

УДК 342.9

Максим Калатур,канд. юрид. наук, доцент, докторант
Національної академії внутрішніх справ

СУТНІСТЬ І НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано та узагальнено теоретико-правові підходи до розуміння сутності понять правового статусу та адміністративно-правового статусу. Запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу слідчих органів. Проаналізовано нормативно-правову базу, яка регламентує адміністративно-правовий статус слідчих органів в Україні. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий статус слідчих органів в Україні є недосконалим, визначені основні аспекти його вдосконалення.

Ключові слова: слідчі органи, слідчі підрозділи, правоохоронні органи, органи досудового розслідування, адміністративно-правовий статус, повноваження, компетенція.

Постановка проблеми. Невід'ємною передумовою реалізації принципів законності та верховенства права, на яких базується державне управління в будь-якій демократичній правовій державі і загалом правової урегульованості діяльності органів державної влади, є встановлення їх адміністративно-правового статусу.

Натепер адміністративно-правовий статус слідчих органів і адміністративно-правовий статус слідчого, зокрема, є недосконалими, а законодавство, що регулює це питання, часто є колізійним і фрагментарним. Адже при цьому й сучасний незадовільний стан безпеки в державі та високий рівень злочинності зумовлюють розширення кола завдань, що постають перед слідчими органами, підвищення складності справ, суттєву напруженість праці тощо. У зв'язку з цим необхідним є не лише чітке бачення сутності поняття адміністративно-правового статусу слідчих органів, але й практичне узгодження і належне законодавче закріплення його окремих елементів – сфери компетенції, прав і обов'язків, повноважень тощо. Тому питання удосконалення адміністративно-правового статусу слідчих органів в Україні є своєчасним і актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правовий статус у різних сферах правовідносин досліджували В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, М.В. Вітрук, В.М. Галунько, А.Г. Каткова, О.О. Кіпер, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Т.В. Корчева, Б.М. Лазарєв, Д.Г. Мулявка, Н.Р. Нижник, К.Є. Петрухін, В.Ф. Погорілко, В.Я. Тацій, В.П. Тимошук, О.І. Шевченко, Р.М. Яковлев, О.Ю. Янчук, О.Н. Ярмиш та інші науковці.

Не вирішені раніше проблеми. Проте, незважаючи на значний науковий доробок з цієї проблематики, адміністративно-правовий статус слідчих органів потребує подальшого дослідження та вдосконалення з урахуванням законодавчих та інституціональних змін.

Метою цієї статті є дослідження сутності та напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу слідчих органів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитися з Т.В. Корчевою з приводу того, що практична реалізація конституційних засад у кримінальному процесі можлива лише за усвідомлення кожною особою під час кримінального провадження свого процесуального положення (статусу), яке саме надає можливість ефективно реалізувати свої процесуальні права і захищати процесуальні інтереси, виконуючи відповідну процесуальну функцію [1]. На слідчі підрозділи покладено специфічні завдання, для вирішення яких їм надано широке коло повноважень, реалізація яких потребує чітко сформованої системи управління діяльністю слідчими підрозділами.

При цьому К.Є. Петрухін слушно відзначає, адміністративно-управлінські правовідносини за участю слідчих підрозділів мають свої особливості, зумовлені специфікою їхнього правового статусу та правового статусу їхніх посадових осіб, а також специфікою тих завдань та функцій, які на них покладаються [2, с. 412]. Погоджуючись з вищесказаним, вважаємо за необхідне дослідити спершу сутність адміністративно-правового статусу слідчих органів.

Так, у загальному розумінні правовий статус («статус» з лат. – положення, стан чого-небудь або будь-кого) означає установлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав і обов'язків; характеризує загальне положення суб'єкта в тому чи іншому колі суспільних відносин; юридично опосередковує основні зв'язки між державою, суспільством та індивідами і характеризується урегульованістю нормами права [3; 4, с. 547; 5, с. 65].

Натомість, на думку С.С. Алексеєва, правовий статус є порядком регулювання, що виражається в комплексі правових засобів, які характеризують особливе поєднання дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, взаємодіють між собою і забезпечують особливу спрямованість правового регулювання [6, с. 170], а М.В. Вітрук стверджує, що правовий статус являє собою сукупність законних інтересів, прав, обов'язків і визначає межі діяльності суб'єкта щодо інших суб'єктів, завдяки чому створюються можливості для виконання суб'єктами права передбачених функцій [7; с. 7, 147].

