

УДК 343.131+343.132

**В. В. Варава**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
Університету митної справи та фінансів

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ШЛЯХИ УСУНЕННЯ КОНФЛІКТУ СЛІДЧОЇ ТА ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Висвітлено сучасні проблеми модернізації загальних положень кримінального провадження та досудового розслідування, здійснено науковий аналіз існуючих концепцій і проектів законодавчих актів у зазначеній сфері, питань їх подальшої реалізації, оприлюднено висновки та пропозиції щодо шляхів підвищення ефективності діяльності сторони обвинувачення на стадії досудового розслідування.*

*Ключові слова: кримінальне провадження; сторона обвинувачення; досудове розслідування; оперативно-розшукова діяльність; слідчий; оперативний працівник; детектив.*

*This article highlights the current problems of modernization of the general provisions of the criminal proceedings and preliminary investigation, carried out a scientific analysis of existing concepts and draft legislation in this area, on their further implementation, public opinions and suggestions on ways to improve the efficiency of the prosecution under preliminary investigation.*

*Key words: criminal proceedings; the prosecution; preliminary investigation; investigative operations; investigator; operative officer; detective.*

**Постановка проблеми.** У складних умовах фінансово-економічної кризи та “гібридної” війни, окупації Російською Федерацією значної частини території країни, негативні наслідки яких змушена долати Українська Держава, питання щодо докорінного реформування її безпекового сектора набули першочергового значення. Великою мірою така необхідність впливає зі змісту угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема ст. 14 “Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод” розділу III “Юстиція, свобода та безпека”, за якою “Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема” [1]. Це зумовлює необхідність приведення правоохоронної системи України до західного, європейського взірця, який є стандартом розвинутого правопорядку.

Протягом 2014–2015 рр. вищими органами законодавчої та виконавчої влади розроблено, затверджено та оприлюднено низку концепцій, законодавчих актів та їх проектів з питань реформування правоохоронної системи та кримінального процесуального законодавства. Зокрема, йдеться про Закони України “Про прокуратуру”, “Про Національне антикорупційне бюро України” тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема процесуального статусу слідчого була предметом дослідження багатьох наукових публікацій. Зокрема, вагомий внесок у її розробку здійснили провідні українські правознавці О. В. Баулін, В. П. Гмирко, В. Т. Малярєнко, М. І. Сірий, В. М. Тертишник, М. Є. Шумило, у чіь працях викладено авторське бачення процесуального статусу слідчого.

© В. В. Варава, 2015

Так, В. П. Гмирко зазначив, що “інститут “слідства” має стати винятковою домоною головного доказового провадження в суді, тому з кодексового лексикону треба вилучити аж так любі нашому серцю терміни “слідчий” та “особа, що здійснює дізнання”, а на їх місце має прийти коротеньке й цілком зрозуміле в цілм світі поняття “поліція”, а “організаційно-процесуальною формою діяльності поліції у кримінальних справах має стати інститут поліцейського дізнання, структурованого в рамках мінімальних законодавчих і урядових регуляцій на “вступне” та “завершувальне” дізнання” [2, 174–175].

**Мета цієї статті** – висвітлення сучасних проблем модернізації кримінального провадження щодо усунення конфлікту інтересів між двома суб’єктами кримінального процесу – органами досудового розслідування та оперативними підрозділами, які уособлюють різні види юридичної діяльності – слідчу та оперативно-розшукову.

**Виклад основного матеріалу.** Особливістю чинної системи протидії кримінальним правопорушенням в Україні, як і в більшості пострадянських країн, є диференціація процедур їх викриття (розкриття) та розслідування. Зазначена особливість призводить до того, що на стадії досудового розслідування ми стаємо свідками діяльності чотирьох суб’єктів з різними завданнями і компетенцією: прокурора, керівника органу досудового розслідування, слідчого і працівника оперативного підрозділу.

