

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ**

*Проаналізовано законодавство України та наукові праці, присвячені питанням організаційно-правового та функціонального забезпечення діяльності органів досудового розслідування. Висунуто низку пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.*

**Ключові слова:** органи досудового розслідування, процесуальна самостійність і незалежність слідчого.

**I. Вступ**

Участь правоохоронних органів у вирішенні завдань по зміцненню законності й правопорядку неможлива без корінного поліпшення їх діяльності, істотного покращення якості й результативності роботи. Для забезпечення цього необхідний усебічний аналіз практики, виявлення найбільш характерних її причин, що їх породжують. Одним з основних показників того, що необхідно для розвитку й вдосконалення практичної діяльності, є реальні потреби.

Потреби суспільства в правоохоронній сфері перетворюються на конкретні завдання органів досудового розслідування, необхідність вирішення яких породжує відповідні потреби функціонування цих органів.

Діяльність слідчих органів є похідною від їх об'єктивного призначення, що зумовлено необхідністю задоволення правоохоронних потреб людей у сфері кримінального судочинства.

У зв'язку з цим справедливим є твердження про те, що правоохоронна й судова системи повинні забезпечувати дієвий захист прав та інтересів осіб, які постраждали від скоєних злочинів [1].

Однак аналіз правозастосовної практики показує очевидну невідповідність результатів правоохоронної діяльності задекларованим цілям. Так, у 2013 р. ОВС України становили 261 тис. осіб, у тому числі персонал внутрішніх військ, курсантів та цивільних службовців. Водночас рівень довіри громадян до міліції максимально сягав лише 3–5%, а після подій Євромайдану цей показник, за даними Інституту соціології Національної академії наук України, дійшов до 0,8% опитаних, при цьому довіра самих працівників міліції до влади традиційно не перевищувала 3% [2]. Ці обставини говорять про взаємне відчуження населення і правоохоронних органів, зростання недовіри людей до правоохоронців. Невипадково до головних ці-

лей реформування органів внутрішніх справ, системним елементом яких є органи досудового розслідування, віднесено повернення довіри населення, втілення принципово нової соціалізованої моделі їх функціонування, що й визначило актуальність проведеного дослідження.

Досягненню цих цілей повинні бути підпорядковані всі організаційно-управлінські та правові механізми, з очевидною недосконалістю яких неминуче стикається реалізація правоохоронної функції органів досудового розслідування.

Питання процесуальної самостійності й незалежності слідчого, а також реформування органів досудового розслідування у своїх працях розглядали такі вітчизняні вчені, як В. Берназ, О. Баулін, В. Гончаренко, В. Данєвський, В. Нор, Б. Романюк, С. Смоков, М. Шумило, О. Яновська та ін. Однак, попри це, ступінь наукової розробленості цих питань є недостатнім і вони потребують подальшого ґрунтовного дослідження.

**II. Постановка завдання**

Метою статті є спроба теоретично проаналізувати нові законодавчі підходи до статусу та повноважень слідчого, а також організаційні та функціональні основи діяльності слідчих органів.

**III. Результати**

Проведені в Україні реформи судових і правоохоронних органів носять незавершений характер, оскільки досягнення проголошених державою цілей реформ уявляється скрутним без системних, структурних змін, що стосуються в тому числі організаційних і функціональних основ діяльності слідчих органів, які дісталися у спадок від радянської системи.

Реформування органів досудового слідства має супроводжуватися організаційно-правовими змінами системи кримінального судочинства та правоохоронної системи України загалом. З кінця 80-х рр. ХХ ст. активно обговорюється питання про місце й функції органів досудового слідства в пра-

воохоронній системі держави. Розглянуто різні моделі організації досудового провадження. Ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) призвело до появи багатьох прогресивних ідей, однак практично не торкнулося питань організації органів досудового розслідування [3]. Навіть прогресивне процесуальне законодавство, усунувши багато проблем, було не в змозі кардинально вплинути на зміст діяльності органів досудового розслідування.

Цілком очевидно, що така безсистемна нормотворчість не тільки не вносить ясності, а, навпаки, загострює дискусію про правове, організаційне й функціональне забезпечення діяльності органів досудового розслідування.