Водночас М.І. Горбач підкреслює, що основою адміністративно-правового статусу є норми адміністративного права, зовнішнім виразом яких є джерела адміністративного права, якими визначаються правосуб'єктність, адміністративні обов'язки і права, адміністративна відповідальність [8]. Д.Д. Цабрія акцентує увагу, що правовий статус органу влади визначає його призначення, місце в системі органів влади і включає в себе: спосіб і порядок утворення; сферу діяльності; цілі, завдання, функції; владні повноваження; методи і форми діяльності; відповідальність тощо [9, с. 126].

Переходячи до розгляду безпосередньо статусу слідчих органів, відзначимо, що К.С. Петрухін пропонує адміністративно-правовий статус слідчого підрозділу визначати: як врегульоване адміністративно-правовими нормами становище цього підрозділу в державно-управлінській ієрархії правоохоронних органів, яке визначається характером та межами покладених на слідчі підрозділи управлінських функцій, зумовленими завданнями та метою їх основної діяльності [2, с. 415]. Своєю чергою О.І. Шевченко звертає увагу, що юридична природа адміністративно-правового статусу слідчого в Україні наповнена численними вертикальними і горизонтальними зв'язками; слідчі органи організаційно підпорядковані різним центральним органам виконавчої влади. Виходячи з цього, автор стверджує, що зміст адміністративно-правового статусу слідчого в Україні – це сукупність юридич-

них елементів, які характеризують його адміністративно-правові аспекти як провідного суб'єкта в системі досудового розслідування кримінальних проваджень, до складу яких належать підстави і порядок виникнення адміністративної правосуб'єктності, адміністративні права і обов'язки, гарантії незалежності та адміністративної відповідальності, що встановлюються на основі норм адміністративного права [10, с. 48–49].

Отже, узагальнюючи теоретико-правові підходи до розуміння досліджуваної категорії, пропонуємо визначити сутність поняття адміністративно-правового статусу слідчих органів як систему врегульованих нормами адміністративного права елементів – призначення й місця, сфери й меж діяльності конкретного слідчого органу в системі органів досудового розслідування та системи правоохоронних органів загалом; мети, завдань і функцій; його структури, компетенції та владних повноважень; прав і обов'язків, відповідальності; принципів, форм і методів діяльності, особливостей взаємодії з іншими суб'єктами кримінального провадження, які в підсумку уможливають практичну реалізацію слідчим органом покладених на нього державою завдань і функцій, базуючись, передусім, на принципах законності та верховенства права.

Нині адміністративно-правовий статус слідчих органів урегульований нормами Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) від 13.04.2012 № 4651-VI, законів України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII, «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. № 1698-VII, «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII та інших нормативно-правових актів.

Слідчі підрозділи в системі правоохоронних органів держави посідають особливе місце, будучи процесуально самостійною, основною та первісною ланкою в процесі кримінального провадження, виконуючи передбачені чинним законодавством самостійні завдання у процесі кримінального провадження, сприяючи шляхом ефективного досудового розслідування максимально можливому вирішенню справи та, відповідно, відновленню порушених прав потерпілих осіб і притягненню правопорушників до передбаченої законом відповідальності.

Першочергова визначальна роль слідчих підрозділів у системі правоохоронних органів держави полягає у виконанні специфічної функції досудового розслідування, яка є самостійною й відокремленою від функцій обвинувачення, захисту чи судового розгляду.

У ст. 216 КПК України встановлено підслідність слідчих органів, у ст. 38 визначено їх систему, в ст. 40 містяться більшість із загальних аспектів адміністративно-правового статусу слідчих органів. Так, слідчий несе відповідальність за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій і відповідно уповноважений: 1) починати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених Кодексом; 2) проводити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у випадках, встановлених Кодексом; 3) доручати проведення слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 4) звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій; 5) повідомляти за погодженням із прокурором особі про підозру; 6) за результатами розслідування скласти обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру та подавати їх прокурору на затвердження; 7) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених Кодексом, у тому числі щодо закриття кримінального провадження за наявності підстав, передбачених ст. 284 Кодексу; 8) здійснювати інші повноваження, передбачені КПК України [11].

Слідчий зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються у письмовій формі. Невиконання слідчим законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність. Водночас слідчий, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК України, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення слідчого [11].

Як зазначає О.О. Кіпер, основний прояв процесуальна самостійність слідчого знаходить у наданих йому законом самостійних процесуальних повноваженнях, від яких залежать стан та межі його процесуальної самостійності. Автор, аналізуючи ст. 40 КПК України, констатує, що процесуальні повноваження слідчого значно звужені (обмежені) щодо прийняття рішень про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій порівняно з повноважен-

нями, які передбачала ст. 114 КПК 1960 р. [12, с. 115, 130], з чим варто погодитися.

