

УДК 343.14

К. В. Антонов, доктор юридичних наук,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Академії митної служби України
В. М. Тертишник, доктор юридичних наук,
професор Академії митної служби України

СИСТЕМА СЛІДЧИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

Розкриваються проблеми оптимізації законодавчого регулювання та організації досудового розслідування з урахуванням дії нового КПК України та законодавства про слідчі органи.

Ключові слова: *слідство; слідчий; слідчі органи.*

The article addresses the problem of optimization of the legal regulation of pre-trial and criminal justice, taking into account the actions of the new CPC.

Key words: *investigation; investigator; investigation authorities.*

Постановка проблеми. Спроба України йти шляхом розбудови правової держави та подолати корупцію обумовила прийняття рішення про створення нових слідчих органів, концептуальна і законодавча модель діяльності яких потребує системного вивчення й удосконалення. Слідчий – невтомний шукач істини, людина, яка істину шукає та від неї нерідко і страждає. Як мовиться в народному прислів'ї: “Світоч істини часто обпікає руку того, хто його несе”. Створення нових дієздатніших слідчих органів потребує комплексного аналізу як організаційних і процесуальних проблем, так і проблем зміцнення гарантій об'єктивності та неупередженості слідчого, правових, організаційних, технічних, матеріальних і соціальних питань забезпечення його діяльності.

Організація таких нових слідчих органів, як Державне бюро розслідувань і Національне агентство розслідувань, потребує розробки концепції їхньої діяльності, розмежування повноважень та створення законодавчого поля для функціонування, створення достатніх гарантій діяльності слідчих даних підрозділів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про розмаїття думок учених і про багато нерозв'язаних проблем організації та здійснення розслідування, гарантій діяльності слідчого [1–25]. Але наявні публікації не вичерпують усієї складної проблеми, а швидше утворюють фундаментальну базу для її подальшого дослідження.

Мета статті – визначення основних алгоритмів подальшого реформування організації розслідування та вдосконалення статусу слідчих.

Виклад основного матеріалу. В різні роки вчені висували пропозиції як щодо створення єдиного незалежного слідчого комітету, так і організації окремих спеціальних слідчих підрозділів (ОСА – Особове слідче агентство, УДАР – Українське державне агентство розслідувань, НБР – Національне бюро розслідувань).

Ідею створення Національного бюро розслідувань і концепцію його діяльності було відпрацьовано групою вчених за участю автора цієї статті в роки “розгулу” ваучерної приватизації, накопичення олігархами капіталів, серії вбивств відомих посадових осіб держави й замаху на Прем'єр-міністра України. Автори виходили з тези про значну криміналізацію і корумпованість влади та необхідності протистояння цим явищам. Для цього слід було

© К. В. Антонов, В. М. Тертишник, 2014

створити слідчий орган, який би був більш захищений від можливого тиску і втручання з боку “можновладців” [20, 114–117].

Національне бюро розслідувань було поспішно запроваджено не законом, а Указом Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371, який, безсумнівно, йшов усупереч чинному законодавству, отже, був скасований рішенням Конституційного Суду [26], адже відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів дізнання й слідства.

Безумовно, ідею НБР було певним чином дискредитовано. Були й залишаються ризики того, що в реалізації концепції Національного бюро розслідувань чи іншого подібного нового слідчого органу можна отримати як нових опричників, так і нових омбудсменів. Багато що залежить від деталей, системи формування, передбачуваних механізмів стримувань і противаг проти тиску й можливих маніпуляцій самим ходом розслідування.

15 березня 2005 р. Президент України видав Розпорядження за № 782/2005-рп “Про роботу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України”, за яким створено відповідну робочу групу.

Аналізуючи ідею НБР, Олександр Костенко зазначає, що “це має бути орган, пристосований якнайшвидше для виконання доленосного для України завдання – декриміналізації всіх органів державної влади зверху донизу” [9, 7].

На думку Володимира Мойсика, “проблема створення НБР настільки ж застаріла й заяложена, наскільки туманна й незрозуміла”. Як зазначав він у часи активної дискусії з цього питання, ця ідея “неодноразово отримувала вкрай негативну оцінку загалу правоохоронної системи України, відкинута не тільки здоровим глуздом, але й логікою подій, пов’язаних із неодноразовими спробами утворити завідомо непотрібну державну інституцію. Але граблі в Україні, мабуть, на те й існують, щоб на них знову й знову наступати” [14, 4].

Проте фахівцями був розроблений проект Закону України “Про Національне бюро розслідувань України”. Системний підхід до проблеми потребував прийняття подібного Закону разом із новим КПК України, але цього не відбулось.

Новим КПК України передбачено розслідування ряду посадових злочинів новим слідчим органом – Державним бюро розслідувань (ДБР), слідчим органом, який досі існує поки що тільки за назвою в тексті КПК України, а фактично ще не створений, не розроблено навіть сам закон про даний слідчий орган. Функції Державного бюро розслідувань тимчасово продовжує виконувати прокуратура, яка, за Конституцією України, не має у своєму активі функції розслідування взагалі, а свою слідчу діяльність базує лише на перехідних положеннях Конституції та нового Закону про прокуратуру. Тимчасове виконання будь-якої функції, проте, не сприяє якості такого виконання. Занадто неквапливе реформування слідчих органів ускладнює виконання однієї з важливих державних функцій – функції розслідування.

