

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

ШЕВЧЕНКО ОЛЕНА ІГОРІВНА

УДК 342.9: 351.74:343.16 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛІДЧОГО В УКРАЇНІ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент

Галуцько Віра Миколаївна,

Херсонський державний університет,

професор кафедри історії та теорії національного і міжнародного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Зарисло Володимир Олексійович,

Міжрегіональна академія управління персоналом,

завідувач кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності

кандидат юридичних наук

Оксін Віталій Юрійович,

Концерн «Військесетменеджмент»,

радник Генерального директора

Захист відбудеться «23» липня 2018 р. о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «18» червня 2018 р.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради

К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Створення України як правової держави має на меті забезпечення захисту прав та свобод, дотримання інтересів кожного громадянина. Ст. 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканість і безпека визначаються найвищою цінністю у державі. Саме держава бере на себе зобов'язання по захисту основних положень закріплених в Основному законі. Для забезпечення виконання завдань правової держави необхідне формування системи кримінальної юстиції та функціонування органів досудового розслідування, оскільки саме від них залежить своєчасне виявлення, розкриття, припинення й попередження кримінальних проступків і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх учиненню, належне розслідування кримінальних проваджень і направлення їх до суду.

Саме органи досудового розслідування України мають забезпечити захист прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави від особливо небезпечних діянь із застосуванням засобів державно-правового примусу. Їх здатність виконувати поставлені перед ними державою та суспільством завдання залежить від спроможності системи управління керувати даним соціальним інститутом, так як він на сьогодні не відповідає суспільним потребам, є громіздким та суперечливим, викликає незадоволеність громадян України.

В умовах зростання корупційних проявів серед політиків та представників гілок влади слідчі органи мають бути повністю незалежними. Відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) створені розрізнені слідчі підрозділи, а саме: органів Національної поліції; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань; органів Державної кримінально-виконавчої служби України; підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, які не мають між собою належної взаємодії та викликають загострення суспільної думки по відношенню до них в суспільстві. Також законом передбачено, що при досудовому розслідуванні кримінальних проступків у встановлених законом випадках повноваження слідчого органу досудового розслідування можуть здійснюватися співробітниками інших підрозділів органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної кримінально-виконавчої служби України, внаслідок чого відбувається певне викривлення трактування тих чи інших законів та порушення прав і свобод людини. Окрім того, чинним законодавством не визначено адміністративну складову роботи органів досудового розслідування України, що зумовлює необхідність вдосконалення цих аспектів як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Внаслідок цього виникає необхідність перегляду підходів щодо реформування органів досудового розслідування у боротьбі зі злочинністю як провідного напрямку внутрішньої політики України, який є основоположним у сфері охорони прав і свобод людини, її інтересів.

Як показують результати соціологічного опитування 57% громадян негативно оцінюють рівень діяльності слідчих органів, ще більший рівень недовіри до слідчих була висловлена особами, які були учасниками досудового процесу, 65% респондентів оцінюють рівень захисту (відновлення) своїх прав, свобод і законних інтересів слідчими як неналежний (незадовільний) (Додаток Б до дисертації).

Актуальність теми ще більше підкреслюється необхідністю імплементації положень Закону України 12.11.2015 р. № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань», яке має здійснювати правоохоронну діяльність. Проте в умовах сьогодення через низку організаційно-правових колізій цей орган не може розпочати свою роботу.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу проблематику досліджували сучасні вітчизняні вчені-адміністративісти. А. Каткова розкрила правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами ОВС України¹, І. Шопіна розкрила правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України², М. Горелов з'ясував адміністративно-правові основи діяльності слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України³, В. Галуцько визначила адміністративно-правове забезпечення слідчої діяльності в Україні⁴, К. Ізбаш визначила організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України⁵.

Крім вищезазначених вчених, питання адміністративно-правового статусу слідчих в Україні аналізували в своїх працях вчені-адміністративісти В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Бородін, В. Галуцько, Ю. Гаруст, І. Голосніченко, С. Гончарук, І. Гриценко, Т. Гуржій, С. Гусаров, В. Гуславський, О. Джафарова, Є. Додін, В. Заросило, А. Іванищук, Р. Калюжний, В. Ковальська, А. Комзюк, С. Ківалов, В. Коваленко, Л. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Курило, М. Лошицький, А. Манжула, В. Манохін, В. Оксін, Є. Сердюк, В. Петков, В. Плішкін, Ю. Римаренко, В. Шкарупа та ін.

