizations, officials, other individuals required to comply with legal requirements and procedural decisions of the investigator. Along with criticism positive achievements of the current criminal procedural law have been highlighted. The latest were tracked by the results of the author's empirical study.*

**Key words:** *investigator, procedural autonomy, procedural decision, pre-trial investigation, protocol, resolution, motion, order, the investigating judge, the prosecutor, process manager, supervision.*

