

*Мірковець Дмитро Михайлович,*  
заступник керівника Головного слідчого  
управління Державного бюро розслідувань,  
доктор юридичних наук, доцент

## **ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

На сучасному етапі розвитку кримінальної юстиції і надалі актуальними залишаються питання дієвої та оптимальної національної моделі досудового розслідування, пошуку варіантів організації та інституційної побудови системи органів правопорядку, які відповідатимуть сучасним викликам, потребам практики і міжнародним стандартам.

Спроба України рухатися шляхом розбудови правової держави та подолати корупцію обумовила прийняття рішення про створення нових слідчих органів, концептуальна і законодавча модель діяльності яких потребує системного аналізу.

Адже лише протягом 2014–2021 рр. було створено 4 абсолютно нових органи досудового розслідування (слідчі підрозділи ДБР, ДКВС та БЕБУ, підрозділ детективів НАБУ), реорганізовано найбільший слідчий апарат органів внутрішніх справ (у слідчі підрозділи Національної поліції).

До цього досить тривалий період часу (1960–2014 рр.) система органів досудового розслідування була сталою – її формували слідчі підрозділи: ОВС, органів безпеки, прокуратури та органів податкової міліції (з 1998 р.).

Разом з цим питання щодо удосконалення відповідної системи були особливо актуальними впродовж усіх періодів і спроб реформування органів кримінальної юстиції.

Насамперед піднімалося питання щодо позбавлення прокуратури функції розслідування. Так, у 2008 р. навіть порушувалося клопотання перед КСУ щодо визнання неконституційними окремих положень Закону України «Про прокуратуру» (у чинній на той час редакції), зокрема норм, якими визначалася можливість провадження досудового слідства у кримінальних справах слідчими прокуратури та наявності посад слідчих у ГПУ і відповідних прокуратурах.

До речі, саме на виконання цих рекомендацій у більшості проєктів та й, відповідно, у КПК України 2012 р., прокуратура позбавлена функції досудового слідства.

Саме необхідність позбавлення прокуратури функції досудового слідства з урахуванням вимог п. 9 Перехідних положень Конституції України зумовила створення ДБР. Адже, очевидно, що виконання цієї

функції не може бути ефективним, якщо і розслідування, і нагляд за ним веде один і той самий орган.

Невдалі спроби запустити роботу нового органу були й в 1997 р., й в 2005 р. Проте, цей негативний досвід не «поховав» саму ідею створення окремого незалежного органу досудових розслідувань. В одному з подань Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ до Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) вказано на необхідність при розгляді питання про виконання Україною рішень ЄСПЛ зосередитись на проблемах ефективного розслідування, включаючи створення ДБР з огляду на велику кількість рішень щодо України, якими «констатовано не проведення ефективного розслідування». Правозахисна організація Amnesty International неодноразово заклкала Україну пришвидшити створення ДБР для здійснення незалежного розслідування насамперед протиправних дій, вчинених працівниками правоохоронних органів. Венеціанською комісією у висновку щодо проєкту КПК звернено увагу на необхідність забезпечення якнайшвидшого створення та функціонування ДБР для здійснення досудового розслідування.

Як показала практика, новостворений орган досудового розслідування (ДБР), який 27 листопада 2018 р. розпочав здійснювати правоохоронну діяльність, 5 років поспіль нарощує свою значимість у державотворенні та забезпечує якісне досудове розслідування. При цьому зміна статусу ДБР (у 2020 р.) на державний правоохоронний орган надала безальтернативні гарантії незалежності для виконання покладених повноважень.

На сьогодні забезпечено добір професійних кадрів як Центрального апарату, так і територіальних управлінь з розміщенням працівників у кожній області задля ефективного реагування на прояви злочинності, що дає можливість «автономно» від інших органів виявляти та розслідувати кримінальні правопорушення. Відображенням ефективної роботи Державного бюро розслідування є показники роботи. Так, упродовж 2022 р. слідчими ДБР здійснювалось досудове розслідування у 48,8 тис. кримінальних провадженнях, розслідувано – 22,7 тис., з яких 4,524 тис. направлено до суду з обвинувальними актами.