Нещодавно Законом України “Про Національне антикорупційне бюро України” передбачено створення ще одного нового слідчого органу – Національного антикорупційного бюро України, на який покладається запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, учинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що становлять загрозу національній безпеці.

Нині законом передбачено функціонування таких слідчих органів: слідчі органи внутрішніх справ; слідчі органи безпеки; слідчі органи, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства; слідчі органи державного бюро розслідувань; слідчі органи Національного антикорупційного бюро України.

Визначення підслідності між усіма зазначеними в законі слідчими органами не можна назвати вдалим. Привертає увагу непропорційність, а іноді штучність у підході до визначення підслідності, що може тягти за собою плутанину та непотрібну тяганину. Скажімо, до підслідності слідчих органів, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, зараховано лише розслідування злочинів, передбачених ст. 204, 209, 212, 212¹, 216, 219 Кримінального кодексу України. Але такі злочини можуть учинятись посадовими особами різного рангу, в тому числі й тими, розслідування щодо яких має здійснюватися слідчими органів Державного бюро розслідувань або слідчими Національного антикорупційного бюро України, останні ж мають розслідувати лише корупційні діяння, перелік яких подано у законі (до нього чомусь не входить отримання хабара). Так чи інакше, а в реальності під час розслідування щодо окремої особи певного злочину можна встановити факти інших злочинів, тому в даному разі не слід виділяти справи в окремі провадження.

Доцільно встановити, що слідчими Національного антикорупційного бюро України розслідуються всі визначені в законі корупційні злочини, а також злочини проти власності, особливо тяжкі злочини та пов'язані з ними інші кримінальні правопорушення, вчинені вищими посадовими особами держави.

На наш погляд, у разі створення Державного бюро розслідувань, до його підслідності треба зарахувати всі справи, що належать нині до підслідності слідчих органів, які здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, фактично об'єднавши ці два слідчі органи. Доцільно зарахувати до підслідності даного органу всі злочини, що здійснюються посадовими особами, а також економічні злочини, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями, і кримінальні правопорушення у сфері дотримання податкового законодавства.

Не можна не зазначити, що певним кроком уперед до зміцнення статусу та гарантій діяльності слідчих даного відомства стало положення ст. 6 даного Закону про те, що діяльністю Національного бюро керує його директор, який призначається на посаду терміном на сім років за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України, а також конкурсним порядком добору та призначення слідчих кадрів, соціальними й новими ширшими правовими гарантіями їх діяльності.

Проте викликає занепокоєння надання Верховній Раді права висловлювати недовіру директору Національного бюро, що має наслідком його відставку з посади. Дане положення вже отримало критику з боку значної кількості депутатів під час обговорення самого законопроекту. Вважаємо, що зазначені повноваження Верховної Ради можуть тиснути на слідство, отже, неприйнятні в сучасних умовах обраного курсу на подолання корупції. Очевидно, що слідчі будь-якого відомства, а тим більше слідчі Антикорупційного бюро, мають бути якомога незалежнішими від чиновників як виконавчої, так і законодавчої влади.

З огляду на зазначене, доречніше було б передбачити можливість відставки директора Національного антикорупційного бюро не в порядку висловленої йому недовіри Верховною Радою (підстави якої досі чітко не прописані), а в порядку процедури імпічменту, як це передбачено в США стосовно генерального аторнея. Саму процедуру імпічменту доцільно передбачити в давно очікуваному законі Про імпічмент і визначити її як єдину процедуру відставки вищих посадових осіб від Президента України до Генерального прокурора України й директора Національного антикорупційного бюро.

Реалізація ідей правової держави у сфері правосуддя нині потребує чіткого розподілу влади (законодавча, виконавча, судова), неухильного дотримання принципів об'єктивності, неупередженості, процесуальної самостійності й незалежності слідчого, а отже, розв'язання проблеми відмежування слідчої функції від адміністративної влади, виведення слідчого з-під

можливого впливу виконавчої та законодавчої влади, визнання функції розслідування самостійною функцією кримінального процесу, визначення місця слідчого в системі гілок влади та зміцнення його статусу. Доцільно виділити слідчі підрозділи МВС України в окремий незалежний слідчий орган – Слідчий комітет України.

Під час реалізації ідеї Державного бюро розслідування та Національного антикорупційного бюро України слідчим даного відомства, як і слідчим взагалі, має надаватися статус недоторканності, який нині мають судді, а для зміцнення гарантій незалежності вони мають призначатись та звільнятись на посаду тільки Президентом України за поданням Генерального прокурора України та погодженням з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини.

