

КАЛАТУР М. В.,

доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.1.19>

ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Актуальність статті полягає в тому, що особливою ознакою в практиці кримінального провадження в країнах пострадянського простору є наявність формального акта про порушення кримінальної справи, яким відкривається розслідування за виявленим фактом вчинення злочину. Тому постає необхідність розглянути адміністративно-правове забезпечення організації та функціонування слідчих органів та узагальнити досвід Росії й Білорусії щодо адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів. У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства Республіки Білорусь і Російської Федерації надано характеристику досвіду цих країн щодо адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів. Констатовано, що загальною тенденцією для цих держав є коригування організаційних засад побудови органів розслідування, зокрема запровадження інститутів спрощення процедури досудового провадження й, відповідно, зменшення навантаження на слідчих. Зроблено висновок, що Слідчий комітет Республіки Білорусь, будучи лише частиною правоохоронної системи, водночас є її ключовим, інтегруючим складником, впливаючи на роботу міліції, органів дізнання, суду, прокуратури. Створення цього органу дало змогу посилити, зробити більш ефективним захист прав і законних інтересів громадян у досудовому кримінальному провадженні, дало можливість усунути дублюючі функції правоохоронних органів та оптимізувати бюджетні витрати, адже раніше попереднє розслідування проводилося слідчими прокуратури, органів внутрішніх справ, державної безпеки, фінансових розслідувань, усі ці органи входили до структури відповідних відомств, де були різні підходи до практичного застосування кримінального законодавства. Загалом же однією з ключових особливостей адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів у Росії та Білорусії є їх структурна належність до різних відомств. Загальною тенденцією більшості пострадянських країн є коригування організаційних засад побудови органів розслідування, зокрема запровадження інститутів спрощення процедури досудового провадження та, відповідно, зменшення навантаження на слідчих.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, пострадянський простір, організація, функціонування, слідчі органи.

Kalatur M. V. Experience of administrative and legal support of the organization and functioning of the investigative bodies of the Russian Federation and the Republic of Belarus

The relevance of the article is that a special feature in the practice of criminal proceedings in the post-Soviet countries is the presence of a formal act of instituting



a criminal case, which opens an investigation into the discovery of a crime. Therefore, it is necessary to consider the administrative and legal support of the organization and functioning of investigative bodies and to summarize the experience of Russia and Belarus on the administrative and legal support of the organization and functioning of investigative bodies. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation of the Republic of Belarus and the Russian Federation, provides a description of the experience of these countries in the administrative and legal support of the organization and functioning of investigative bodies. It was stated that the general trend for these states is to adjust the organizational framework for the construction of investigative bodies, in particular, the introduction of institutions to simplify the procedure of pre-trial proceedings and, accordingly, reduce the burden on investigators. It is concluded that the Investigative Committee of the Republic of Belarus, being only a part of the law enforcement system, is at the same time its key, integrating component, influencing the work of the police, inquiry bodies, courts, prosecutors. The creation of this body allowed to strengthen, make more effective protection of the rights and legitimate interests of citizens in pre-trial criminal proceedings, provided an opportunity to eliminate duplicate functions of law enforcement agencies and optimize budget expenditures. After all, previously the preliminary investigation was conducted by investigators of the prosecutor's office, law enforcement agencies, state security, financial investigations, and all these bodies were part of the relevant departments, where there were different approaches to the practical application of criminal law. In general, one of the key features of the administrative and legal support of the organization and functioning of investigative bodies in Russia and Belarus is their structural affiliation to different agencies. The general trend of most post-Soviet states is to adjust the organizational framework for the construction of investigative bodies, in particular the introduction of institutions to simplify the procedure of pre-trial proceedings and, accordingly, reduce the burden on investigators.