Діюча система підпорядкування органів досудового розслідування, яка зберіглася ще з радянських часів, не може гарантувати незалежності та самостійності слідчих й у ході розслідування кримінальних правопорушень. Хоча керівники територіальних органів Національної поліції, органів безпеки чи ДФС (далі – керівники територіальних правоохоронних органів) відповідно до законодавства України та функціональних обов'язків не вправі втручатися в процесуальну діяльність, саме їм надано право призначати на посади та звільняти слідчих/дознавачів з посад, накладати на них дисциплінарні стягнення, встановлювати рівень грошового забезпечення, присвоювати спеціальні звання та визначати періодичність відпусток тощо.

Підпорядкованість слідчих в адміністративному аспекті та наявні критерії оцінки роботи призводять до того, що керівники територіальних правоохоронних органів з метою покращання статистичних показників службової діяльності, використовуючи свої повноваження щодо організації роботи слідчих, прямо чи опосередковано намагаються впливати на проведення досудового розслідування («керувати» діяльністю слідчих).

На сьогодні особливо актуальним і необхідним є якісно новий підхід до організації роботи органів досудового розслідування. Структура підпорядкування має забезпечувати реальну процесуальну незалежність слідчих. Це не тільки відповідатиме меті та духу реформ, але й дозволить уникнути карального ухилу слідства, помилок і порушень прав людини.

Потрібно врахувати, що найкращою системою органів досудового розслідування є існуюча, однак вона потребує суттєвого вдосконалення та своєї наукової розробки.

Варто погодитися й з тим, що враховуючи значний досвід діяльності слідчих підрозділів в органах Національної поліції (до 2015 р. – внутрішніх справ), а також створене за останні 5 років матеріально-технічне та організаційно-правове підґрунтя діяльності ДБР (про що ми зазначали раніше), базовими в реформуванні слідчого апарату Держави мають стати саме органи досудового розслідування відповідних відомств, адже вони «несуть основну ношу» в боротьбі зі злочинністю. Так, на сьогодні слідчими Національної поліції розслідується понад 94,2 % кримінальних правопорушень у державі, слідчими ДБР – понад 4,4 %, іншими органами – менше 1,4 % (НАБУ – 0,1 %, БЕБ – 0,3 %, СБУ – 1,1 %). До того ж бездумно ламати існуючу взаємодію органів досудового розслідування та оперативних підрозділів вкрай ризиковано – це призведе до неконтрольованих процесів, серйозно послабить протидію злочинності, зведе нанівець позитивний досвід, який накопичений в останні роки існування слідчих підрозділів.

Модель організації органів досудового розслідування має включати наступні елементи (ознаки): організаційну незалежність і відсутність адміністративного підпорядкування та підзвітності керівнику органу, який несе відповідальність за діяльність оперативних підрозділів; функціональну незалежність, яка забезпечує об'єктивність і неупередженість розслідування.

Всі ці елементи реалізуватимуться лише за «вертикального» підпорядкування органів досудового розслідування. Адже така система передбачає наявність у вищого органу всіх важелів керівного впливу (зокрема, вирішення щодо підлеглого органу установчих питань, визначення його правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності тощо).

Таке підпорядкування виражається, насамперед, у відсутності між суб'єктом і об'єктом управління проміжних ланок. Передбачається повна організаційна та правова залежність об'єкта від суб'єкта управління, що значною мірою сприятиме здійсненню ефективного контролю за досудовим розслідуванням.

Своєю чергою, це дозволить чітко розмежувати функції слідчих та інших підрозділів правоохоронних органів, змінить психологію працівників оперативних підрозділів щодо незалежності слідчих, сприятиме оптимізації їхньої роботи, підвищить процесуальну самостійність тощо.

Відтак, структура слідчого апарату має бути сформованою саме за принципом вертикального підпорядкування органів досудового розслідування. Завдяки цьому буде досягнута основна мета реформування – звільнення слідчого апарату від впливу оперативних підрозділів і керівників територіальних органів.

