

УДК 343.13(477)

РЕФОРМУВАННЯ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Солов'євич І.В., к.ю.н., Солдатенко О.А., викладач

Запорізький юридичний інститут МВС України

Гарантованість та можливість реалізації прав і свобод людини і громадянина в усіх без винятку сферах громадського життя на сьогодні набули особливого значення, що примушує законодавця до зведення в ранг конституційних цілого ряду традиційно процесуальних норм, адже рівень розвитку кримінального судочинства став своєрідною візитною карткою сучасної держави. Вже давно визнано, що там, де замість закону панує свавілля, де людина відчуває себе незахищеною перед слідчим, прокурором і судом, побудова цивілізованого суспільства неможливо.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, витримана в кращих традиціях світової юридичної думки, вмістила в себе положення чисельних договорів та конвенцій, що регулюють права та свободи громадян та закріпила положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, але, на жаль, в Основному законі держави лише контуром окреслено напрямки законодавчого процесу щодо реалізації цих норм міжнародного права.

Проголошення України правовою державою дозволяє констатувати, що принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову стає головним стрижнем функціонування як державного організму в цілому, так і всіх його складових, зокрема, - кримінального процесу. Це положення повертає до життя питання про відокремлення досудового слідства від адміністративної влади з метою забезпечення реальної незалежності слідчого. І ця проблема дійсно викликає сьогодні бурхливі суперечки, що зводяться до обговорення і місця слідчого апарату в системі державних органів, і тих процесуальних функцій, що мають бути покладені на слідчого.

Відповідно до діючого законодавства органи досудового слідства діють у прокуратурі, органах внутрішніх справ, податковій міліції і органах служби безпеки. Однак багаторічна практика свідчить, що відомча роз'єднаність слідчих органів не сприяє провадженню єдиної політики в галузі досудового слідства, що викликає масу негативних наслідків і в цілому лише знижує можливості слідчого апарату в розкритті і розслідуванні злочинів.

Для підвищення ефективності досудового слідства в різні роки висловлювалося багато думок стосовно того, кому повинні підпорядковуватися органи слідства:

- залишити слідчих у складі різних виконавчих органів, що здійснюють боротьбу зі злочинністю;
- повернутися до системи досудових слідчих;
- сконцентрувати досудове слідство в прокуратурі;
- об'єднати досудове слідство лише в органах внутрішніх справ;
- створити окреме слідче відомство.

У пошуках оптимального варіанта перспективної моделі слідчого апарату доречно згадати про історичний шлях, що пройдений досудовим слідством.

Нагадаємо, вітчизняний кримінальний процес поділений на два незалежні етапи. Перший – етап досудового провадження, який характеризується ознаками інквізиційності, коли органи досудового розслідування, діючи незалежно від судової влади, збирають інформацію про злочин і осіб, що його вчинили. Другий - судовий, для якого характерні принципи усності і змагальності провадження.

Подібний підхід до організації кримінального процесу встановлює та припускає наявність на першочерговому етапі судочинства такої самостійної фігури, як слідчий. Класичного розвитку даний правовий інститут отримав у Франції. Судовий слідчий там не тільки збирає докази, але, власне кажучи, є керівником обслуговуючих його оперативних служб: у місті – кримінальної міліції, у сільській місцевості – жандармерії. При цьому всі процесуальні рішення, у тому числі і щодо арешту обвинувачуваного, французький слідчий приймає самостійно. Із цієї причини великий Наполеон не даремно, хоч і не без деякої частки скептицизму, називав його «самою могутньою посадовою особою у Франції» після імператора, розуміється.

Дещо подібне до французького слідчого було відтворено в Росії у 1964 році, однак, поступово даний правовий інститут був вилощений на догоду адміністративній владі. Але цікавим є те, що знаходження слідчих в судах, так само як і покладання повноважень по провадженню досудового слідства на суддів, не виправдало себе на практиці. Це сталося через поширені зволікання і не завжди виправдану пасивність на досудовому слідстві, відсутність гнучкого механізму вирішення суперечностей між слідчим і прокурором, громіздкість та недосконалість судового контролю за слідчою діяльністю [5]. Більш того, слід погодитись з І.Д.Перловим та М.Ю. Рагинським, які вважали неприпустимим поєднання функцій наслідку і судового розгляду кримінальних справ в одному органі державної влади через ті, що адміністративне підпорядкування слідчих судам, безсумнівно, призведе до того, що суди будуть відповідати за стан, якість і терміни досудового слідства, що, у свою чергу, не може не привести до зниження вимог, які суд повинен пред'являти до органів досудового розслідування, і в силу живучості вузьковідомчих тенденцій призведе до штучного забезпечення благополучних показників роботи.[6] Тому передача слідчого апарату в Міністерство Юстиції не відповідає реаліям сьогодення і не узгоджується з принципом розподілу влади на судову та виконавчу.