По суті нині діє модель, яка склалася й отримала своє правове закріплення в середині ХХ ст. і розрахована на зовсім інші економічні, політичні і соціальні умови.

У такій ситуації неможливо очікувати на ефективність досудового провадження, здійснюваного органами досудового розслідування, організаційно-правові форми і зміст діяльності яких не відповідають реаліям. Прийнята у 1992 р. Концепція судово-правової реформи закріплювала реальну процесуальну самостійність слідчого, його права й обов'язки, диференціювала форми розслідування; чітко розмежовувала функції органів попереднього розслідування і органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність як у процесуальному, так і організаційному плані; передбачала створення єдиного слідчого апарату. Визначалися науково обґрунтовані критерії навантаження слідчих та забезпечення їх технічними засобами [4]. На жаль, доводиться констатувати, що з часів схвалення цієї Концепції слідчий не тільки не набув справжньої процесуальної самостійності, а й опинився в ще більш залежному становищі. Ці установки не тільки не втратили своєї актуальності на сьогодні, а й отримали новий сенс.

Уразливим з точки зору забезпечення реалізації завдань кримінального провадження, на наш погляд, є віднесення слідчого за новим КПК України разом з прокурором до учасників кримінального провадження з боку обвинувачення. Обвинувальний нахил слідства та прокуратури робить їх певною мірою союзниками й не сприяє захисту ними прав особи в кримінальному процесі.

При трактуванні обвинувачення як твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність (п. 13 ст. 3 КПК України), від слідчих нелогічно вимагати, щоб вони під час досудового розслідування встановлювали все те, що протистоїть обвинуваченню, у тому числі обставини, що пом'я-

кшують чи обтяжують покарання підозрюваного і навіть ті, що виправдовують його (ч. 2 ст. 9 КПК України). Але закон (ст. 9 КПК України) зобов'язує слідчого всебічно, повно й неупереджено дослідити вищевказані обставини кримінального провадження, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних й неупереджених процесуальних рішень (ч. 2 ст. 9 КПК України).

Також під час досудового розслідування слідчий повною мірою реалізує повноцінну, врегульовану нормами доказового права, процедуру доказування у кримінальному провадженні. Від його результатів багато в чому залежить якість правосуддя у кримінальному провадженні. Ефективність доказування, здійснюваного слідчими під час досудового розслідування, зумовлена, насамперед, якістю правових приписів, що характеризують слідчого як учасника кримінального процесу й суб'єкта доказування.

У слідчій практиці, на жаль, відзначається тривожна тенденція, яка полягає в тому, що в ході доказування багато слідчих заздалегідь встають тільки на позицію обвинувачення. Вони збирають докази, що свідчать на користь обвинувачення, а пропозиції сторони захисту, інші версії обставин вчинення злочину відкидають. О. Баганець справедливо зауважує, що на досудовому розслідуванні вирішення питання про обґрунтованість клопотань захисту цілком довіряється органу розслідування, тобто стороні обвинувачення, що свідчить про закладену в нормах нового КПК України нерівність сторін у кримінальному процесі (сторони обвинувачення і сторони захисту) [5].

Слідчий, який шляхом доказування тільки формує предмет судового спору, не може бути стороною обвинувачення в кримінальному процесі, він повинен бути гранично об'єктивним, щоб успішно вирішити найважливіше завдання: забезпечити швидке, повне та неупереджене розслідування з тим, щоб жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу, до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (ст. 2 КПК України).

Враховуючи вищевикладене, необхідно, насамперед, позбутися приписів, що характеризують слідчого як сторону в кримінальному процесі з боку обвинувачення.

Згідно з вимогами нового КПК України, слідчий, у свою чергу, позбавлений права на самостійне прийняття процесуальних рішень і провадження процесуальних дій майже за 40 основними питаннями провадження досудового розслідування і віднині, на думку Л. Черечукіної, більше нагадує технічного секретаря або "хлопчика на побігеньках" у

керівника органу досудового розслідування, прокурора й слідчого судді [6].

