

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 343.123.12:351.745.7(477)

Черней Володимир Васильович –
доктор юридичних наук, професор,
ректор Національної академії
внутрішніх справ

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

На основі аналізу законодавства, доктринальних підходів, вітчизняної правозастосовної практики та досвіду європейських країн окреслено перспективи подальшого вдосконалення структури й повноважень підрозділів і служб Національної поліції України у сфері протидії злочинності.

Ключові слова: протидія злочинності; правоохоронні органи; Національна поліція України; досудове розслідування; дізнання; інститут детективів; система підготовки поліцейських.

В умовах розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави пріоритетним завданням влади є забезпечення належного функціонування інститутів, що гарантують правопорядок, дотримання прав і свобод людини та громадянина, їх ефективний захист.

Одним із головних критеріїв оцінювання відповідності національної правової системи міжнародно-правовим стандартам вважають запровадження якісного правоохоронного сервісу з ключовим принципом «служити та захищати» [1].

Суттєве оновлення законодавства й розвиток відомчої нормотворчості, а також активне реформування правоохоронної сфери зумовлюють нагальність оптимізації структури та функціональної специфіки новоствореної Національної поліції щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки та порядку з урахуванням європейських стандартів і міжнародної практики.

Останнім часом стан криміногенної ситуації в країні означений суттєвим збільшенням кількості зареєстрованих тяжких та особливо тяжких злочинів і водночас помітним зниженням рівня їх розкриття. Здебільшого йдеться про великі міста (у мегаполісах зареєстровано майже 50 % усіх злочинів, показник розкриття яких є найнижчим). На загальнодержавному рівні в кожному другому кримінальному провадженні про тяжкий та особливо тяжкий злочин жодній особі не повідомлено про підозру.

На організації діяльності поліції щодо протидії злочинності продовжує позначатися низка негативних факторів, серед яких: недосконалість певних положень кримінального процесуального законодавства (унесені впродовж останніх трьох років зміни та доповнення до Кримінального процесуального кодексу (КПК) України здебільшого мали вибіркового характеру); неналежний стан взаємодії окремих служб, особливо на місцевому (регіональному) рівні; перевантаження слідчих підрозділів (середнє навантаження становить 130–140 проваджень на одного слідчого); несвоєчасне (неякісне) виконання оперативними службами доручень щодо проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, що має наслідком втрату важливих доказів; тривалий розгляд справ судами, зокрема через намагання сторони захисту з різних причин затягнути процес. Зазначені та інші чинники призводять до нераціонального використання кадрових і фінансових ресурсів і головне – знижують ефективність реформування правоохоронної сфери.

Таким чином, посилення протидії злочинності, на що сподівається суспільство, переважно залежить від якісного структурно-функціонального забезпечення діяльності

кримінальної поліції, слідства та інших підрозділів, уповноважених застосовувати специфічні засоби й методи виявлення та розслідування кримінальних правопорушень.

Особливо актуальною нині є *проблема диференціації кримінального процесуального навантаження на органи досудового розслідування*. Йдеться про запровадження давно очікуваного практиками спрощеного порядку провадження за значним масивом злочинів, що не є тяжкими, а отже розслідувати які мали би працівники оперативних та інших підрозділів, зокрема дільничні та офіцери превентивної служби.

Нагадаємо, що запропонований у КПК України порядок початку досудового розслідування фактично скасував так звану «дослідчу перевірку» за заявами та повідомленнями про вчинення злочину. Якщо за сталою практикою діяльності на підставі КПК 1960 р. близько 95 % рішень про відмову в порушенні кримінальної справи приймали оперативні підрозділи та дільничні інспектори міліції (що становило близько 75 % від усіх звернень), то в межах чинного КПК України розгляд і досудове розслідування майже за всіма зареєстрованими заявами та повідомленнями автоматично покладено на слідчого, а не на «органи дізнання».

У середньому за рік від загальної кількості проваджень територіальних підрозділів поліції тяжкі та особливо тяжкі злочини становлять не більше чверті. Водночас некваліфіковані крадіжки та шахрайства (ч. 1 ст. 185, ч. 1 ст. 190 Кримінального кодексу (КК) України), заподіяння легких тілесних ушкоджень (ст. 125 КК України), незаконні дії з наркотичними засобами без мети збуту (ч. 1 ст. 309 КК України) налічують майже половину всіх зареєстрованих злочинів. Це призводить до того, що замість розслідування вбивств, розбоїв, грабежів та інших резонансних діянь слідчі змушені відволікатися на розгляд масиву дрібних правопорушень, які не становлять значної суспільної небезпеки, до того ж, здебільшого не мають судової перспективи.

