

6. Панарин А. С. Политология. Западная и Восточная традиции : [учебник для вузов] / Панарин А. С. – М. : Книжный дом «Университет», 2000. – 320 с.

7. Шемшученко Ю. С. На перехресті століть. Вибрані праці / Ю. С. Шемшученко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 608 с.

8. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві / Сухонос В. В. – Суми : УАБС НБУ, 2011. – 339 с.

9. Общая теория права и государства : учебник / [Афанасьев В. С., Герасимов А. П., Гойман В. И. и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юрист, 1996. – 472 с.

10. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов [Варламова Н. В., Соколова Н. С., Четвернин В. А. и др.] ; под ред. В. С. Нерсесянца. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 832 с.

11. Сухонос В. В. Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: антиномія демократизму і авторитаризму: [монографія] / Володимир Вікторович Сухонос. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2003. – 336 с.

12. Сунь Ятсен. Конституция пяти властей / Сунь Ятсен; [пер. с кит.] // Сунь Ятсен. Избранные произведения / [отв. ред. С. Л. Тихвинский]. – [2-е изд., исправ. и доп.]. – М. : Наука, 1985. – С. 641–656.

УДК 343.132:316.422

РЕФОРМА ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА ЗАКІНЧИЛАСЬ?

Кожевніков Г. К.,

доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: Стаття висвітлює проблеми реформування органів досудового слідства України. Прийняття нового кримінального процесуального закону повинно було б означати вирішення цієї проблеми. Однак статус слідчих в системі правоохоронних органів відрізняється один від одного. Необхідно задіяти комплекс правових заходів для того, щоб слідчі, які перебувають на службі в різних правоохоронних органах, мали єдиний правовий статус. Автор пропонує такі правові заходи.

Ключові слова: реформа досудового слідства; органи досудового слідства, керівник органу досудового слідства, система органів досудового слідства, слідчий, повноваження слідчого.

Аннотация: Статья освещает проблемы реформирования органов досудебного расследования Украины. Принятие нового уголовного процессуального закона должно означать решение этой проблемы. Однако статус следователей в системе правоохранительных органов не является единообразным. Необходим комплекс правовых мер для того, чтобы следователи, которые состоят на службе в различных правоохранительных органах, имели единый правовой статус. Автор предлагает такие правовые меры.

Ключевые слова: реформа досудебного следствия; органы досудебного следствия; руководитель органа досудебного следствия; система органов досудебного следствия; следователь; полномочия следователя.

Annotation: The article highlights the issue of reforming the pre-trial investigation in Ukraine. The adoption of the new Criminal Procedure Act must mean a solution to this problem. However, the status of investigators in the law enforcement system is not uniform. We need complex legal measures to ensure that the investigators who are serving in the various laws enforcement agencies have a single legal status. The author offers such legal action.

Key words: reform of the pre-trial investigation, pre-trial investigation authorities, head of the body of pre-trial investigation, the system of pre-trial investigation, the investigator, the powers of the investigator.

Прийнятий у квітні 2012 року новий Кримінальний процесуальний кодекс України здавалось би поставив крапку у багаторічній дискусії щодо реформування системи органів досудового слідства, чітко визначивши у статті 38, що цю систему складають слідчі підрозділи органів внутрішніх справ; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань. Але наскільки успішним за своїм кінцевим результатом стало саме таке вирішення проблеми реорганізації досудового слідства? Перш ніж відповісти на це питання необхідно хоча б у загальних рисах розглянути історію розвитку слідчого апарату, оскільки створення і організація діяльності органів досудового слідства є своєрідним опосередкованим відображенням історії розвитку

вітчизняного кримінального процесу, адже саме досудове провадження у кримінальних справах найчастіше зазнавало змін, і саме діяльність органів досудового (попереднього) слідства ставила перед суспільством і законодавцем усе нові проблемні питання.

Зважаючи на те, що більша частина сучасної України входила до складу Російської імперії, доцільно розглянути становлення і правове забезпечення діяльності органів досудового слідства саме на її території. Вперше досудове слідство було відокремлено від поліції указом імператора Олександра II від 8 червня 1860 року. Слідчі частини було відокремлено від поліції, а обов'язки, пов'язані з веденням слідства у справах про всі злочини і проступки, покладено на підлеглих Міністерству юстиції чиновників – судових слідчих. Указом судова влада відмежовувалася від адміністративної, а поліція усувалася від втручання у судові справи. Таким

чином, інститут судових слідчих (перший елемент судової реформи) з'явився раніше судових статутів. Головна суть реформи 1860 року полягала в заміні колишніх приставів слідчих справ новим органом – судовими слідчими. У новому законі прямо закріплювалось, що судові слідчі є членами судів [1, с. 283].