Key words: *administrative and legal support, post-Soviet space, organization, functioning, investigative bodies.*

Вступ. Для більшості країн пострадянського простору, що входили раніше до складу однієї держави з єдиною системою судочинства, характерною є розшукова модель початку досудового розслідування, яка передбачає прийняття рішення про початок офіційної процесуальної діяльності органом, котрий водночас зобов'язаний здійснювати кримінальне переслідування. У цьому полягає вихідна ознака розшуку – злиття в одних руках функції обвинувачення та «юрисдикційної» функції прийняття процесуальних рішень. Зокрема, унесенням відомостей про виявлене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань починається публічне кримінальне переслідування винуватців від імені держави. Безпосередньо ж правом здійснювати початок досудового розслідування наділені лише органи кримінального переслідування: прокурор, слідчий, керівник органу досудового розслідування [1]. Крім того, особливою ознакою в практиці кримінального провадження в країнах пострадянського простору є наявність формального акта про порушення кримінальної справи, яким відкривається розслідування за виявленим фактом вчинення злочину. Виходячи з вищевказаного, розглянемо адміністративно-правове забезпечення організації та функціонування слідчих органів окремих країн пострадянського простору більш детально.

Окремі аспекти організації та функціонування слідчих органів країн пострадянського простору вивчали Л.М. Бабіч, П.М. Каркач, Г.К. Кожевников, С.А. Крушинський, А.В. Лапкін, В.В. Луцик, О.М. Сало, О.Б. Соловйов, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, О.М. Толочко, О.О. Шандула, Ю.М. Юрчишин та інші науковці. Проте питання адміністративно-правового



забезпечення організації та функціонування слідчих органів країн пострадянського простору потребує подальшого дослідження, виходячи із сучасних умов правового поля й новел вітчизняного та зарубіжного законодавства.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є узагальнення досвіду Росії та Білорусії щодо адміністративно-правового забезпечення організації й функціонування слідчих органів.

Результати дослідження. Згідно зі ст. 151 Кримінально-процесуального кодексу Російської Федерації (далі – КПК РФ), попереднє розслідування в цій країні проводиться слідчими й дізнавачами. Причому попереднє слідство провадиться слідчими Слідчого комітету Російської Федерації, слідчими органів Федеральної служби безпеки та слідчими органів внутрішніх справ Російської Федерації. У свою чергу, прокурор у Російській Федерації є посадовою особою, уповноваженою в межах передбаченої законодавством компетенції здійснювати від імені держави кримінальне переслідування під час кримінального судочинства, а також нагляд за процесуальною діяльністю органів дізнання та органів попереднього слідства (ст. 37 КПК РФ). Натомість слідчий є посадовою особою, уповноваженою в межах компетенції, передбаченої КПК РФ, здійснювати досудове слідство в кримінальній справі (ст. 38 КПК РФ) [2].

Розглядаючи основні засади досудового розслідування в Російській Федерації, варто відзначити, що в цій країні слідчий уповноважений:

- 1) порушувати кримінальну справу в порядку, установленому КПК РФ;
- 2) приймати кримінальну справу до свого провадження або передавати її керівнику слідчого органу для направлення за підслідністю;
- 3) самостійно спрямовувати хід розслідування, приймати рішення про провадження слідчих та інших процесуальних дій, за винятком випадків, коли потрібне отримання судового рішення або згоди керівника слідчого органу;
- 4) давати органу дізнання обов'язкові для виконання письмові доручення про проведення оперативно-розшукових заходів, проведення окремих слідчих дій, про виконання постанов про затримання, привід, про арешт, про провадження інших процесуальних дій, а також отримувати сприяння при їх здійсненні;
- 5) оскаржувати за згодою керівника слідчого органу рішення прокурора про скасування постанови про порушення кримінальної справи, про повернення кримінальної справи слідчому для провадження додаткового слідства, зміни обсягу обвинувачення або кваліфікації дій обвинувачених або усунення виявлених недоліків тощо. Причому в разі незгоди з вимогами прокурора про усунення порушень федерального законодавства, допущених у ході попереднього слідства, слідчий зобов'язаний подати свої письмові заперечення керівнику слідчого органу, який інформує про це прокурора [2].