Одним зі шляхів розв'язання цієї проблеми може бути делегування дільничним офіцерам та інспекторам підрозділів патрульної поліції права здійснювати кримінальне провадження

за зареєстрованими заявами і повідомленнями про нетяжкі кримінальні правопорушення.

Таку практику визнано успішною в низці європейських країн. Зокрема, у поліції Чеської Республіки розкриття та розслідування злочинів покладено одночасно на «поліцейських в уніформі» (аналог вітчизняних підрозділів патрульної та превентивної служб) і кримінальну поліцію, розподіл навантаження на які становить приблизно 65 % та 35 % відповідно. Спеціально уповноважені поліцейські, на кшталт наших оперативників і дільничних, розслідують нетяжкі злочини за спрощеною процедурою (аналогічно до закріпленого в КПК України порядку досудового розслідування у формі дізнання) у двотижневий строк. У разі виявлення нетяжкого злочину, учиненого в умовах неочевидності, після встановлення особи винуватого таке провадження передають (для повідомлення правопорушнику про підозру та виконання інших процесуальних дій із підозрюваним) офіцерові кримінальної поліції. За такою категорією правопорушень допускають зупинення досудового розслідування в разі неможливості встановити особу порушника [2].

Наближений до чеського порядок спрощеного провадження з 2012 р. діє в Грузії. На рівні міських управлінь патрульної поліції створено відділи з розслідування нетяжких злочинів з ознаками очевидності, які виявили патрульні поліцейські (більш кваліфіковані злочини розслідують слідчі блоку кримінальної поліції) [3].

Спрощене провадження практикують у кримінальному процесі багатьох інших країн. Зокрема, у Великій Британії таким чином розслідують близько 98 % від усіх кримінальних правопорушень, а в США – переважну їх більшість. Інститут поліцейського розслідування закріплено в КПК Франції (гл. 4, ст. 537) та ФРН (§ 417–420).

Першим етапом кримінального процесу у Франції вважають «поліцейське дізнання», яке під керівництвом прокурора здійснюють поліцейські комісари, офіцери й агенти судової поліції. Виділяють дізнання за очевидними злочинами («провинами») і так зване «первинне» дізнання. Змістом поліцейського дізнання є

виявлення та закріплення доказів, ужиття заходів щодо виявлення й розшуку підозрюваних зі складанням відповідного протоколу. Поліцейське дізнання у ФРН також віднесено до компетенції підготовлених офіцерів кримінального блоку («допоміжних службовців прокуратури»), штатну чисельність яких визначають з урахуванням оперативної обстановки [4].

Уже неодноразово висловлювалися ідеї стосовно наближення організації розслідування злочинів в Україні до німецької моделі. Зокрема, йдеться про необхідність внесення апарату дізнання до складу органів досудового слідства, за прикладом «німецьких колег». До речі, в окремих пострадянських країнах такі підходи було частково законодавчо закріплено. Наприклад, згідно з КПК Республіки Молдова, досудове розслідування здійснює «офіцер з кримінального переслідування» (ст. 57), наділений правом провадження слідчих і розшукових дій. Збереглося спрощене досудове провадження і в інших країнах-республіках колишнього СРСР – Республіці Казахстан (глава 37 КПК), Азербайджанській Республіці (глава 39 КПК), Республіці Білорусь (глава 47 КПК) тощо. У пострадянських державах проблему диференціації навантаження слідчих поліції унормовано шляхом делегування права здійснювати розслідування в повному обсязі дізнавачу. Так, у ст. 6 КПК Республіки Білорусь зазначено, що органами кримінального переслідування є орган дізнання, дізнавач, слідчий, прокурор. Аналогічні положення містять також КПК Республіки Казахстан (ст. 7) та КПК Вірменії (ст. 6), що дало змогу значно зменшити навантаження на слідчих у цих країнах.

З метою розв'язання цієї проблеми в КПК Республіки Молдова закріплено, що задля спрощення процедури досудового провадження та ефективного виконання завдань кримінального судочинства в кримінальному процесуальному праві передбачено інститут «провадження в справах про вчинення очевидних злочинів» (дещо нагадує «французьку модель»), головним завданням якого є реалізація принципу процесуальної економії (ст. 259, 513). Очевидним вважають злочин, розкритий безпосередньо після його вчинення, зокрема в разі, якщо злочинця затримано неподалік від місця злочину зі зброєю, знаряддями злочину або іншими предметами, що містять сліди злочину.