Передача слідчого апарату в підпорядкування органів прокуратури в 1928 році формально мала за мету посилення зв'язків між ними. Однак, різке скорочення компетенції слідчого диктувалося його навантаженням на нього інших повноважень. Він здійснював нагляд за органами дізнання, підтримував обвинувачення в суді і виконував доручення прокурора в межах адміністративного нагляду. На першій Всесоюзній нараді судово-прокурорських працівників відзначалося, що слідчий втратив обличчя свого дійсного призначення. "Следователь у нас – это не следователь... - это последняя спица в нашей колеснице" [7], – так було визначено його положення в системі органів прокуратури через 5 років після передачі їй слідчого апарату.

На сьогоднішній день Конституція та закон України "Про прокуратуру" покладає на Генерального прокурора і підпорядкованих йому прокурорів "нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство". Виникає запитання: чи сумісне здійснення прокурором нагляду за законністю досудового слідства з адміністративним підпорядкуванням йому слідчих, які безпосередньо знаходяться в його веденні? Уявляється, що на це запитання можна дати тільки негативну відповідь. Є всі підстави вважати, що відомче відокремлення провадження досудового слідства від функцій прокурорського нагляду буде сприяти підвищенню строгості й об'єктивності цього нагляду, створить додаткові гарантії законності розслідування та розгляду справ в суді.

Суперечливість сучасного статусу прокурора пояснюється саме несумісністю поєднання в одній посаді функцій керівництва і одночасно здійснення нагляду за розслідуванням злочинів.

У статті 9 перехідних положень Конституції України визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Таким чином Конституція, звільнивши прокуратуру від виконання не властивих їй функцій досудового слідства, визначила певні перспективи щодо поступової ліквідації її слідчого апарату. Тому пропозиції стосовно необхідності збереження за прокуратурою функцій досудового слідства втратили зараз свою актуальність і значимість.

Однак, останній проект Кримінально-процесуального кодексу, підготовлений членами Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності передбачає залишення за прокуратурою функцій досудового розслідування [4], що йде всупереч Основному закону України.

Викликає занепокоєння положення слідчого в МВС. Разом із прокурором ним керує начальник слідчого підрозділу і, як би цього не заперечували, начальник відповідного органу внутрішніх справ. А з 1992 року перелік органів, що наглядають за діями та рішеннями слідчого зріс, у зв'язку з покладанням на суди обов'язку по здійсненню судового контролю за законністю й обґрунтованістю окремих процесуальних дій слідчого.

У результаті подібної тоталізації контролю за органами слідства, як завжди буває «при семи няньках», не помітили, як з «водою виплеснули и ребенка» - вітчизняний слідчий практично цілком втратив свою процесуальну самостійність і сьогодні інститут досудового слідства в кримінальному процесі перебуває в кризовому стані.

Починаючи з 1990 року можна відстежити процес розмивання професійного ядра слідчого апарату. За даними МВС України, щороку слідчі підрозділи залишають від 1200 до 1300 слідчих, що перевищує кількість фахівців, яких готують у вищих навчальних закладах України для органів внутрішніх справ. Фактично, кожні п'ять років слідчий апарат майже повністю оновлюється, і як наслідок – погіршення якості слідства. Причинами незадовільного стану діяльності органів досудового слідства, на нашу думку, є: економічна нестабільність у державі, незадовільні умови праці, недостатнє матеріально-технічне

забезпечення, недосконалість законодавства, надмірне навантаження, неналежний соціально-правовий захист, відомча роз'єднаність слідчих тощо.

Доцільно зауважити, що пропозиції щодо концентрації досудового слідства в органах внутрішніх справ суперечать Концепції судово-правової реформи в Україні, яка передбачає реальне розмежування функцій органів досудового слідства і дізнання, як у процесуальному, так і в організаційному порядку.

З огляду на викладене, найбільшої уваги щодо реального втілення в життя заслуговує пропозиція стосовно ліквідації слідчих підрозділів в окремих відомствах і створення на засадах єдності, централізації та внутрішньої спеціалізації єдиного слідчого апарату, здатного забезпечити провадження єдиної кримінальної політики на території всієї країни, за умов виключення втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом осіб і зміцнення законності в діяльності правоохоронних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Голос України. – 27 лип. – 1996. - № 138.
2. Концепція судово-правової реформи в Україні // Голос України. – 12 серп. – 1992. - № 152.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К.: Атіка, 2001.-208 с.
4. Проект Кримінально-процесуального кодексу, підготовлений членами Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. - К., 2001.
5. Фойницький И. Предварительное следствие и его реформа // Журнал гражданского и уголовного права. – 1882. – Кн.1. – С.198-200.
6. Перлов И.Д., Рагинский М.Ю. Назревшие вопросы дознания и предварительного следствия // Сов. гос. и право. – 1957. - № 4. – С.120.
7. Советская юстиция. - 1934. - № 13.