Зазначимо, зокрема, що постать слідчого у правоохоронних органах є не найкращим спадком від радянського кримінального процесу. Скажімо, слідчий апарат у системі органів внутрішніх справ було створено Указом Президії Верховної Ради СРСР від 6 квітня 1963 р. “Про надання права провадження попереднього слідства органам охорони громадського порядку”, він мав на меті посилення боротьби зі злочинністю та зміцнення законності. Цим документом визначалося, що попереднє слідство здійснюється слідчими органів прокуратури, слідчими органів державної безпеки і слідчими органів охорони громадського порядку (так називалися органи внутрішніх справ у 1962–1968 рр.). До того часу слідчий апарат існував лише в системі органів державної безпеки та прокуратури [3].

При цьому ліквідація слідчих підрозділів у судовій інстанції та підпорядкування їх прокуратурі, а пізніше й надання права провадження досудового слідства відповідним підрозділам органів державної безпеки і внутрішніх справ УРСР остаточно зробили слідчих цілком залежними від відомчих інтересів [4, 10].

Новації чинного кримінального процесуального законодавства України мали б створити певний баланс у компетенції суб’єктів права на розслідування кримінальних правопорушень, але водночас принципово не ліквідували диференціацію різних за статусом видів юридичної діяльності – прокурорського нагляду, слідчої та оперативно-розшукової діяльності як детермінанти відомчого конфлікту інтересів.

Аналіз кримінальної статистики та практичних проблем реалізації норм КПК свідчить про надмірне навантаження на слідчих. Воно зросло з кількох десятків справ на місяць до сотні кримінальних проваджень. Основна причина цього – зміна відносин між слідчими та оперативними працівниками. Якщо раніше весь масив заяв про злочини розподілявся між особовим складом слідчих і оперативних підрозділів, то зараз оперативні працівники позбавлені ініціативи і працюють тільки на підставі доручення слідчого.

З іншого боку, створені бар’єри для реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, в тому числі заяви про злочини, ідентифікуються як звернення і розглядаються за Законом України “Про звернення громадян” або взагалі не реєструються без пояснення причин. При цьому заявників повідомляють про відсутність підстав для початку провадження після спливу 10-денного строку, встановленого законом для оскарження бездіяльності слідчого (прокурора) [5, 7].

Організаційне відокремлення оперативної роботи від слідства також призводить до того, що слідчий достеменно не володіє даними про методи, завдяки яким працівник опера-

тивного підрозділу отримує інформацію під час оперативної розробки осіб в оперативно-розшукових справах до початку кримінального провадження. Виконання ж письмових доручень слідчого у кримінальному провадженні часто закінчуються формальною відпискою працівника оперативного підрозділу. Тобто констатується відсутність його зацікавленості у використанні всього спектра законних методів пошукової роботи, адже завдання працівника оперативного підрозділу обмежені необхідністю звітувати про кінцевий результат виконання доручення слідчого.

Надалі слідчі дотримуються виключно формальних правил оформлення доказів, адже вони не отримують нової інформації про злочин, яка була б відмінною від початкової на момент реєстрації кримінального провадження. Наразі основні докази отримуються оперативними працівниками на етапі прийняття та початкової перевірки заяв і повідомлень про злочини, до реєстрації у ЄРДР, коли ще відсутня дія процесуальних гарантій прав підозрюваного.

Тому логічно напрошується висновок про те, що новації КПК зразка 2012 р., які б мали гарантувати дотримання прав підозрюваних завдяки диференціації функцій слідчого, прокурора і оперативного працівника, насправді часто призводять до зворотного результату, коли міжвідомчі протиріччя вирішуються шляхом обмеження або навіть порушення прав підозрюваного та потерпілого.

Водночас організаційне розмежування функцій слідчого та оперативного працівника по різних структурах вочевидь породжує відомчий конфлікт їхніх інтересів, що без сумніву негативно впливає на результативність спільної роботи у кримінальному провадженні, тому сучасна правоохоронна система у цілому часто показує нездатність ефективно викривати та розслідувати неочевидні (латентні) злочини.