Україна, як складова частина Російської Імперії, стала дотримуватися, як і більшість європейських країн, змішаної форми кримінального судочинства, котра включала, в основному, розшукове попереднє розслідування і змагальний судовий розгляд. Важливим актом, який крім визначення порядку судового розгляду кримінальних справ регламентував діяльність судових слідчих, став Статут кримінального судочинства Олександра II, виданий 20 листопада 1864 року. Надавши формальному слідству значення слідства судового, цей документ поділив попереднє слідство на дізнання і попереднє слідство в новому значенні. Перше залишилося в руках поліції, а друге стало прерогативою судової влади [2].

Наступний період розвитку органів слідства в Україні пов'язаний з утворенням у листопаді 1917 року Української Народної Республіки. В.В. Землянська, досліджуючи кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії довела, що судові та правоохоронні органи Української Народної Республіки 1917–1918 років у своїй діяльності керувалися переважно кримінальним та кримінально-процесуальним законодавством Російської імперії зі змінами, внесеними Тимчасовим урядом. З проголошенням Української держави гетьманська адміністрація, визнавши де-факто весь масив попереднього кримінально-процесуального законодавства, пішла шляхом вибіркового скасування насамперед тих актів, що суперечили соціально-економічним і політичним засадам Української держави. Директорія обрала той же шлях. Аналізуючи нормативно-правові акти періоду 1917–1920 років, автор указує на недоліки правової бази того часу, підкреслюючи, що суди передбачали спрощену процедуру судочинства, попереднє слідство ними не проводилося [3, с. 6-7, 167-168].

Після Жовтневої революції 1917 року на території України почали діяти декрети перших років радянської влади. «Декрет про суд № 1», прийнятий 24 листопада 1917 року Радою Народних Комісарів РРФСР відносно попереднього слідства вказував, що існуючі інститути судових слідчих скасовуються, і попереднє слідство з кримінальних справ покладається на місцевих суддів одноособово [4, с. 30-33].

«Декрету про суд № 1» відповідали прийняті урядом Радянської України першого законодавчого акту про суд – Постанови Народного Секретаріату Української Республіки від 4 січня 1918 року «Про введення народного суду» [5, с. 118-121] і від 23 січня 1918 року «Положення про революційні трибунали» [6, с. 11]. У цих актах вперше після 1917 року було закріплено відокремлення функцій слідчого від функцій суду. Проведення попереднього слідства покладалося на спеціально створені для цього органи – слідчі комісії. Наступним етапом розвитку

кримінального судочинства в Україні постало прийняття Радою Народних Комісарів УРСР 14 лютого 1919 року спеціального декрету «Про суд» та «Тимчасового положення про народні суди і революційні трибунали УРСР» [7, с. 205-231]. Згідно з цими документами досить повно визначалася система органів попереднього розслідування: було створено інститут народних слідчих, введені посади народних слідчих.

Кримінально-процесуальний кодекс УРСР 1922 року роз'яснював термін «слідчий» таким чином: народні слідчі; слідчі, що перебувають при радах народних суддів і революційних трибуналів; військові слідчі і слідчі у важливіших справах при Народному Комісаріаті Юстиції [8, с. 7].

Наступний період в історії органів попереднього слідства характеризується послідовним виведенням слідчого апарату з-під контролю судів, органів юстиції і Рад, централізацією їх у системі прокуратури з одночасним істотним розширенням прав і обов'язків слідчих. Із запровадженням цієї реформи, вказував М.Є. Шаргей, встановлювалася *єдина слідча система* (виділено мною – Г.К.), починаючи від розшукових органів і закінчуючи прокурором [9, с. 22].

Після виділення в 1936 році прокуратури УРСР разом із слідчим апаратом із Наркомату юстиції і утворення нового єдиного державного органу – прокуратури СРСР, у прокуратурі УРСР та прокуратурах областей було створено слідчі відділи, на які покладалися завдання по керівництву слідством, організації та удосконаленню роботи слідчих тощо. Положенням про Прокурорський нагляд у СРСР 1955 року було офіційно скасовано назву «народний слідчий». Стаття 50 цього Положення, що називалася «Структура органів прокуратури, порядок призначення та проходження служби працівників прокуратури», встановлювала: при Генпрокуратурі СРСР і прокуратурах союзних республік перебувають слідчі з особливо важливих справ; у прокуратурах автономних республік, країв, областей і автономних областей – старші слідчі; в прокуратурах округів, міст і районів – старші слідчі та слідчі [10, с. 690-704].