У свою чергу, керівник слідчого органу уповноважений:

- 1) доручати ведення попереднього слідства слідчому або декільком слідчим, а також вилучати кримінальну справу в слідчого й передавати її іншому слідчому з обов'язковим зазначенням підстав такої передачі, створювати слідчу групу, змінювати її склад або приймати кримінальну справу до свого провадження;
- 2) давати слідчому вказівки про направлення розслідування, проведення окремих слідчих дій, притягнення особи як обвинуваченого, про обрання відносно підозрюваного, обвинуваченого запобіжного заходу, про кваліфікацію злочину і про обсяг обвинувачення, особисто розглядати повідомлення про злочин, брати участь в перевірці повідомлення про злочин;
- 3) давати згоду слідчому на порушення перед судом клопотання про обрання, про продовження, про скасування або зміну запобіжного заходу або про провадження іншого процесуальної дії, що допускається на підставі судового рішення, особисто допитувати підозрюваного, обвинуваченого без прийняття кримінальної справи до свого провадження при розгляді питання про надання згоди слідчому на порушення перед судом зазначеного клопотання;



4) відстороняти слідчого від подальшого провадження розслідування, якщо їм допущено порушення вимог КПК РФ;

5) продовжувати термін попереднього розслідування;

6) повертати кримінальну справу слідчому зі своїми вказівками щодо провадження додаткового розслідування та здійснювати інші повноваження, передбачені КПК РФ (ст. 39 КПК РФ) [2].

Відповідно, керівниками слідчих органів є Голова Слідчого комітету, керівники слідчих органів Слідчого комітету в районах і містах, у федеральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах, а також їх заступники в межах, установлених процесуальних повноважень.

У цьому контексті доцільно зазначити, що з 15 січня 2011 р. набрав чинності Федеральний закон «Про Слідчий комітет Російської Федерації» від 28 грудня 2010 р. № 403-ФЗ. Відповідно, у Російській Федерації було створено Слідчий комітет, який функціонує поза системою прокуратури, що створило необхідні умови для ефективної реалізації повноважень прокурорів із нагляду за процесуальною діяльністю органів попереднього слідства, посилення взаємодії слідчих органів з органами прокуратури, підвищення об'єктивності слідства, забезпечення законності у сфері кримінального судочинства й неухильного дотримання конституційних прав громадян [68].

Згідно зі ст. 1 вищевказаного Закону, Слідчий комітет Російської Федерації є федеральним державним органом, що здійснює відповідно до законодавства Російської Федерації повноваження у сфері кримінального судочинства та інші повноваження, установлені федеральними законами та нормативними правовими актами Президента Російської Федерації. Основними завданнями Слідчого комітету є:

1) оперативне та якісне розслідування злочинів відповідно до підслідності, установлені кримінально-процесуальним законодавством;

2) забезпечення законності при прийнятті, реєстрації, перевірці повідомлень про злочини, порушенні кримінальних справ, провадженні досудового розслідування, а також захист прав і свобод людини та громадянина;

3) здійснення процесуального контролю діяльності слідчих органів Слідчого комітету та їх посадових осіб;

4) організація та здійснення в межах своїх повноважень виявлення обставин, що сприяють учиненню злочинів, ужиття заходів щодо усунення таких обставин;

5) здійснення в межах своїх повноважень міжнародного співробітництва у сфері кримінального судочинства;

6) розроблення заходів з реалізації державної політики у сфері виконання законодавства про кримінальне судочинство;

7) удосконалення нормативно-правового регулювання в установленій сфері діяльності;

8) визначення порядку формування та подання статистичних звітів і звітності про слідчу роботу тощо [3].

Зауважимо, що керівництво діяльністю цього слідчого органу здійснює Президент Російської Федерації. Голова Комітету призначається на посаду і звільняється з посади Президентом без схвалення органу законодавчої влади та щорічно має подавати Президенту доповідь про реалізацію державної політики у встановленій сфері діяльності, стан слідчої діяльності й виконану роботу з підвищення її ефективності. Відмітною ознакою є також те, що Слідчий комітет Російської Федерації не входить до структури жодного органу державної влади та жодної гілки державної влади. По суті, слідча влада, що ним реалізується, є продовженням президентської влади й може розглядатися як елемент стримування і протидії у системі розподілу влади [4].