І тому не випадково у всьому різноманітті поглядів, пропозицій, аргументів, пропонованих різними дослідниками, ідеєю, що об'єднує практично всіх, є забезпечення процесуальної самостійності слідчого. Показово, що серед керівників територіальних органів досудового слідства достатньо тих, хто вважає за необхідне реалізацію цього положення. Про це йдеться у проекті Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих процесуальних дій та оптимізації діяльності органів досудового розслідування" [7].

Необхідно створити механізми поетапної правової реалізації принципу процесуальної самостійності слідчого. Можливо на початковому етапі необхідно наділити слідчого процесуальним статусом, порівнюваним хоча б зі статусом, який передбачався КПК України 1960 р. Разом з тим процесуальна самостійність слідчого – це не самоціль, а необхідний засіб реалізації призначення кримінального судочинства.

Пріоритети слідчої діяльності іноді орієнтовані на вузьковідомчі інтереси, далекі від призначення кримінального судочинства. Серед організаційних чинників, що знижують ефективність органів досудового слідства відносно призначення кримінального судочинства, слід виділити такий, як відсутність цілісності системи.

Сучасна система органів досудового слідства, яка складається з органів, що є елементами різних правоохоронних відомств, не володіє необхідними функціональними та організаційними зв'язками. Такий стан органів досудового слідства породжує їх роз'єднаність, самоізолюваність, перешкоджає формуванню загальних інтеграційних якісних властивостей цілісної системи. Тому необхідність реорганізації слідчих органів є неминучою. У той же час неприпустимим є вирішення такого складного питання наскоком на основі спрощеного до нього підходу.

Перетворення покликане виключити відособленість, самоізолюваність слідчих органів різної відомчої належності і, навпаки, сприяти їх зближенню і зацікавленості у взаємодії, посилювати функціональний зв'язок досудового слідства з іншими, головним чином оперативними службами правоохоронних органів, не послабляти, а забезпечувати при цьому реальну процесуальну самостійність та незалежність слідчого.

Реформування системи органів досудового слідства має бути засноване на розумінні того, що система є безліччю пов'язаних між собою елементів, впорядкована з відносин, володіє цілком визначеними властивостями, взаємодія яких породжує нові інтегративні (системні) якості, не властиві окремо елементам, що її створюють.

Необхідно враховувати й об'єктивні передумови та реальні ресурсні можливості для успішного втілення в життя відповідних змін, половинчастість, незабезпечена декларативність яких замість бажаних може спричинити досить серйозні негативні наслідки, які ми маємо на сьогодні. У зв'язку з тим, що такого роду організаційні зміни породжують необхідність змін великої багатоскладової правоохоронної системи держави, яка складається з великого числа підсистем, у тому числі органи досудового слідства, що складним чином взаємодіють між собою, спроби надати системі органів досудового слідства необхідний оптимальний стан шляхом радикальної ломки можуть спричинити досить небезпечні соціальні наслідки, а штучно нав'язувати цій системі необхідні характеристики вельми складно.

#### IV. Висновки

Таким чином, якщо проаналізувати вищевикладені спірні ситуації, то можна дійти такого висновку. Набагато розумніше діяти, спираючись на знання внутрішніх властивостей правоохоронної системи, заснувати організаційні засади для адаптації органів досудового слідства, що сприяє самоорганізації, формуванню впорядкованості та еволюційному розвитку.

Виходячи, з одного боку, з недоцільності на цьому етапі радикальної пропозиції про створення єдиного слідчого відомства, яке з великою ймовірністю не тільки не сприятиме зміцненню стійкості системи, а й, швидше за все, призведе до істотного послаблення її функціональних зв'язків з органами, які здійснюють оперативну розшукову діяльність, з іншого боку – необхідність надання властивості цілісності системі органів досудового слідства, забезпечення скоординованості їх діяльності та проведення єдиної кримінальної політики, загальних вимог та критеріїв оцінювання, вважаємо за необхідне розробити компромісний підхід, що задовольнить зазначені умови додання властивості цілісності та самостійності органам досудового слідства при одночасному збереженні необхідних функціональних зв'язків з відповідними відомствами.