Також аналізовану проблематику досліджували вчені-юристи інших наукових галузей: С. Губар, М. Гурський, А. Дубинський, В. Зеленецький, О. Кінаш, В. Ковальов, П. Коляда, В. Коновалова, В. Кузьмічов, Є. Лук'янчиков, В. Маляренко, М. Костицький, М. Михеєнко, Є. Моїсеєв, М. Погорецький, О. Пчеліна, В. Сокурєнко, О. Солдатенко, Р. Степанюк, О. Татаров, В. Тіщенко, Ю. Черноус та ін. Проте в працях цих учених розкрито лише окремі аспекти адміністративно-правового статусу слідчого, досліджено інші, більш широкі чи суміжні суспільні відносини.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції судово-правової реформи в Україні,

¹ Каткова А.Г. Правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами ОВС України: автореф. дис... к-та юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003.19 с.; ² Шопіна І.М. Правові та організаційні засади підвищення ефективності професійної діяльності слідчих органів внутрішніх справ України: автореф. дис... к-та юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.; ³ Горелов М.О. Адміністративно-правові основи діяльності слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України: автореф. дис... к-та юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 21 с.; ⁴ Галуцько В.М. Адміністративно-правове забезпечення слідчої діяльності в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 39 с.; ⁵ Ізбаш К.С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України. Дис.к-та.юрид.наук.12.00.07. Харківський Національний університет внутрішніх справ, Харків. 2008.190 с.

затвердженої постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права за темою «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-правових засад, нормативних основ і практики діяльності публічної адміністрації розкрити засади, характерні ознаки, напрями удосконалення адміністративно-правового статусу органів досудового розслідування України, їх адміністративні обов'язки, права і адміністративну відповідальність.

Відповідно до поставленої мети визначені такі *завдання*:

- сформувати поняття та розкрити зміст адміністративно-правового статусу слідчого в Україні;
- з'ясувати юридичну природу слідчого як об'єкта адміністративно-правових відносин;
- визначити роль і місце слідчого в органах досудового розслідування України;
- визначити адміністративні права слідчого в Україні;
- з'ясувати адміністративні обов'язки слідчого в Україні;
- сформувати систему гарантій незалежності та розкрити заходи адміністративної відповідальності слідчого в Україні;
- здійснити компаративістичну характеристику правового статусу слідчих в країнах-учасницях ЄС, США та Україні;
- удосконалити законодавство у сфері адміністративно-правового статусу слідчого в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративної діяльності слідчого в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус слідчого в Україні.

Методи дослідження. У процесі роботи використано систему методів наукового пізнання. *Системно-структурний* метод дозволив дослідити систему органів досудового розслідування України, їх специфіку та особливості (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1). *Діалектичний* метод було застосовано для формування якісно нової наукової новизни (підрозділ 1.1), методи *аналізу і синтезу, логіко-семантичний* метод застосовувалися для аналізу поглядів науковців та дозволили виокремити основні складові адміністративно-правового статусу слідчих із системи органів досудового розслідування в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). *Системний* метод використано для здійснення комплексного аналізу визначення адміністративно-правового статусу слідчих (підрозділи 1.3, 2.3, 3.1); *формально-догматичний* метод використовувався у більшості підрозділів дисертації для з'ясування змісту нормативних актів (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1); *аналітичний* метод використано для аналізу національного і зарубіжного

законодавства (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 3.1, 3.2). *Статистичний* метод дозволив провести і обробити власне соціологічне опитування (Додаток Б до дисертації). Методи *правового прогнозування, юридичної техніки та правотворчості* дозволили сформулювати зміни і доповнення до діючого законодавства (підрозділ 3.2).

Науково-теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять роботи вітчизняних і зарубіжних науковців з адміністративного права, теорії держави та права, державного управління та філософії права. Емпіричну базу дослідження становить узагальнена практика управлінської діяльності органів досудового розслідування, інших правоохоронних органів, довідкові видання, статистичні матеріали роботи слідчих України. Наукове обґрунтування проблем дисертаційної роботи забезпечено соціологічним опитуванням 894 респондентів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є вагомим комплексним дослідженням адміністративно-правового статусу слідчого в Україні. У результаті здійсненого аналізу сформульовано низку наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