Так, згідно з чинним КПК України, передбачено значний обсяг слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, а також майже всі заходи забезпечення кримінального провадження, включаючи запобіжні заходи, що потребують або рішення прокурора, або попередньої згоди прокурора та дозволу слідчого судді. Проте щодо деяких слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, які не зачіпають суттєво права і законні інтереси учасників кримінального провадження, не містять у собі великої небезпеки порушення прав осіб, доречно було б також надати самостійні повноваження слідчому щодо прийняття рішення про їх проведення (наприклад, у освідчуванні особи, у встановленні місцезнаходження радіоелектронного засобу та спостереження за особою тощо) [12, с. 130–131]. Адже такі слідчі дії потребують насамперед оперативності у їх здійсненні.

С.С. Кирпа, своєю чергою, відзначає, що слідчий є публічною особою, діє відкрито, спілкується з підозрюваним, його адвокатом, іншими особами, причетними до справи, тому він не має можливості самостійно проводити конспіративні заходи [13, с. 219]. Цей же аспект О.О. Кіпер пояснює відсутністю в слідчого достатніх теоретичних знань і практичних умінь проводити такі дії [12, с. 128]. Проте, на наш погляд, слідчі й так самостійно практично не проводять негласні слідчі (розшукові) дії і здебільшого доручають їх проведення оперативним підрозділам або проводять їх спільно з ними. Водночас для врегулювання спірного питання в цій сфері вважаємо доречним у КПК України чітко виокремити види негласних слідчих дій, які слідчий буде уповноважений самостійно проводити.

У контексті дослідження можливостей вдосконалення адміністративно-правового статусу слідчих органів і статусу слідчого, зокрема О.І. Шевченко стверджує, що натеper відсутній загальний закон про слідчого, де слідчий розглядався б лише як посадова особа (службова особа) відповідного органу та прирівнювався б до такої особи, адже його повноваження різко різняться від загальних посад і відзначаються низкою відмінних ознак. На думку автора, такий закон дав би змогу розробити єдиний підхід до статусу слідчого, його прав та обов'язків, чітко визначив би підстави притягнення слідчих до відповідальності, їхні повноваження, соціальне забезпечення тощо [11, с. 181].

Проте, на наш погляд, недоцільно приймати закон по кожній посаді чи кожному

підрозділу правоохоронних органів. Тому наголошуємо на необхідності прийняття спеціального Закону «Про правоохоронні органи України», у якому має бути єдине тлумачення сутності та закріплення вичерпного переліку правоохоронних органів держави для формування чіткого бачення системи цих органів і сфери їхньої компетенції, можливості позиціонування окремих їх видів і, зокрема, слідчих підрозділів залежно від юрисдикції, специфіки діяльності, виконуваних функцій тощо, а також повно регламентовано адміністративно-правовий статус слідчих підрозділів і державні гарантії його реалізації.

Окрім вищесказаного, слід звернути увагу й на такі недоліки сучасного становища слідчих органів, на яких наголошує А.Г. Нікуліна, а саме: відокремленість слідчих підрозділів і відсутність у них навичок оперативної роботи; відсутність належної взаємодії як слідчих та оперативних підрозділів поліції, так і органів досудового розслідування поліції з іншими органами досудового розслідування, а також іншими суб'єктами правоохоронної системи України; дублювання низки повноважень органів досудового розслідування та інших суб'єктів правоохоронної системи [14] тощо.

Погоджуючись із нагальністю вдосконалення порядку взаємодії слідчих та оперативних підрозділів як одного з елементів їхнього адміністративно-правового статусу, зазначимо, що проблема полягає в системному конфлікті – різному розумінні обсягу роботи й ролі в розслідуванні конкретного кримінального провадження, різному підпорядкуванні, різних пріоритетах у роботі. Станом на сьогодні в Україні лише один орган має у своїй структурі детективів – Національне антикорупційне бюро України, де детективи здійснюють у тому числі оперативну роботу, фіксацію доказів і підготовку всіх процесуальних документів [11, с. 176–177].

Щодо недосконаlosti взаємодії постає питання і у розрізі системи слідчих органів. Побуває думка, що органи досудового розслідування конкурують між собою, а іноді й намагаються завадити один одному замість того, щоб ефективно співпрацювати, обмінюватися інформацією, проводити спільні операції. Особливо гостро ця ситуація відчутна у сфері боротьби з корупцією [15].