Особливий порядок провадження застосовують щодо очевидних злочинів середньої тяжкості й навіть окремих тяжких, окрім учинених неповнолітніми.

Проблему перевантаження слідчих намагались розв'язати і в Україні. Наприклад, наказом МВС України «Про організаційно-штатні питання по УМВС, МВС» від 6 лютого 1991 р. № 38 на рівні Міністерства та ГУМВС, УМВС було створено відділи (відділення) з контролю за дізнанням. Зазначені нововведення на той час дещо зменшили навантаження на слідчих, оскільки працівники штатного дізнання здійснювали провадження досудового розслідування за окремими злочинами в повному обсязі (з направленням справи через прокурора до суду з обвинувальним висновком).

Із набуттям чинності КПК України (2012 р.) було передбачено розподіл кримінальних правопорушень на злочини та кримінальні проступки. Досудове розслідування кримінальних проступків повинно здійснюватись в особливому порядку – у формі дізнання (ст. 215, глава 25). Проте запропонована в Кодексі «диференціація» кримінально караних діянь, що видається досить прогресивною, виявилася сумнівною з позиції її відповідності конституційним положенням та юридичній науковій доктрині.

Адже, згідно з Конституцією України, кримінально караними визнають лише *злочини*. Так, відповідно до п. 22 ст. 92 Основного Закону України, за діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, відповідальність передбачено суто законами України. Термін «злочин» також застосовано в ст. 30, 31, 34, 39, 60, 62, 76, 111 Конституції України. Натомість, про категорії «кримінальні правопорушення» та «кримінальні проступки» в Основному Законі навіть не йдеться.

У розділі X (Прикінцеві положення) КПК України наголошено, що положення, які стосуються кримінального провадження щодо кримінальних проступків, починають діяти одночасно з набуттям чинності Законом України про кримінальні проступки, який донині так і не прийнято, а КК

України не передбачає такого виду кримінального правопорушення, як проступок.

На нашу думку, законодавче закріплення «кримінальних проступків» є недоцільним. Усталений розподіл кримінально-караних діянь на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі (ст. 12 КК України) дає змогу запровадити спрощений порядок досудового розслідування у формі дізнання щодо злочинів невеликої тяжкості, які варто навести в окремій нормі КПК України (ст. 298). Повноваження щодо їх розслідування доцільно делегувати поліцейським базового рівня – співробітникам кримінального блоку, превентивних служб, дільничним офіцерам (ч. 3 ст. 38 КПК України), а також слідчим-початківцям (зі стажем роботи менше року).

Унормування повноважень слідчих, співробітників оперативних та інших підрозділів Національної поліції в запропонованому форматі пов'язане також із запровадженням інших нововведень.

«Привілейований» статус слідчого відносно оперативного працівника, закріплений у КПК України (ст. 40), передбачає, що слідчий уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій оперативним підрозділам, які, відповідно до ч. 3 ст. 41, зобов'язані їх виконувати. Під час виконання доручень слідчого, прокурора співробітник оперативного підрозділу набуває повноважень слідчого. Водночас працівники оперативних підрозділів не мають права здійснювати процесуальні дії в кримінальному провадженні з власної ініціативи або звертатись із цього питання з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора (ч. 2 ст. 41). Утім, як свідчить практика (зокрема під час проведення занять в академії в межах підвищення кваліфікації працівників поліції), окремі працівники оперативних підрозділів, попри вимоги закону, ухиляються від виконання доручень слідчого, помилково вважаючи це виконанням не властивих їм функцій. Майже половина опитаних оперативників переконані, що слідчий сам має виконувати надані ним доручення. Водночас 72 % опитаних слідчих визнають офіційне закріплення оперативного працівника

для постійної допомоги слідчому однією з найефективніших форм організації досудового розслідування. Така співпраця, по-перше, звільняє слідчого від необхідності писати безліч доручень (що сприяє заощадженню часу); по-друге, дає змогу сторонам психологічно і професійно налагодити позитивні робочі контакти, оптимально використовувати методи й засоби, якими послуговується оперативно-розшуковий апарат. Проте цю форму взаємодії не завжди належно сприймають на практиці, зокрема через непорозуміння керівників відповідних служб.

В умовах надмірного навантаження слідчих, відсутності в них практичних навичок організації та безпосереднього проведення одночасно гласних і негласних слідчих (розшукових) дій органи досудового розслідування не спроможні виконувати в повному обсязі покладені на них завдання. На сьогодні їх діяльність зводиться переважно до внесення інформації про кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань та здійснення заходів гласного характеру. Водночас проведення негласних слідчих (розшукових) дій, зважаючи на особливу процедуру і специфічні тактичні прийоми, зведено майже нанівець. Відтак, не завжди відбувається належне оперативне реагування на вчинені кримінальні правопорушення та не забезпечується повною мірою реалізація завдань кримінального провадження.