– розкрито зміст адміністративно-правового статусу слідчого в Україні як представника судової гілки влади, що здійснює досудове розслідування кримінальних проваджень, є незалежним у своїй процесуальній діяльності або погоджує рішення із суддею (судом), в якому адміністративні взаємозв'язки із органами досудового розслідування, що виконують виконавчі функції визначені як адміністративно-сервісні, коли їх керівники зобов'язані забезпечувати слідчих усім необхідним для ефективного та якісного здійснення досудового розслідування;

удосконалено:

– наукове обґрунтування щодо визначальної ролі і місця слідчого в органах досудового розслідування, які нерозривно пов'язані між собою адміністративно й процесуально, так як слідчий є єдиним суб'єктом, який має владну компетенцію здійснювати розслідування кримінальних проваджень, а орган досудового розслідування зобов'язаний здійснювати підбір, призначення, навчання та забезпечення його усім необхідним для ефективної роботи (організаційно, матеріально, методично, безпеково, соціально);

– визначення поняття адміністративних обов'язків слідчого в Україні як сукупності зобов'язань слідчих перед своїми керівниками, відповідними прокурорами, суддями та іншими особами в процесі виконання своїх професійних завдань, які встановлені на основі норм адміністративного права у сфері внутрішньо-організаційної діяльності органів досудового розслідування;

– наукові положення щодо гарантій незалежності та адміністративної відповідальності слідчого в Україні, як системи організаційно-правових, безпекових, фінансових і соціальних юридичних умов та засобів, які забезпечуються спеціальною публічною адміністрацією, щоб вони мали фактичну можливість якісно і своєчасно здійснювати досудове розслідування, а також щодо заходів адміністративного й дисциплінарного примусу, які можуть застосовуватися щодо слідчих у виключних випадках, коли грубо порушуються права фізичних осіб, здійснюються корупційні діяння або/та не виконуються законні вимоги прокурорів;

отримали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо юридичної природи особистих цінностей слідчого, як об'єкта адміністративно-правових відносин, які мають захищатися суб'єктами публічної адміністрації, позитивних адміністративних дій та заходів негативного адміністративного впливу на слідчих, які допустили правопорушення;

– наукові положення щодо адміністративних прав слідчого в Україні, як сукупності підстав його здатностей, а також дозволів, наданих їм нормами адміністративного права з метою ефективного виконання своїх обов'язків, як вагомого й невід'ємного суб'єкта судової гілки влади у сфері здійснення кримінального судочинства, діяльність яких має забезпечувати виконавча гілка влади;

– компаративістична характеристика правового статусу слідчих в країнах-учасниках ЄС, США та Україні як сукупність правових елементів формування компетенції, обов'язків і прав публічних осіб, уповноважених законом здійснювати досудове слідство, які можуть за своєю політико-правовою природою належати до судової і виконавчої гілок державної влади, а також мати делеговану компетенцію на виконання слідчих дій через отримання ліцензій, маючи при цьому загальний статус фізичної особи.

– запропоновано зміни і доповнення до ст. 29 «Прокурорський нагляд» Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Кодексу України про адміністративні правопорушення України щодо притягнення керівників слідчих підрозділів до дисциплінарної відповідальності за неналежне забезпечення слідчих необхідними засобами для виконання їх основних функцій.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення шляхів вирішення проблемних питань адміністративно-правового статусу слідчих в Україні (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчості* – щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-правового статусу слідчого в Україні (Додаток В до дисертації);

– *навчальному процесі* матеріали дисертації використовуються під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів підвищило ефективність діяльності слідчих органів (акт упровадження Слідчого управління Головного управління Національної поліції в Херсонській області).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, Україна, 11-12 грудня 2015 р.), «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності»

(м. Львів, 15-16 квітня 2016 р.), «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (м. Запоріжжя, 22–23 вересня 2017 р).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 216 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 200 найменувань на 19 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, надано відомості щодо їх впровадження та апробацію результатів дисертації.

Розділ 1. «Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу слідчого в Україні» містить три підрозділи, у яких виявлено та описано поняття та зміст адміністративно-правового статусу слідчого в Україні; надано характеристику слідчого як об'єкту адміністративно-правових відносин, роль і місце слідчого в органах досудового розслідування.

У *підрозділі 1.1. «Поняття та зміст адміністративно-правового статусу слідчого в Україні»* з'ясовано юридичну природу та зміст правового статусу слідчого, які визначаються нормами адміністративного права.