Наступний етап розвитку слідчого апарату пов'язаний із проведенням у країні чергової кодифікації кримінального і кримінально-процесуального закону. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 21 липня 1961 року Основи кримінального судочинства і кримінально-процесуальний кодекс було доповнено положеннями про слідчі органи Комітету державної безпеки. 6 квітня 1963 року Президією Верховної Ради Союзу РСР було видано Указ «Про надання права провадження попереднього слідства органам охорони громадського порядку». Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу Української РСР» від 13 червня 1963 року пункт 7 статті 32 КПК доповнювався положенням, що набирало чинності з 1 липня 1963 року: «слідчий» – слідчий прокуратури, слідчий органів охорони громадського порядку, слідчий органів державної безпеки. Таким чином, з 1 липня 1963 року в Україні запроваджувалися слідчі підрозділи в системі МВС [11].

У лютому 1998 року Законом України «Про внесення змін до Закону «Про державну податкову службу в Україні» в доповнення до існуючих трьох слідчих апаратів було створено ще один – слідчий апарат податкової міліції, як структурний підрозділ Державної податкової служби України [12].

Новий Кримінальний процесуальний кодекс України позбавив прокуратуру функції провадження досудового розслідування і назвав новий слідчий орган: державне бюро розслідувань. Таким чином можна було б сказати, що законодавець виконав вимогу статті 9 Розділу XV Конституції України «Перехідні положення»: «Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів ... функцію попереднього слідства – до ... сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування». Але, повертаючись до початку статті задаємося питанням: чи можемо ми зараз сказати як це сказав у середині 20-х років минулого сторіччя М.С. Шаргей про встановлення новим КПК України *єдиної слідчої системи*?

В науці поняття «система» розглядається як складне й багатогранне. Згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови, система – це порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чогонебудь [13, с. 1126]. Структура системи припускає упорядкованість, організацію, устрій, викликані характером взаємин між елементами. Нажаль, упорядкованості і взаємного зв'язку між окремими елементами, що складають сучасну систему досудового слідства явно недостатньо. Законодавець правильно вирішив питання про здійснення прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва з боку прокурора. Але наступним упорядковуючим фактором взаємного зв'язку у системі повинно вирішення питання про призначення Керівників Головних Управлінь (Департаментів) органів досудового слідства. Зараз вони призначаються на посади заступників за поданням керівників відповідних міністерств і відомств Президентом України, хоча за логікою побудови єдиної системи досудового слідства таке подання Президенту України повинен готувати Генеральний прокурор України. На рівні ж головної ланки органів досудового слідства, що несе на собі основний тягар слідчої роботи – слідчих підрозділів міст і районів – про єдину систему органів досудового слідства можна говорити тільки з точки зору процесуальних прав і обов'язків слідчих, які закріплені у чинному КПК України. Усе інше: структура побудови слідчих підрозділів; визначення штатної чисельності слідчих, порядок зарахування, звільнення від служби, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, матеріальне забезпечення й інші подібні питання, що забезпечують ефективність діяльності системи, вирішуються кожним відомством на свій розсуд.

Таке становище пояснюється тим, що недивлячись на багаточисельні намагання щодо прийняття Закону України «Про статус слідчих» він так і не був прийнятий. Відсутність такого Закону, а звідси і правових підвалин побудови єдиної системи органів досудового розслідування повною мірою знайшло своє негативне відображення у проекті

Закону України «Про державне бюро розслідувань» [14].

Ознайомлення із вищезазваним проектом наводить на думку що його автор – Народний Депутат України А. Кожем'яка, виконуючи завдання законодавця про створення нового органу досудового розслідування (ст. 38 КПК України), намагається створити правоохоронний орган більш пріоритетний ніж існуючі слідчі підрозділи. Звідси і вади рецензованого законопроекту. Так, у статті 10 «Центральний апарат державного бюро» вказано: «Центральний апарат Державного бюро відповідно до покладених на нього завдань виконує такі функції: безпосередньо розслідує кримінальні правопорушення у межах визначеної підслідності». Кримінальний процесуальний кодекс України чітко визначає вичерпний перелік державних органів і службових осіб, які здійснюють досудове розслідування, процесуальний контроль і нагляд за цією діяльністю. У наведеному в КПК України переліку органів досудового слідства «Центрального апарату Державного бюро» як окремого суб'єкта розслідування немає.

У цій же статті стосовно повноважень зазначеного органу вказано: «у межах компетенції створює в необхідних випадках міжвідомчі слідчі групи для їх розслідування». КПК України не передбачив порядку формування слідчих груп, а тим більш міжвідомчих. Але за логікою закону єдиним органом, який має керівні повноваження щодо різних підрозділів досудового розслідування, є прокурор. Тому і створювати міжвідомчі слідчі групи може тільки він.