Для забезпечення процесуальної самостійності слідчого доцільно скасувати положення чинного КПК України, за якими прокурор та керівник слідчого підрозділу мають давати слідчому обов'язкові до виконання письмові вказівки.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Адміністративна влада не має поєднуватись із функцією розслідування, процесуального контролю чи нагляду в одній особі. Для зміцнення функції розслідування слідчим будь-якого відомства має надаватися статус недоторканності, а процедура їх призначення на посади і звільнення мають бути такими, які передбачені для суддів.

Перспективи подальшого дослідження даної проблеми вбачаються в розробці проекту закону про статус слідчого та теоретичних моделей процесуальних норм, які визначають підслідність і повноваження слідчого.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О. М. Слідчий – моя професія / Бандурка О. М. – Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 216 с.
2. Басиста І. В. Прийняття і використання процесуальних рішень слідчого на стадії досудового розслідування: теоретичні і практичні проблеми : монографія / І. В. Басиста. – Івано-Франківськ, 2013. – 600 с.
3. Баулін О. В. Процесуальна самостійність і незалежність слідчого та їх правові гарантії / О. В. Баулін, Н. С. Карпов. – К., 2001.
4. Берназ В. Д. Рішення слідчого (криміналістичний, процесуальний та психологічний аспект) / В. Д. Берназ, С. М. Смоков. – Одеса, 2005. – 151 с.
5. Гусаров С. М. Щодо законодавчого врегулювання приватної детективної діяльності в Україні / С. М. Гусаров // Міліція України. – 2013. – № 3/4. – С. 20–22.
6. Дворник Д. Статус слідчого згідно з новим Кримінально-процесуальним кодексом / Д. Дворник // Незалежний аудитор. – 2013. – № 1. – С. 83–84.
7. Кони А. Ф. Судебные следователи : собрание соч. : в 6 т. / Кони А. Ф. – Т. 1. – М., 1966.
8. Корнієнко М. В. Суспільство і правопорядок : в 6 т. / Корнієнко М. В. – Т. 2. – К. : Фонд юрнауки АПС, 2007. – 264 с.
9. Костенко О. Формула декриміналізації держави, або яким бути Національному бюро розслідувань / О. Костенко // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 130 (від 16 липня). – С. 7.
10. Кримінальний процес : підручник / за заг. ред. В. В. Коваленка, Л. Д. Удалової, Д. П. Письменного. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 544 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар / за заг. ред. професорів В. Г. Гончаренка, В. Т. Нора, М. Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.

12. Кримінальний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар : у 2 т. / О. М. Бандурка, Е. М. Блажівський та ін. – Х. : Право, 2012. – Т. 1. – 768 с.
13. Маляренко В. Т. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України: переваги та недоліки / В. Т. Маляренко, О. А. Шаповалова // Право України. – 2012. – № 10. – С. 9–19.
14. Мойсик В. Чи потрібно Україні Національне бюро розслідувань? / В. Мойсик // Голос України від 17 травня 2005 р.
15. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 р. / за ред. О. А. Банчука, Р. О. Куйбіди, М. І. Хавронюка. – Х. : Фактор, 2013. – 1072 с.
16. Письменний Д. П. Слідчий органу досудового розслідування: проблеми правової регламентації в проекті Кримінального процесуального кодексу України / Д. П. Письменний // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 14 жовт. 2011 р.). – Х., 2011. – С. 182–186.
17. Риков В. Новий Кримінальний процесуальний кодекс – панацея кримінального процесу чи чергова реформаторська “пустушка”? / В. Риков // Юридичний журнал. – 2012. – № 11. – С. 74–76.
18. Савонюк Р. Ю. Про деякі загальні положення та статус слідчого як суб’єкта доказування в проекті КПК України / Р. Ю. Савонюк // Вісник університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 3. – С. 142–147.
19. Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади : монографія / О. Ю. Татаров. – Донецьк : Промінь, 2012. – 640 с.
20. Тертишник В. Деякі питання створення Національного бюро розслідувань та удосконалення статусу слідчого / В. Тертишник // Юридичний журнал. – 2005. – № 10. – С. 114–117.
21. Тертишник В. М. Кримінальний процес України. Загальна частина : підручник / Тертишник В. М. – К. : Алерта, 2014. – 440 с.
22. Тертишник В. М. Науково-практичний коментар кримінального процесуального кодексу України / Тертишник В. М. – К. : Алерта, 2014. – 768 с.
23. Тертишник В. Удосконалення процесуального статусу слідчого; старі та нові проблеми / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 1. – С. 38–44.
24. Тертишник В. М. Розшукується слідчий. Особливі прикмети: незалежний, самостійний та недоторканий / В. М. Тертишник // Урядовий кур’єр. – 2006. – № 115. – С. 17.
25. Удалова Л. Д. Суб’єкти кримінально-процесуального доказування : [навч. посіб.] / Л. Д. Удалова, О. В. Рибалка. – К. : КНТ, 2012. – 160 с.
26. Про Національне бюро розслідувань України (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) від 6 липня 1998 р. : рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371.