Розкривається юридична природа адміністративно-правового статусу слідчого в Україні, яка пронизана чисельними вертикальними і горизонтальними зв'язками. Звертається увага, що у діючій законодавчій системі слідчий прямо не відноситься до будь-якої гілки влади, адже:

по-перше, слідчі мають процесуальне підпорядкування слідчому органу, який здійснює досудове розслідування, за якими організацію і процесуальний контроль здійснює прокуратура (п. 2. ст. 131-1 Конституції України). В умовах сьогодення більшість вчених вважають, що прокуратура в Україні є невід'ємною складовою судової гілки влади, зокрема і через те, що ст. 131-1 Конституції України, яка визначає засади діяльності прокуратури, логічно розміщена у Розділі VIII «Правосуддя» Основного закону України;

по-друге, слідчі входять до складу слідчих органів, які прямо організаційно підпорядковані різним центральним органам виконавчої влади, а саме: Національній поліції, що входить до складу Міністерства внутрішніх справ України; органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, який входить до складу Міністерства фінансів України; органу Державної кримінально-виконавчої служби України, який входить до складу Міністерства юстиції України;

по-третє, слідчі входять в структуру органів державної влади, які виконують виконавчі функції, але формально не входять до складу органів виконавчої влади – орган безпеки (СБУ), орган державного бюро розслідувань, підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Доведено, що спеціально профілюючими управлінськими зв'язками слідчий пов'язаний саме із судовою гілкою влади. Що стосується організаційно-правової взаємодії слідчих із відповідними слідчими органами, які в цілому виконують виконавчі функції, то її не слід характеризувати як класичну – «влада-підпорядкування», а більш доцільно визначати як адміністративне забезпечення слідчих усім необхідним для здійснення досудового розслідування, тобто адміністративно-сервісну взаємодію.

Вагому увагу приділено розмежуванню правових норм, які визначають правовий статус слідчого, здійснено їх класифікацію на конституційні норми, кримінально-процесуальні норми та норми адміністративного права. Визначено, що критерієм розмежування адміністративно-правових і кримінально-процесуальних норм за сутністю є критерій спрямування мети: норми адміністративного права визначають «що мають робити слідчі?»; норми кримінально-процесуального права – «як мають робити слідчі?». Встановлено, що майже повне домінування норм адміністративного права застосовується при легалізації юриста у статусі слідчого.

Доведено, що адміністративно-правовий статус слідчого в Україні характеризує його як представника судової гілки влади, що здійснює досудове розслідування кримінальних проваджень, який є незалежним у своїй процесуальній діяльності або погоджує рішення із суддею (судом) та прокурором, складається із сукупності юридичних елементів, до складу яких відносяться підстави і порядок виникнення адміністративної правосуб'єктності, адміністративні обов'язки і права, гарантії незалежності та адміністративної відповідальності, що встановлюються на основі норм адміністративного права.

Підрозділ 1.2. «Слідчий як об'єкт адміністративно-правових відносин» присвячений з'ясуванню юридичної природи особистих цінностей слідчого, позитивних і негативних заходів, які вживаються щодо них суб'єктами публічної адміністрації.

Акцентується увага на «усіченому» змісті адміністративно-правових відносин, коли їх об'єктом є слідчий, адже зовнішня діяльність слідчого пов'язана зі здійсненням досудового розслідування та є об'єктом кримінально-процесуальних відносин.

Визначається, що змістом адміністративно-правових відносин в аналізованій сфері є: по-перше, особливості захисту життя, здоров'я, честі, гідності та безпеки слідчих (як представників народу України (держави) суб'єктами публічної адміністрації; по-друге, навчання та методологічне забезпечення слідчих; по-третє, заходи негативного впливу шляхом застосування спеціальної дисциплінарної практики та заходів адміністративної відповідальності.

Усі ці аспекти згідно із законодавчо прописаною компетенцією забезпечують як спеціальні суб'єкти публічної адміністрації, яким слідчий підпорядкований по службі, так і незалежні. До перших відносяться прямі керівники слідчого, до других – відповідні прокурори та представники громадянського суспільства.

Доведено, що профілюючими адміністративними діями щодо слідчих мають бути заходи позитивного спрямування стосовно створення для них усіх належних умов для здійснення слідчої діяльності, додатковими – заходи негативного впливу

на слідчих з метою їх виховання, попередження скоєння ними помилок у розслідуванні кримінальних проваджень та очищення слідчих органів від випадкових осіб, які помилились із професією.

У підрозділі 1.3. «Роль і місце слідчого в органах досудового розслідування України» визначено вплив та статус слідчих в органах досудового розслідування.