Висновки

Отже, узагальнюючи вищесказане, вважаємо, що адміністративно-правовий статус слідчих органів в Україні є недосконалим і в таких основних аспектах потребує:

1) оптимізувати систему слідчих органів задля підвищення ефективності реалізації

завдань досудового розслідування й кримінального провадження і водночас уможливлення якісної реалізації адміністративно-правового статусу того чи іншого слідчого органу;

2) прийняти спеціальний Закон «Про правоохоронні органи України», у якому має бути єдине тлумачення сутності та закріплення вичерпного переліку правоохоронних органів держави для формування чіткого бачення системи цих органів і сфери їхньої компетенції, можливості позиціонування окремих їх видів і, зокрема, слідчих підрозділів залежно від юрисдикції, специфіки діяльності, виконуваних функцій тощо, а також повно регламентовано адміністративно-правовий статус слідчих підрозділів і державні гарантії його реалізації;

3) визначити та відповідно закріпити в ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України мету діяльності слідчих підрозділів правоохоронних органів держави як забезпечення ефективного та якісного досудового розслідування, що передбачає встановлення в оптимальні строки істинних обставин справи, у якій відкрито провадження, і забезпечення прав, свобод та інтересів його учасників на стадії досудового розслідування.

4) передбачити реальні гарантії реалізації процесуальної самостійності слідчого та його адміністративно-структурної незалежності;

5) розширити процесуальні повноваження слідчого щодо прийняття рішень про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій щодо деяких слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, які не зачіпають суттєво права і законні інтереси учасників кримінального провадження, не містять у собі великої небезпеки порушення прав осіб, варто надати самостійні повноваження слідчому щодо прийняття рішення про їх проведення; чітко виокремити у КПК України види негласних слідчих дій, які слідчий буде уповноважений самостійно проводити;

6) узгодити співпрацю слідчих і оперативних підрозділів, поширюючи практику впровадження посад детективів, які виконують обидві ці функції (нині має місце в НАБУ), адже наразі загалом відсутнє чітке законодавче розмежування функцій слідчого та працівника оперативного підрозділу;

7) усунути дублювання повноважень органів досудового розслідування та інших суб'єктів правоохоронної системи;

8) налагодити взаємодію в системі органів досудового розслідування та з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування та ін.

Список використаних джерел:

1. Корчева Т.В. Щодо питання забезпечення права на захист особи у кримінальному провадженні за новим кримінальним процесуальним кодексом України. *Теорія та практика правознавства*: електрон. наук. фах. вид. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2013. Вип. 1. URL: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirk/1.2013/Korcheva.pdf
2. Петрухін К.Є. Особливості адміністративно-правового статусу слідчих підрозділів органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2014. № 1. С. 412–417.
3. Словник іншомовних слів. Київ : Головна редакція Української енциклопедії Академії наук УРСР, 1975. 551 с.
4. Большой юридический словарь / Авт.-сост.: Додонов В.Н. и др.; Под ред. А.Я. Сухарева и др. Москва : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
5. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. академіка С. Ківалова. Одеса : Юр. літ., 2003. 896 с.
6. Алексеев С.С. Теория права. Москва : Изд-во БЕК, 1994. 224 с.
7. Витрук М.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва, 1979. 229 с.
8. Горбач М.І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права: теорія і практика : дис... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2017. 215 с.
9. Цабрия Д.Д. Статус органа управления. *Советское государство и право*. 1978. № 2. С. 126–128.
10. Шевченко О.І. Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2018. 216 с.
11. Кримінальний процесуальний кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013, № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
12. Кіпер О.О. Процесуальна самостійність слідчого як гарантія всебічного, повного й неупередженого розслідування у кримінальному провадженні. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Одеса, 2017. 228 с.
13. Кирпа С.С. Проведення слідчим негласних слідчих (розшукових) дій. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 216–221.
14. Нікуліна А.Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України : дис... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07. Суми, 2017. 241 с.
15. Конфлікт ГПУ-НАБУ – боротьбу з корупцією залишимо на завтра. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2355233-konflikt-gpunabuborotbu-z-korupcieu-zalisimo-na-zavtra.htm>

В статті проаналізовані і обобщені теоретико-правові підходи к пониманию сущности понятий правового статуса и административно-правового статуса. Предложено авторское определение понятия административно-правового статуса следственных органов. Проанализирована нормативно-правовая база, регламентирующая административно-правовой статус следственных органов в Украине. Обосновано, что административно-правовой статус следственных органов в Украине является несовершенным, определены основные аспекты его совершенствования.

Ключевые слова: следственные органы, следственные подразделения, правоохранительные органы, органы предварительного расследования, административно-правовой статус, полномочия, компетенция.

The article analyzes and generalizes theoretical and legal approaches to understanding the essence of concepts of legal status and administrative-legal status. Author's definition of the concept of administrative-legal status of investigating bodies is proposed. The normative and legal basis, which regulates the administrative and legal status of investigative bodies in Ukraine, is analyzed. It is substantiated that the administrative and legal status of investigative bodies in Ukraine is imperfect, and the main aspects of its improvement are determined.

Key words: investigating bodies, investigative units, law enforcement bodies, bodies of pre-trial investigation, administrative-legal status, powers, competence.