Одним зі шляхів розв'язання зазначених проблем, на нашу думку, є радикальне спрощення системи взаємодії на етапі прийняття та початкової перевірки заяв і повідомлень про злочини на стадії досудового розслідування шляхом організаційного об'єднання слідчих та оперативних працівників. Зокрема зауважимо, що на відміну від оперативних працівників слідчі набагато менше схильні до насильницьких дій щодо запідозрених осіб. Адже проблема насильства з боку працівників оперативних підрозділів нині досить актуальна й може бути частково розв'язана саме шляхом організаційного об'єднання слідчих та оперативних працівників.

Ці та інші обставини, а також зміст сучасних вітчизняних і закордонних концепцій розвитку правоохоронної системи [6] дозволяють сформулювати перспективний комплекс заходів щодо модернізації кримінального провадження для усунення конфлікту слідчої та оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД).

1. Організаційне об'єднання органів досудового розслідування та оперативних підрозділів.

2. Поступова деформалізація досудового розслідування та його трансформація до статусу, відомого як “поліцейське дізнання”.

3. Ліквідація окремої процесуальної постаті слідчого та загальний перехід до універсального функціонального місця детектива, у повноваженнях якого органічно комбінуються як деформалізована слідча, так сучасна оперативно-розшукова діяльність.

Безсумнівно, для реалізації зазначених пропозицій необхідний певний перехідний період, під час якого має відбутися вибір найбільш раціонального співвідношення нового “поліцейського дізнання”, прокурорського впливу на нього та ролі слідчого судді на стадії досудового розслідування, тобто перетворення слідчого на детектива має здійснюватись поступово.

За цих умов можна припустити, що об'єднання досудового розслідування та ОРД неодмінно призведе до зростання кількості фактів неправомірних дій з боку службових осіб

правоохоронних органів. Тому водночас слід передбачити заходи щодо запобігання цим негативним явищам шляхом внесення якісних змін до компетенції сторони захисту, впровадження інших систем оцінки діяльності “поліцейського дізнання” та суворого кадрового добору на конкурсних засадах.

Лише у такому разі можемо очікувати на позитивні зміни щодо законності, повноти та ефективності кримінального провадження.

Нівелювання відмінностей між слідчою роботою та ОРД має створювати в усіх суб’єктів досудового розслідування належну мотивацію до досягнення його мети та завдань у стислі терміни, уникаючи порушень кримінального процесуального законодавства. Паралельне впровадження нових систем оцінки унеможливить приховування процедурних помилок під час притягнення підозрюваного до кримінальної відповідальності, а вдосконалення зовнішнього (прокурорського) нагляду за законністю у діяльності органу досудового розслідування разом із посиленням відповідальності детектива створить для нього додаткові мотиви щодо контролю за дотриманням законності й під час оперативної розробки фігурантів у межах оперативно-розшукових справ.

Велике значення водночас має реалізація права прокурора щодо закриття кримінального провадження на будь-якому етапі стадії досудового розслідування (ст. 36 та 284 КПК), а також обов’язкове приєднання до нього документів та інших джерел доказів на користь підозрюваного, отриманих захисником.

У контексті деформалізації досудового розслідування та змін у компетенції прокурора зазначимо, що поступове визнання доказів, отриманих стороною захисту, належними та допустимими, зменшення зацікавленості прокурора у штучному завищенні кількості обвинувальних актів, направлених до суду, поступово змусять суди пом’якшити вимоги до формальної складової доказів, що надаються стороною обвинувачення, і водночас посилити вимоги до їх фактичної якості, можливості витримати зіткнення з доказами сторони захисту.