Розкрито положення теорії публічного управління щодо колективної та індивідуальної компетенції суб'єктів владних повноважень та визначено, що слідчому більше всього притаманні ознаки колективної компетенції суб'єктів владних повноважень, проте не повністю, адже виконувати свої професійні обов'язки він може виключно у певному визначеному законодавством органі досудового розслідування.

Зроблено висновок, що слідчий і орган досудового розслідування нерозривно пов'язані як адміністративно, так і процесуально між собою. Адміністративно-правові відносини між ними є складними та багатовекторними. Їх засади визначаються законами та деталізуються в чисельних підзаконних нормативно-правових актах. Що стосується процесуальної взаємодії, то, враховуючи значну незалежність слідчих у цій сфері, вони чітко прописані виключно у законах (в першу чергу у Кримінальному процесуальному кодексі України), а підзаконні нормативно-правові акти не можуть розширювати владну компетенцію органу досудового розслідування перед адміністративно підпорядкованим йому слідчим.

Визначено, що роль і місце слідчого в системі органів досудового розслідування характеризуються такими особливостями: 1) слідчі є повністю процесуально незалежними (самостійно приймають процесуальні рішення), окрім випадків, коли законом передбачено згоду керівника органу досудового розслідування, який одночасно зобов'язаний виконувати (і контролювати виконання) окремих доручень слідчого; 2) слідчий пов'язаний чисельними адміністративними зв'язками із органом досудового розслідування в якому він проходить службу (працює); а) в умовах сьогодення легалізація юристів у якості слідчих здійснюється виключно через державний орган, до якого входить орган досудового розслідування. Іншими словами, підстави і порядок виникнення загального адміністративно-правового статусу слідчого є таким же як і для інших посадових осіб державного органу, до якого входить орган досудового розслідування; б) орган досудового розслідування, який уклав контракт із слідчим зобов'язаний забезпечувати його усім необхідним для належного виконання слідчої діяльності (робочим місцем, заробітною платою, технічними засобами, транспортом); в) орган досудового розслідування зобов'язаний здійснювати безкоштовне професійне навчання, перепідготовку слідчих, забезпечувати їх відповідною методичною літературою та можливістю проходження стажування; г) орган досудового розслідування зобов'язаний захищати слідчих від зовнішнього тиску, здійснювати належне соціальне забезпечення та надавати умови для отримання достойної пенсії; г) орган досудового розслідування має проводити виховні заходи зі слідчими, вимагати дотримання ними трудової дисципліни, правил етичної поведінки, своєчасної подачі електронних декларацій та застосовувати до порушників заходи дисциплінарного впливу.

Розділ 2. «Зміст адміністративно-правового статусу слідчого в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких розкриті адміністративні обов'язки та права, а також відповідальність слідчого.

У підрозділі 2.1. «Адміністративні обов'язки слідчого в Україні» з'ясована сукупність зобов'язань слідчих перед своїми керівниками, відповідними прокурорами та іншими особами в процесі виконання своїх професійних завдань.

Підкреслюється, що процесуальні обов'язки слідчого не є предметом адміністративного права, а тому увага зосереджена на його зобов'язаннях, які визначені нормами адміністративного права. Ці зобов'язання пов'язані в першу чергу із внутрішньо-організаційною діяльністю органу досудового розслідування.

До адміністративних обов'язків слідчого в Україні віднесено зобов'язання: сумлінно і у визначені строки здійснювати розслідування кримінальних проступків; дотримуватися правил етичної поведінки слідчого; з повагою відноситися до учасників досудового розслідування, своїх керівників, прокурорів та суддів; не допускати конфлікту інтересу, корупційних діянь, вчасно і в повному обсязі подавати електронну декларацію; не порушувати встановлені правила трудового розпорядку; достойно вести себе у позаслужбовий час; понести законно і справедливо накладені адміністративні і дисциплінарні стягнення, робити із них висновки і не допускати аналогічних порушень у майбутньому.

Доведено, що адміністративні обов'язки слідчого мають бути чітко прописані в спеціальному законі і не підлягають розширенню в інших законах України та підзаконних нормативно-правових актах.

Підрозділ 2.2. «Адміністративні права слідчого в Україні» присвячений розкриттю наукових підстав стосовно можливостей слідчого ефективно застосовувати свої права, як вагомого й невід'ємного суб'єкта судової гілки влади у сфері здійснення кримінального судочинства, діяльність якого має забезпечувати виконавча гілка влади на основі реалізації адміністративно-правових норм.

