

УДК 351.746.2: 35

## АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ МІСЦЯ Й РОЛІ СЛІДЧОГО АПАРАТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Галуцько В.М., к. ю. н., доцент  
кафедри історії та теорії держави і права  
Херсонський державний університет

У статті визначено, що адміністративні аспекти місця й ролі слідчого апарату в системі державних органів України визначаються чинним законодавством, відповідно до якого вони мають поліметричне підпорядкування, що не сприяє ефективному захисту прав і свобод громадян. Запропоновано усунути цей недолік шляхом створення системи єдиного адміністративного підпорядкування слідчих органів під патронажем судової гілки влади.

**Ключові слова:** адміністративний орган, слідчий апарат, слідчий, захист прав і свободи людини, ефективність.

В статье определено, что административные аспекты места и роли следственного аппарата в системе государственных органов Украины определяются действующим законодательством, в соответствии с которым они имеют полиметрическое подчинение, которое не способствует эффективной защите прав и свобод граждан. Предложено устранить этот недостаток путем создания системы единственного административного подчинения следственных органов под патронажем судебной ветви власти.

**Ключевые слова:** административный орган, следственный аппарат, следователь, защита прав и свободы человека, эффективность.

Halunko V.M. ADMINISTRATIVE ASPECTS OF THE PLACE AND ROLE OF INVESTIGATIVE APPARATUS IN THE STATE OF UKRAINE DEFINED

The article that the administrative aspects of the place and role of investigative apparatus in the system of government of Ukraine is determined by the current legislation under which they are polymetric submission that does not contribute to the effective protection of the rights and freedoms of citizens. The Paper proposed to eliminate this shortcoming by creating a unified system of administrative subordination investigating authorities under the auspices of the judiciary.

**Key words:** administrative authority, investigator apparatus, investigator, protection of human rights and freedoms, efficiency.

**Постановка проблеми.** Важливим питанням сьогодення стає реформування системи досудового слідства. Існують різні думки з цього приводу та щодо можливих шляхів його проведення. Конституцією України передбачено формування системи слідства й набуття чинності законів, що регулюють її функціонування. Фактично, дискусії про місце слідчого апарату тривали майже весь час його існування, але особливо актуального характеру проблема визначення місця слідчого апарату в системі державних та правоохоронних органів і його підпорядкування набула в роки незалежності України, що зумовлено прийняттям нової Конституції та розробкою концепції судово-правової реформи. Потребує наукового й методологічного дослідження процес реформування, а також необхідно з'ясувати, які органи водночас із наявними або замість них мають бути створені, що означає застосований у Конституції України термін «система органів досудового слідства». У науковій літературі протягом останніх десятиріч питанню місця слідчого апарату в системі державних органів

приділялось багато уваги, що дає підставу зарахувати його до найбільш актуальних у науці. Крім цього, особливу актуальність має проблема забезпечення ефективного адміністрування слідчих підрозділів на сучасному етапі.

**Ступінь розробленості проблеми.** До проблеми адміністративних аспектів місця й ролі слідчого апарату в системі державних органів України звертали свою увагу вчені-юристи В. Авер'янов, В. Власов, Г. Горський, І. Гончарова, Ю. Гришин, М. Гродзинський, Т. Коломoeць, М. Кулагін, О. Ларін, проте вони розкрити лише окремі аспекти в аналізованій нами сфері, зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Мета** статті полягає у виявленні на основі чинного законодавства, думок учених-юристів стосовно цієї проблематики адміністративних аспектів місця й ролі слідчого апарату в системі державних органів України та формулюванні пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності слідчих органів.

**Виклад основного матеріалу.** Держава як специфічний соціально-політичний



орган виникла на певному етапі розвитку суспільства з метою захисту його членів і забезпечення умов, що сприяють стабільному розвитку людської цивілізації, а її діяльність має цілеспрямований характер. При цьому різні напрями діяльності держави реалізуються численними державними органами, що в сукупності утворюють державний механізм.

На різних етапах розвитку держави наявні органи забезпечують її функціонування. «Сучасна наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядковано об'єктивно діючим законам... Без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства» [1]. Управління – це цілеспрямована сукупність дій, які забезпечують узгодженість і координацію спільних робіт з метою досягнення суспільно важливих цілей та вирішення завдань. Однією із форм державного управління є правоохоронна діяльність, спрямована на охорону врегульованих юридичними нормами управлінських відносин; їх недоторканність, по-перше, полягає у правозастосуванні з метою охорони права, по-друге, є різновидом правової виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів державної виконавчої влади [2].