Схожою є система досудового розслідування й у Республіці Білорусь. Так, відповідно до ст. 180 Кримінально-процесуального кодексу Республіки Білорусь (далі – КПК Республіки Білорусь), органами, уповноваженими законом здійснювати попереднє слідство у кри-



мінальних справах, є Слідчий комітет Республіки Білорусь та органи державної безпеки. Дізнання в кримінальних справах проводиться органами дізнання [5].

Зокрема, попереднє слідство в кримінальних справах про злочини, передбачені статтями Особливої частини КПК Республіки Білорусь, а також у кримінальних справах, порушених за фактами зникнення осіб, проводиться слідчими Слідчого комітету Республіки Білорусь.

Так, Слідчий комітет Республіки Білорусь – це єдина й централізована система державних правоохоронних органів, які є органами попереднього слідства і здійснюють повноваження у сфері досудового кримінального провадження. Водночас Слідчий комітет Республіки Білорусь є воєнізованою організацією, підпорядковується Президенту Республіки Білорусь і являє собою систему, яку становлять центральний апарат Слідчого комітету; управління Слідчого комітету в областях і в Мінську; районні (міжрайонні), міські, районні в містах відділи Слідчого комітету [168].

Основними завданнями Слідчого комітету є:

1) усебічне, повне, об'єктивне й оперативне розслідування злочинів відповідно до підслідності, установлені кримінально-процесуальним законодавством;

2) захист прав і законних інтересів громадян, організацій, захист державних і громадських інтересів, дотримання законності при перевірці заяв і повідомлень про злочини, порушенні кримінальних справ, провадженні досудового слідства;

3) удосконалення слідчої роботи, упровадження в практику досягнень науки й техніки, позитивного досвіду, прогресивних форм і методів організації попереднього слідства;

4) виявлення порушень закону, причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, ужиття заходів щодо їх усунення;

5) участь у межах своєї компетенції в реалізації державної кримінальної політики, розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання у сфері правоохоронної діяльності;

6) здійснення в межах компетенції міжнародного співробітництва у сфері досудового кримінального провадження [6].

Вищезазначені завдання реалізуються в діяльності Слідчого комітету Республіки Білорусь за принципами: законності; відкритості й гласності тією мірою, якою це не суперечить вимогам законодавства про захист прав і законних інтересів громадян Республіки Білорусь, іноземних громадян та осіб без громадянства, про державну таємницю, таємницю попереднього слідства; єдності системи Слідчого комітету й централізації управління; незалежності при здійсненні своїх повноважень від діяльності інших державних органів, політичних партій, інших громадських об'єднань та інших організацій [6].

Важливо зазначити, що в Республіці Білорусь державні органи, інші організації та їх посадові особи в межах своєї компетенції зобов'язані сприяти Слідчому комітету у виконанні покладених на нього завдань.

Також зауважимо, що в кримінальних справах про злочини, передбачені ст. ст. 124–126, 229, 289–2905, ч. 4 ст. 294, ч. 4 ст. 295, ч. 4 ст. 309, ч. 3 ст. 311, ч. 3 ст. 322, ч. 3 ст. 323, ч. 3 ст. 324, ч. 2 ст. 333, ст. 356–361, 373–375 КПК Республіки Білорусь, попереднє слідство провадиться слідчими органів державної безпеки (ст. 182 КПК Республіки Білорусь). Якщо ж у ході розслідування будуть виявлені злочини, справи про які належать до підслідності іншого органу попереднього слідства, розслідування реалізується органом, який його здійснює, або перебування під слідством визначається прокурором. Причому з метою забезпечення всебічного, повного й об'єктивного дослідження обставин кримінальної справи за вмотивованим рішенням Генерального прокурора Республіки Білорусь або особи, яка виконує його обов'язки, справа може бути передана від одного органу досудового слідства іншому незалежно від підслідності [5].