Це може стати запорукою зміцнення гарантій прав як підозрюваних, так і потерпілих в умовах змагального кримінального процесу й водночас деформалізувати досудове розслідування з переходом до ефективної моделі його організації шляхом розподілу функцій “поліцейського дізнання” та прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

Часткова деформалізація процесу досудового розслідування також необхідна для посилення відповідальності сучасного слідчого за дії, що передують реєстрації виявленого або викритого кримінального правопорушення у ЄРДР, коли оперативний працівник ще не зобов’язаний фіксувати свої дії, а затримана особа не має процесуальних прав підозрюваного.

За нашим переконанням, основним завданням слідчого (детектива) є з’ясування реальних обставин учинення кримінального правопорушення, пошук достатніх доказів, які надалі будуть розглядатись і оцінюватись судом, а не формальна легалізація інформації, здобутої на етапі оперативної розробки або дослідчої перевірки заяв і повідомлень шляхом продукування якнайбільшої кількості процесуальних документів, протоколів та призначення десятків різноманітних дорогих судових експертів.

Також суттєве скорочення обсягу документації та терміну досудового розслідування мають розв’язати проблему надмірної звітності, що, своєю чергою, зменшить негативні наслідки застосування формально-кількісних критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності.

Таким чином, функції слідчого після трансформації до статусу “старшого детектива” спочатку повинні вирізняти його від звичайних детективів переважно “кабінетним” характером роботи, взаємостосунками з прокурором, постановкою питань перед експертами та підготовкою матеріалів для проведення процесуальних дій, які потребують попереднього дозволу суду. В цих умовах завдання детектива як правонаступника оперативного праців-

ника не повинні обмежуватись простим формуванням матеріалів кримінального провадження, які вичерпно висвітлюють усі обставини злочину та є об'єктом прокурорського нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Обставини кримінального правопорушення остаточно з'ясовуються в суді за участю захисту та в умовах реальної змагальності сторін. Завданням слідчого (детектива) за цих умов є виключно підготовка аргументів для прокурора у процесі підтримування державного обвинувачення в суді.

Для реалізації запропонованої концепції необхідний певний перехідний період, оскільки остаточною модифікація до світових стандартів змагального кримінального процесу потребує попереднього вдосконалення норм вітчизняного кримінального процесуального законодавства та перегляду стандартів доказування (переконання).

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Концептуальні підходи та шляхи усунення конфлікту слідчої та оперативно-розшукової діяльності, запропоновані у даній статті, визначають лише перспективні напрямки для досягнення компромісу між збереженням сучасної компетенції органу досудового розслідування і оперативних підрозділів та остаточною ліквідацією процесуальної постаті слідчого.

Для їх реалізації потрібні лише незначні зміни до окремих норм чинного КПК, зокрема у гл. 3 “Суд, сторони та інші учасники кримінального провадження” та гл. 19 “Загальні положення досудового розслідування”.

У подальшій перспективі потрібно окремо дослідити сучасні особливості реалізації норм КПК щодо запровадження посади детектива у структурі Національного антикорупційного бюро України.

### Список використаних джерел:

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Розділ III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344)
2. Гмирко В. П. Доказування в кримінальному процесі: діяльнісна парадигма. Теоретичний аналіз. Проблематизація. СМД-репрезентація : [монографія] / В. П. Гмирко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2010. – С. 174–175.
3. Історія становлення та розвитку слідчого апарату в системі органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/121109>
4. Литвинчук О. І. Процесуальний статус слідчого у кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобуття вченого ступеня канд. юрид. наук : 12.00.09 / Литвинчук Олександр Іванович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image\\_file\\_name=DOC/2007/07loikpu.zip&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2007/07loikpu.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1); Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2007. – С. 10.
5. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О. А. Банчук, І. О. Дмитрієва, З. М. Саїдова, М. І. Хавронюк. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – С. 7.
6. Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.enforce.spb.ru/images/Presentations/IRL\\_KGI\\_Reform\\_presentati](http://www.enforce.spb.ru/images/Presentations/IRL_KGI_Reform_presentati); [http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL\\_KGI\\_Reform\\_final\\_11.13](http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13); <http://www.iaaj.net/node/1423>