Не відповідає вимогам КПК України і наведене у проекті повноваження Центрального апарату Державного бюро звертатись в установленому порядку до компетентних органів іноземних держав із запитами про надання правової допомоги щодо виконання міжнародних доручень слідчих органів Державного бюро компетентними органами. Стаття 551 КПК України прямо вказує, що суд, прокурор або слідчий за погодженням з прокурором надсилає до уповноваженого (центрального) органу України запит про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні, яке він здійснює.

Можна ще погодитись із положенням цієї ж статті що Центральный апарат Державного бюро дає у межах компетенції доручення, приймає рішення з питань досудового розслідування, які є обов'язковими для всіх органів досудового розслідування Державного бюро, але не можна визнати законним положення, що Центральный апарат також надає слідчим письмові вказівки в кримінальних провадженнях у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. КПК України передбачає надання слідчому письмових вказівок прокурором або керівником слідчого підрозділу. У статті 12 проекту, яка визначає повноваження Державного бюро розслідування, вказано що «Виключно начальникам, заступникам начальника слідчих підрозділів органів державного бюро розслідувань, слідчим Державного бюро, крім прав, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України надається право:...». Як відомо, кримінально-процесуальні

правовідносини регулюються виключно кримінальним процесуальним законодавством України, тому надання керівникам і слідчим Державного бюро розслідувань додаткових повноважень, крім передбачених у КПК України, неможливе. До того ж така норма порушує рівність повноважень слідчих органів внутрішніх справ, органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Стаття 14 проекту «Застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї під час виконання службових обов'язків» вказує, що слідчим та іншим працівникам Державного бюро під час виконання службових обов'язків мають право (так у тексті) в порядку і випадках, передбачених цим Законом, застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю, а також зберігати, носити спеціальні засоби і вогнепальну зброю, використовувати і застосовувати їх. Але кримінальний процесуальний закон не передбачає під час розслідування кримінальних правопорушень застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Стаття 71 проекту, регулюючи питання нагляду за додержанням законності в діяльності Державного бюро, вказує що такий нагляд здійснюють виключно визначені Генеральним прокурором України прокурори. По-перше, досудове розслідування Державне бюро провадити не може, оскільки його мають здійснювати слідчі цього бюро і, по-друге, КПК України не передбачає здійснення нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням спеціальними прокурорами, які «виключно визначені Генеральним прокурором України».

Недоліки цього проекту досить змістовно демонструють необхідність негайного прийняття Закону України «Про статус слідчого» на основі якого і слід приймати Закон України «Про державне бюро розслідувань» у частині, яка стосується формування і організації діяльності слідчих підрозділів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. Часть 2. – Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1891. – 444 с.

2. Устав уголовного судопроизводства / Сост. М.В. Беренштам. – СПб: Типография М.М. Стасюлевича, 1909. – 358 с.

3. Землянська В.В. «Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії»: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Львів, 2002. – 170 с.

4. «Декрет о суде № 1» // История советской прокуратуры в важнейших документах. – М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1947. – С. 30-33.

5. «Постановление о введении народного суда в Украине» от 4 января 1918 г. // Борьба с преступностью в Украинской ССР. В 2 т. / Составитель проф. П.П. Михайленко. – К.: Т.І. (1917-1925 г.г.), 1966. – С. 118-121.

6. Гончаров И.Д. Развитие советского законодательства о процессуальном положении следователя: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – К., 1974. – 171 с.

7. Временное положение о народных судах и революционных трибуналах (1919 г.) // Землянский П.Т. Уголовно-процессуальное законодательство в первые годы советской власти (на материалах УССР). – К.: ВНИИ МВД, 1972. – С. 205-231.

8. Уголовно-процессуальный Кодекс УССР. Издание официальное. – Харьков: Издание Наркомюста УССР, 1922. – 59 с.

9. Шаргей М.Е. Кримінальний процес. – Х.: Юридичне видавництво НКЮ УРСР, 1930. – 38 с.

10. Указ Президиума Верховного Совета ССР от 24 мая 1955 г. «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Борьба с преступностью в Украинской ССР. В 2 т. / Сост. П.П. Михайленко. – Т.2. (1926-1967 г.г.). – К., 1967. – С. 690-704.

11. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дополнении ст. 28 Основ уголовного судопроизводства СССР и союзных республик» от 21 июля 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 26. – Ст. 270. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу Української РСР» від 13 червня 1963 року // Відомості Верховної Ради Української РСР від 21 червня 1963 року. – № 25. – Ст. 406.

12. Про внесення змін до Закону «Про державну податкову службу в Україні»: Закон України від 5 лютого 1998 р. № 83 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 210.

13. Великий тлумачний словник Української мови. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

14. Про Державне бюро розслідувань: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG2CI00A.html.