Іншою часто обговорюваною проблемою є проблема соціального статусу слідчого. Незважаючи на єдиний процесуальний статус слідчого, його правове й особливо соціальне становище в різних правоохоронних відомствах істотно відрізняється. У цьому сенсі найбільш ущемленим є слідчий орган внутрішніх справ, і тому результатом реформування органів досудового слідства має стати підвищення соціального статусу слідчого, порівнюваного зі статусом судді, прокурора.

Подальшої наукової розвідки дістануть не менш важливі питання, що мають стосунок до підвищення ефективності функціонування органів досудового слідства. До них

слід віднести питання кадрового забезпечення, формування професійних і морально-етичних якостей працівників слідчих органів, питання соціально-психологічних аспектів, проблеми об'єктивності та обґрунтованості використовуваних критеріїв і методів оцінювання, матеріально-технічного оснащення тощо.

#### Список використаної літератури

1. Назаров В. В. Механізм судового захисту прав та свобод людини і громадянина у кримінальному провадженні / В. В. Назаров // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 240–245.
2. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ (текст проекту) [Електронний ресурс] / О. Мартиненко, Є. Захаров. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya\\_rozvitku\\_organiv\\_vnutrishnih\\_sprav\\_tekst\\_proektu.html](http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: із змінами та допов. станом на 04.09.2014 р.: відповідає офіц. текстові. – Київ: Правова Єдність: Алерта, 2014. – 288 с.
4. Про концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – С. 426.
5. Баганець О. Очистити новий КПК від декларативних норм [Електронний ресурс] / О. Баганець. – Режим доступу: <http://www.baganets.com/public/ochistiti-novii-kpk-v-d-deklarativnih-norm.html>
6. Черечукіна Л. В. Теперішні враження бувалою слідчою на окремі положення нового КПК України [Електронний ресурс] / Л. В. Черечукіна. – Режим доступу: <http://www.corp-lguvd.lg.ua/d130101.html>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих процесуальних дій та оптимізації діяльності органів досудового розслідування: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50390](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50390).

Стаття надійшла до редакції 07.11.2014.

#### **Солдатенко Е. А. Организационно-правовое и функциональное обеспечение деятельности органов досудебного расследования по новому УПК Украины**

*Проанализировано законодательство Украины и научные труды, посвященные вопросам организационно-правового и функционального обеспечения деятельности органов досудебного расследования. Выдвинут ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.*

**Ключевые слова:** органы предварительного расследования, процессуальная самостоятельность и независимость следователя.

#### **Soldatenko E. Organizational, Legal and Functional Maintenance of Activity of Pre-Trial Investigation on the New CPC of Ukraine**

*Participating law enforcement in solving problems by strengthening rule of law is impossible without radical improvement of their activities significantly improve the quality and productivity of work. To provide a comprehensive analysis of the required practices, identifying the characteristics and causes of shortages, generating them. One of the main parameters that need to develop and improve practice, practice is necessary.*

*The needs of society as a law enforcement converted into specific tasks of the preliminary investigation, which creates a need to address the need for appropriate functioning of these bodies.*

*Conducted in Ukraine reform of judicial and law enforcement are incomplete, because achieving the declared state reform goals represented (imagined) difficult without systemic, structural changes relating including organizational and functional bases of investigators, who inherited from the Soviet system.*

*Vulnerable in terms of the objectives of the criminal proceedings, in our opinion, is seen on assignment investigating new handheld Ukraine next (together) with prokurom for participants of criminal proceedings by the prosecution. Accusatory investigation and prosecution makes them more or less allies and does not contribute to the protection of the rights of individuals in criminal procedure and therefore it is necessary, first of all, get rid of regulations that characterize the investigator as a party in the criminal trial of the charges.*

*The modern system of pre-composed of bodies that are constituent elements of various law enforcement agencies do not have the necessary functional and organizational links. Such a state of pre-trial raises their divisions, samoizolirovannost, prevents the formation of general integration of qualitative properties of an integrated system. Therefore, the reorganization Investigators are inevitable. At the same time unacceptable solution of such a complex issue from time to time based on a simplified approach to it.*

**Key words:** preliminary investigation bodies, procedural autonomy and independence of the investigator.