У свою чергу, прокурор у Республіці Білорусь у межах своєї компетенції здійснює кримінальне переслідування, нагляд за виконанням законів на стадії досудового провадження та за розслідуванням кримінальних справ слідчим чи органом дізнання, процесуальне керів-



ництво й нагляд за діяльністю нижчого прокурора, підтримує державне обвинувачення в суді, а також може порушувати кримінальну справу й розслідувати її, користуючись повноваженнями слідчого [289].

Наступною важливою фігурою в системі досудового розслідування є начальник слідчого підрозділу, який зобов'язаний здійснювати процесуальне керівництво розслідуванням, контроль за законністю та своєчасністю дій слідчих із розслідування злочинів, уживати заходів щодо найбільш повного, усебічного та об'єктивного дослідження обставин кримінальної справи. Безпосередньо начальник слідчого підрозділу має право:

- 1) порушувати кримінальні справи;
- 2) доручати ведення попереднього слідства слідчому;
- 3) передавати кримінальну справу від одного слідчого іншому, з одного слідчого підрозділу в інший;
- 4) продовжувати термін попереднього слідства;
- 5) скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови слідчого та нижчого начальника слідчого підрозділу тощо [289].

У свою чергу, слідчий, відповідно до КПК Республіки Білорусь, здійснює в межах передбаченої компетенції попереднє слідство, зобов'язаний уживати всіх заходів для всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин кримінальної справи; здійснення кримінального переслідування, забезпечення безпеки учасників кримінального процесу та інших осіб відповідно до вимог глави 8 КПК Республіки Білорусь. Відповідно, слідчий має право порушувати кримінальну справу й відмовляти в її порушенні, провадити й припиняти попереднє слідство, виконувати всі слідчі та інші процесуальні дії, передбачені КПК Республіки Білорусь. При цьому доречно відзначити, що всі рішення про провадження слідчих та інших процесуальних дій слідчий у більшості випадків приймає самостійно й несе повну відповідальність за їх законне та своєчасне виконання. Постанови слідчого є обов'язковими до виконання [5].

Висновки. Підсумовуючи наведене про адміністративно-правове забезпечення організації та функціонування слідчих органів у Республіці Білорусь, варто погодитися з тим, що Слідчий комітет, будучи лише частиною правоохоронної системи, водночас є її ключовим, інтегруючим складником, впливаючи на роботу міліції, органів дізнання, суду, прокуратури. Створення цього органу дало змогу посилити, зробити більш ефективним захист прав і законних інтересів громадян у досудовому кримінальному провадженні, усунути дублюючі функції правоохоронних органів та оптимізувати бюджетні витрати, адже раніше попереднє розслідування проводилося слідчими прокуратури, органів внутрішніх справ, державної безпеки, фінансових розслідувань, усі ці органи входили до структури відповідних відомств, де були різні підходи до практичного застосування кримінального законодавства.

Загалом же однією з ключових особливостей адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів у Росії та Білорусії є їх структурна належність до різних відомств. Загальною тенденцією більшості пострадянських країн є коригування організаційних засад побудови органів розслідування, зокрема запровадження інститутів спрощення процедури досудового провадження й, відповідно, зменшення навантаження на слідчих.

Список використаних джерел:

1. Початок досудового розслідування. Кримінальне процесуальне право України : навчальний посібник / за заг. ред. В.Г. Гончаренка, В.А. Колесника ; Акад. адвокатури України. Київ : Юстініан, 2014. 573 с. URL: https://pidruchniki.com/71136/pravo/pochatok_dosudovogo_rozsliduvannya.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова : принят 14 марта 2003 г. № 122-XV ; с изм. и доп. по сост. на 26 июля 2018 г. *Параграф – WWW* : сайт. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397729.
3. О Следственном комитете Российской Федерации : Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ. *КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка* : сайт. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108565/.



4. История. Следственный комитет Российской Федерации : сайт. URL: https://sledcom.ru/sk_russia/calendar.

5. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь : принят 16 июля 1999 г. № 295-З. Кодексы Республики Беларусь : сайт. URL: <http://kodeksy.by/ugolovno-processualnyy-kodeks>.

6. О комитете. Следственный Комитет Республики Беларусь : сайт. URL: <https://sk.gov.by/ru/about-comitet-ru/>.