У засобах масової інформації дедалі частіше згадують про *інститут детективів*, посиляючись на європейський досвід. Ідеться про універсальних поліцейських, уповноважених здійснювати весь спектр процесуальних (гласних і негласних) дій, спрямованих як на виявлення (від англ. detect – виявляти), так і розслідування кримінальних правопорушень.

Першою серед країн пострадянського простору, що сприйняли досвід функціонування детективів, стала Грузія. Спеціально уповноважені офіцери з досудового розслідування вже тривалий час працюють у поліції Польщі, Німеччини, Чехії, Франції та інших країн. Поеднання повноважень слідчих та оперативних працівників (у нашому розумінні цих суб'єктів) максимально спрощує їх взаємодію та сприяє «роботі в

команді», коли всі офіцери відповідного підрозділу поліції однаково зацікавлені в результатах власної діяльності.

У вітчизняному правовому полі перша згадка про підрозділи *детективів*, які здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, з'явилась із прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро» (п. 4 ст. 5). Зокрема, у документі вказано: «Оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених законом до підслідності Національного бюро, а також в інших справах, витребуваних до Національного бюро прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування працівниками Національного бюро, проводять *старші детективи та детективи* Національного бюро, які є державними службовцями» (п. 2 ч. 1 ст. 10). Згідно зі змінами до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», до підрозділів, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, належить Національне антикорупційне бюро України – *детективи*, оперативно-технічні та підрозділи внутрішнього контролю (абзац 11 ч. 1 ст. 5). Відповідно було доповнено й КПК України, у якому до органів досудового розслідування зараховано підрозділ детективів Національного антикорупційного бюро України (п. 2 ч. 1 ст. 38).

На нашу думку, з метою запровадження єдиного процесуального статусу для службових осіб, уповноважених здійснювати досудове розслідування в системі Національної поліції (незалежно від назви – «детективи», «слідчі» чи будь-якої іншої), необхідно внести відповідні зміни до КПК України, законів України «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», а також низки відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів. На рівні центрального органу управління Національною поліцією та територіальних органів доцільно створити відповідні департамент, управління та відділи шляхом об'єднання (злиття) підрозділів слідства та

кримінальної поліції. Реалізація зазначених ініціатив уже найближчим часом надала б можливість:

1) усунути подвійне підпорядкування та внутрішньовідомчі бар'єри між слідчими й оперативними підрозділами;

2) оптимізувати кадрові ресурси шляхом скорочення частини керівних посад і значного збільшення кількості працівників, уповноважених провадити досудове розслідування;

3) наділити службових осіб Національної поліції повноваженнями здійснювати процесуальні дії в кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді та прокурора;

4) працювати як самостійно, так і в складі групи (не витрачаючи часу на очікування виконання доручень), а також нести персональну відповідальність за власні дії та рішення;

5) забезпечити швидке та повне розслідування найбільш складних і резонансних злочинів, учинених організованими групами та злочинними організаціями, зокрема з міжрегіональними та міжнародними зв'язками;

6) поліпшити якість підготовки (перепідготовки) та підвищення кваліфікації поліцейських за єдиними стандартами професійної освіти.

Щодо останньої позиції, то в системі поліції Польщі, Німеччини, Чехії та інших країн запроваджено різні категорії посад (від семи до одинадцяти), кожній із яких відповідають нормативно закріплені вимоги до спеціальних звань, стажу практичної діяльності за фахом, рівня освіти, а також грошового забезпечення працівників, уповноважених здійснювати досудове розслідування.

Наприклад, у Чеській Республіці посада офіцера «поліції в уніформі» районного рівня, наділеного правом розслідувати нетяжкі злочини, відповідає п'ятій категорії посад (інспектор). Кандидат на її заміщення повинен мати середню спеціальну освіту (базову професійну підготовку та відповідну спеціалізацію), стаж практичної роботи не менше трьох років, а також успішно пройти конкурсний відбір. Для допуску до розслідування більш тяжких злочинів у підрозділах кримінальної поліції Чехії поліцейський повинен відповідати

вимогам сьомої категорії посад (комісар), що передбачає обов'язкову вищу освіту (не нижче молодшого бакалавра) та стаж поліцейської служби не менше шести років. Для розслідування окремих специфічних видів кримінальних правопорушень (економічних, кіберзлочинів, дорожньо-транспортних подій тощо) до поліцейських навчальних закладів зараховують уже «готових» фахівців із «цивільною» освітою (економічною, технічною, інженерною, психологічною тощо) за умов подальшої їх спеціалізації (протягом одного-двох років) та набуттям юридичних знань і навичок провадження досудового розслідування (зокрема негласних форм роботи).