Саме тому, на наш погляд, необхідно повністю вивести слідчі підрозділи органів НП України, СБ України та БЕБ України з відомчого підпорядкування й виокремити їх в єдиний слідчий орган, створений на базі слідчих підрозділів Державного бюро розслідувань – Державну службу досудових розслідувань (далі – ДСДР).

Статус вказаного органу має визначатися саме як центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) у формі «служби» (а не «бюро», що з позиції конституційності не відповідає правовому статусу ЦОВВ). Конституція України не передбачає існування в державному механізмі органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які виконували б відповідні функції за межами системи органів виконавчої влади. Своєю чергою, будь-який правоохоронний орган має бути створений лише КМУ і знаходитись в системі його ЦОВВ, оскільки створення, реорганізація і ліквідація ЦОВВ є в сфері повноважень КМУ, а боротьба зі злочинністю – однією з його функцій.

Таким чином, ДСДР повинна стати центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Крім того, КМУ за поданням Директора ДСДР повинен визначати граничну чисельність центрального апарату та територіальних управлінь ДСДР. Організаційну структуру ДСДР має затверджувати Директор ДСДР за погодженням з КМУ.

У структурі ДСДР повинні бути створені спеціалізовані підрозділи по розслідуванню злочинів у сфері безпеки держави (на основі слідчого апарату СБУ), у сфері економічної безпеки держави (на основі слідчих апаратів БЕБУ, економічних підрозділів Національної поліції та ДБР), у сфері розслідування «топ-корупції» (на основі слідчого апарату НАБУ, яке має бути ліквідовано). Територіальні підрозділи ДСДР мають бути створені у кожній області та м. Києві (всього 25 територіальних управлінь ДСДР) та районі (136 районних підрозділів ДСДР).

З одного боку, необхідно зберегти налагоджену за десятки років взаємодію слідчих і оперативних підрозділів при розслідуванні кримінальних правопорушень, з іншого, – подолати відомчу залежність слідчих від керівників територіальних правоохоронних органів, що жодним чином не суперечить законодавству України (насамперед, Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»), яке повною мірою поширюватиметься й на діяльність відповідного слідчого апарату.

Таким чином, завдяки трансформації органів досудового розслідування України в ДСДР повною мірою буде забезпечено ідеї щодо «вертикального» підпорядкування слідчих підрозділів. При цьому статус особи, яка безпосередньо реалізує функцію керівництва досудовим слідством – керівника органу досудового розслідування, буде виведено на один рівень з керівниками територіальних правоохоронних органів, що знову ж таки є необхідною умовою ефективного керівництва досудовим розслідуванням. Така реорганізація системи органів досудового розслідування (з чітким підпорядкуванням і структурою) на сьогодні вкрай необхідна, що зумовлено необхідністю функціонального відмежування їх від діяльності територіальних правоохоронних органів. В кінцевому результаті це дасть змогу суттєво підвищити якість та ефективність самого досудового розслідування.

***Мовчан Анатолій Васильович,***

професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ**

У нинішніх умовах важливого значення у протидії організованій транснаціональній злочинності набуває використання сучасних технологій і проєктів. Зокрема, файл аналізу проєкту Інтерполу Millennium надає країнам-учасникам дані про високопоставлених членів російськомовних ОЗГ, а саме: персональні та біометричні дані, відомих учасників ОЗГ, посилення на ОГ та ЗО, місця злочинної діяльності та впливу, особисті ідентифікаційні ознаки (татування, фізичні атрибути тощо). Найчастіше українські правоохоронці використовують відомості з бази даних проєкту «Millennium» для проведення оперативно-розшукових або контррозвідувальних заходів, у ході яких можуть обмінюватись оперативною інформацією з правоохоронними органами інших країн. Наслідком таких заходів може стати заборона іноземцю в'їзду в Україну або ж, навпаки, заборона громадянину України в'їзду на територію інших країн [1].