Державне управління у сфері безпеки особи, суспільства й держави гарантується Конституцією України та виконання цієї функції покладається на Службу безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, прокуратуру. До структури кожного з них входить слідчий підрозділ, завданням якого є розкриття й розслідування правопорушень і направлення їх до суду для прийняття в установленому порядку рішення, згідно з чинним кримінально-процесуальним кодексом.

М. Строгович писав, що «вирішення проблеми організації попереднього слідства повинно спиратись як на вивчення історії радянського попереднього слідства й теоретичну розробку процесуальних питань цієї стадії кримінального судочинства, так і на вивчення та узагальнення слідчої практики, оскільки вони тісно пов'язані одна з одною» [3].

Професор А. Ларін, вважаючи, «що питання про місце слідчого апарату в системі державних органів є складним, багатоаспектним, потребує спеціального обговорення» [4]. Ще в 1966 році В. Стрёмовський, узагальнивши всі висловлені в літературі пропозиції щодо шляхів розвитку слідчого апарату, зазначив: «Автори, які висували пропозиції, пропонували такі шляхи вирішення проблеми створення єдиного слідчого апарату: необхідно зберегти на-

явний порядок поділу слідства на дізнання та попереднє розслідування і весь слідчий апарат зосередити в прокуратурі; створити єдиний слідчий апарат, виділивши слідчі підрозділи із прокуратури, органів внутрішніх справ і КДБ СРСР у самостійне відомство (слідче міністерство або державний комітет); слідчий апарат підпорядкувати системі суду; зосередити слідчий апарат у системі міністерств юстиції союзних республік як установу, не залежну ні від прокуратури, ні від апарату МВС, ні від суду; усі слідчі органи передати міліції; створити єдиний слідчий апарат у системі Міністерства внутрішніх справ» [5]. На початку 70-х років минулого століття М. Строгович пропонував передати слідчі апарати в систему Міністерства юстиції. На користь цієї ідеї він зазначав, що попереднє слідство за своєю природою є діяльністю юстиції, і хоча це слідство попереднє, але це слідство, яке не може бути діяльністю адміністративних органів. Оскільки попереднє слідство пов'язане з діяльністю суду, воно саме в цьому відрізняється від дізнання, яке є діяльністю адміністративних органів і пов'язане з оперативно-розшуковою діяльністю [6].

Положення Концепції судово-правової реформи, Перехідні положення Конституції України та прийняття нового Кримінального та Кримінального процесуального кодексу України свідчать про те, що система вже перебуває на стадії реформування. Згідно зі ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України (2012 року) органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання й досудове слідство) є слідчі підрозділи органів внутрішніх справ; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань. На відміну від КПК України 1960 року, новий кримінальний процесуальний закон називає органами досудового розслідування не службових осіб-слідчих відповідних правоохоронних органів, а державні установи – слідчі підрозділи органів внутрішніх справ; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань. Різниця між ними полягає в підслідності кримінальних проваджень, окрім того на сьогодні ще не створено такого органу, як державне бюро розслідувань [7].

Наявність слідчих підрозділів у вищевказаних органах передбачена відповідними законами України. Так, у ст. 10 закону України «Про службу безпеки України» зазначено, що до складу Центрального управління СБУ входять апарат Голови СБУ

й функціональні підрозділи, серед яких названо і слідчий підрозділ. У ст. 20 Закону України «Про державну податкову службу України» визначено, що до складу податкової міліції належать, крім інших управлінь, слідче управління податкової міліції; слідчі відділи податкової міліції в органах державної податкової служби відповідних державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; слідчі відділення (групи) податкової міліції відповідних державних податкових інспекцій у районах, містах, районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій. Структура слідчих підрозділів названих правоохоронних органів регулюється й відомчими нормативними актами. Так, в органах внутрішніх справ діють Головне слідче управління МВС України; слідчі управління (відділи) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях; слідчі відділи (відділення) міських, районних, міськрайонних, лінійних управлінь (відділів) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях (загальна назва – слідчі підрозділи міськрайлінорганів). Структуру органів державного бюро розслідувань буде встановлено після прийняття закону про цей правоохоронний орган.

Практика засвідчує, що заволодіння правом слідства розпочинається з дізнання, тому, відповідно до ст. ст. 215, 298 КПК України досудове розслідування кримінальних проступків здійснюється у формі дізнання, згідно із загальними правилами досудового розслідування. У ст. 216 КПК щодо підслідності вказано, що досудове розслідування кримінальних правопорушень, тобто злочинів і кримінальних проступків, здійснюють слідчі органів внутрішніх справ і слідчі органів державного бюро розслідувань.