Система професійного навчання поліцейських в освітніх системах більшості європейських країн передбачає послідовне перебування слухача в навчальному закладі та практичному підрозділі, що сприятиме адаптації процесу підготовки до потреб службової діяльності. Навчальні програми передбачають проходження практики за місцем служби й стажування в майбутній посаді з подальшою оцінкою результатів керівництвом органу поліції. Посилення практичної складової підготовки офіцерів із досудового розслідування досягається завдяки збільшенню обсягу навчальних годин на вивчення профільних дисциплін у формі тренінгів і майстер-класів із використанням методик інтерактивного навчання.

Особливу увагу в системі поліцейської освіти європейських країн приділяють підвищенню професійного рівня викладацького складу поліцейських шкіл і відомчих вишів. Практикують обов'язковий конкурсний відбір викладачів (тренерів) за участі представників органу поліції. Ураховують як стаж практичної роботи кандидатів на викладацькі посади в підрозділах відповідної спеціалізації, так і наявність у них педагогічного досвіду, участь у програмах підвищення кваліфікації. Із викладачами укладають контракт, у якому закріплено обов'язкове проходження атестації та стажування в профільних службах поліції.

У разі прийняття запропонованих вище законодавчих ініціатив поліцейські вже найближчим часом мають здійснити весь комплекс специфічних процесуальних заходів гласного й

негласного характеру. З огляду на це, таких фахівців потрібно готувати в профільних вищих навчальних закладах зі специфічними умовами навчання за єдиними навчальними програмами та подальшою фаховою спеціалізацією (ураховуючи розподіл підслідності за лінійним принципом – щодо злочинів загальнокримінального характеру, у сфері економіки, дорожньо-транспортних, кіберзлочинів тощо).

Саме тому робоча група МВС України з питань реформування відомчої освіти, до складу якої залучено й фахівців Національної академії внутрішніх справ, запропонувала інноваційне бачення моделі послідовного набуття поліцейськими кваліфікації (у формах підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації), починаючи з обов'язкової для всіх початкової професійної підготовки до певних ступенів вищої освіти (молодший бакалавр, бакалавр і магістр) з урахуванням здібностей і професійних якостей кожного поліцейського, набутого ним практичного досвіду та відповідної посади.

Поетапна реалізація такої моделі сприятиме досягненню не лише оновлених (поверхових), а якісно нових стандартів освітньої та кадрової роботи з ефективним позитивним зворотнім зв'язком, зокрема набуттю поліцейськими фаховості й підвищенню якісного рівня службової діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26–VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.
2. Шевчишен А. В. Досудове провадження за кримінально-процесуальним законодавством України та зарубіжних країн (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Шевчишен Артем Вікторович. – Київ, 2011. – 214 с.
3. Чернявський С. С. Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в

діяльності органів внутрішніх справ / С. С. Чернявський, О. Ю. Татаров // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 390–400.

4. Молдован А. В. Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США : навч. посіб. / А. В. Молдован. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 357 с.

*Volodymyr Cherniei – Doctor of Law, Professor, Rector
of the National Academy of Internal Affairs*

Perspectives of Further Pre-Trial Investigation Units Reforming in the System of National Police of Ukraine

Effective crime prevention depends greatly on adequate structural and functional support of criminal police, investigators and other units functioning.

Problem of criminal procedural pressure diversification among pre-trial investigation units is examined. Arguments are provided for establishment of simplified misdemeanor proceedings and delegation of relevant functions to operative units including preventive police and district police inspectors. Similar practice is claimed to be successful in many European countries.

Taking the European experience into consideration, we assess the perspectives of detectives' institute establishment meaning «multifunctional» police officers authorized to perform all types of procedural actions (open and covert) aimed at detection and investigation of criminal offence.

Experience of Poland, Czech Republic and Germany is carefully examined in terms of staff professional qualification structure – different categories of positions (7–11) with corresponding statutory requirements to special ranks, practical experience, educational qualification and financial provision of pre-trial investigation units.

It is stressed that police officers must be trained in specialized higher educational establishments with unified curricula and further professional specialization. That is why working group of