На нашу думку, відомча відокремленість призводитиме до неузгодженості дій, відсутності належної взаємодії, не сприятиме впровадженню у процес розслідування науково-технічних засобів і спричинятиме низку інших небажаних факторів, що, у свою чергу, знижуватиме ефективність боротьби зі злочинністю. Міжвідомча роздробленість заважає обміну досвідом у роботі слідчих, підвищенню їх професійного рівня, оснащенню організаційною та криміналістичною технікою. Випадки зайвого паралелізму спостерігаються й у питаннях методологічного порядку. Проблема організації слідчих активно обговорювалась ще у 20 роки минулого століття, коли слід-

чі переходили з підпорядкування судів до прокуратури, ця тема була дискусійною і в період підготовки кримінальних процесуальних кодексів (1956–1959 та 2012 роки). До неї не раз повертались щоразу коли виникали розбіжності й суперечності в думках правників. У наш час учені та практичні працівники розгорнули нову дискусію про організаційні форми й місце слідства в загальній системі органів, що ведуть боротьбу зі злочинністю. Більшість авторів доходять висновку, що наявний стан слідчого апарату неможливо визнати таким, який відповідає покладеним на нього завданням, у зв'язку з чим потребує реорганізації. На думку І. Аверкіна, В. Власова, Г. Горського, І. Гончарова, Ю. Гришина, Ю. Грошевого, М. Гродзинського, А. Дубінського, В. Зеленецького, Л. Карнеєва, М. Кулагіна, О. Ларіна, З. Онищука, М. Полянського, Б. Петеліна, М. Строговича, В. Савіцького, В. Стремівського та інших юристів, досудове слідство має зосередитись в одному слідчому апараті, але відомства його адміністративного підпорядкування слід називати по-різному. З огляду на це логічним було б визначення місця слідчого апарату в Конституції України, на що звертав увагу ще у 1990 році М. Михеєнко [8] і в 1993 році академік Ю. Грошевий [9].

Однак у прийнятому 28 червня 1996 року Основному Законі лише в розділі VII «Прокуратура» ст. 121 застосовується термін «досудове слідство», за яким прокуратура здійснює нагляд. Виключивши згадану нормою право провадження попереднього слідства із функцій прокуратури, законодавець (з огляду на «Перехідні положення» Конституції України) залишив його в редакції ст. 5 Закону України «Про прокуратуру», де на цей орган тимчасово покладено право розслідування діянь, які містять ознаки злочинів. Однозначної відповіді на питання про місце слідства Конституція України не дала, лише зазначивши у пункті 9 розділу «Перехідні положення», 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» [10].

**Висновки.** Отже, на сьогодні в Україні адміністративні аспекти місця й ролі слідчого апарату в системі державних органів України визначаються Кримінальним процесуальним кодексом України, законом України «Про службу безпеки України», Законом України «Про державну податко-



ву службу України», Наказами МВС України від 14.08.2012 року № 700 «Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ в попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень», від 09.08.2012 року № 686 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства органів внутрішніх справ України», Наказом Генеральної прокуратури України від 19.12.2012 року № 4 «Про організацію діяльності прокуратури у кримінальних провадженнях», Наказом від 17.08.2012 року «затверджено положення про головне слідче управління та його структурні підрозділи СБУ України», відповідно до яких органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання й досудове слідство) є слідчі підрозділи органів внутрішніх справ; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань. Із викладеного слід зробити висновок, що система попереднього розслідування перебуває на стадії реформування, коли всі слідчі органи повинні мати єдине адміністративне підпорядкування – відповідний суд загальної юрисдикції.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Авер'янова. – К., 1998. – С. 25.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України / Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2007. – С. 213.
3. Строгович М.С. О дознании и предварительном следствии и о «едином следственном аппарате» / М.С. Строгович // Социалистическая законность. – 1957. – № 5. – С. 45–52.
4. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А.М. Ларин. – М., 1986. – С. 139.
5. Стремовський В.А. Участники предварительного следствия / В.А. Стремовський. – Ростов-на-Дону: 7777, 1966. – 246 с.
6. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович. – М., 1970. – Т. 2. – 1970. – С. 79.
7. Кримінальний-процесуальний кодекс України : [науково-практичний коментар] : у 2 т. / за ред. В.Я. Тація. – Харків : Право, 2012. – Т. 1. – 2012. – 768 с.
8. Михеєнко М.М. О судебной, прокурорской и следственной власти / М.М. Михеєнко // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью : сборник. – М., 1990. – С. 177.
9. Грошевий Ю.М. Судова реформа і проект Конституції України / Ю.М. Грошевий // Вісник Академії правових наук України. – 1993. – № 1. – С. 133.
10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України. – Харків, 2012.