Адміністративні права слідчого базуються на забезпечувальній ролі виконавчої гілки влади щодо судової. Визначено, що сутністю адміністративних прав слідчого є те, що органи виконавчої влади (як правило, це прямі керівники слідчого) мають забезпечити його усім необхідним для якісного і ефективного розслідування кримінальних проваджень. В цьому і полягає основна особливість, а саме те, що його адміністративні права має забезпечувати орган досудового розслідування в якому він працює та посадові особи, яким він адміністративно підпорядкований по службі. Це протиріччя закладено у концепцію реформування органів досудового розслідування в Україні, коли замість того, щоб адміністративно підпорядкувати слідчих судовій гілці влади (суду), вони знаходяться під публічним управлінням державних органів, які є органами виконавчої влади або за своєю сутністю виконують функції виконавчої гілки влади.

Враховуючи, що такий стан речей знайшов своє законодавче оформлення в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII, в якому визначається, що Державне бюро розслідування є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, підкреслюється, що

кардинально змінити проблему забезпечення прав слідчих у середньостроковій перспективі неможливо. З метою локального забезпечення прав слідчих та недопущення їх порушення прямими адміністративними керівниками запропоновано: по-перше, надати право відповідним прокурорам, які здійснюють організацію і процесуальний контроль за органами досудового розслідування право складати протоколи про адміністративні проступки на керівників таких органів у випадку порушення неналежного забезпечення слідчих усім необхідним для здійснення розслідування кримінальних проваджень; по-друге, законодавчо визначити, що слідчий може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності виключно за погодженням із відповідним прокурором.

Підрозділ 2.3. «Гарантії незалежності та адміністративної відповідальності слідчого в Україні» присвячений формуванню умов та засобів, які забезпечуються спеціальною публічною адміністрацією, а також розкриттю заходів адміністративного й дисциплінарного примусу, які можуть застосовуватися стосовно слідчих.

Гарантії незалежності слідчих розглядаються як належний правовий захист слідчих від кримінальних елементів, можновладців державного і місцевого рівнів, а також посадових осіб, яким вони прямо підпорядковані по службі, так як формально знаходяться на утриманні органів виконавчої влади, а також чітко встановлені нормами адміністративного права належні стандарти фінансового, соціального та пенсійного забезпечення.

До правових чинників забезпечення незалежності слідчих відносяться заходи, які встановлюються нормами адміністративного права, а саме: особливий порядок розголошення особистих відомостей про слідчих та членів їх сімей; законодавче визначення засад неможливості втручання у слідчу діяльність; наявність спеціального суб'єкта публічної адміністрації, який здійснює професійний захист слідчих від протиправних посягань; посилений захист слідчих, які повідомляють про протиправні дії інших працівників органів досудового розслідування.

Норми адміністративного права встановлюють посилений соціальний захист слідчих, зокрема, слідчі, які є атестованими працівниками мілітаризованих органів, до складу яких входить орган досудового розслідування мають усі пільги передбачені для них, зокрема: збільшену тривалість чергової відпустки, доплати за спеціальне звання, кваліфікацію та інтенсивні умови служби, спеціальне медичне та житлове забезпечення, спеціальне пенсійне забезпечення, можливість виплати значної одноразової допомоги у критичних випадках. У свою чергу слідчі, які є державними службовцями отримують усі пільги і соціальні гарантії передбачені для державних службовців та посилене грошове забезпечення, яке складається із: посадового окладу; доплат за вислугу років та за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці; доплати за ранг державного службовця (у разі його встановлення).

Адміністративна відповідальність слідчих розглядається як негативна реакція держави на порушення слідчими прав чи свобод людини або громадянина, або/та грубого порушення своїх службових обов'язків. При цьому акцентується увага, що притягнення до спеціальної дисциплінарної відповідальності слідчих їх

керівниками, які є представниками органів виконавчої влади, має здійснюватися виключно за погодженням із відповідним прокурором, який здійснює процесуальний нагляд за діяльністю органу досудового розслідування. У сфері адміністративно-деліктного права пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 185-8 ч. 3, яка має розширити адміністративну відповідальність щодо випадків невиконання посадовою особою законних вимог прокурора щодо забезпечення належної професійної діяльності слідчого.

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового статусу слідчого в Україні» складається з двох підрозділів, у яких проведено аналіз правового статусу слідчих в країнах західної демократії та України, а також запропоновано зміни та доповнення до діючого законодавства з метою покращення діяльності слідчого.

У підрозділі 3.1. *«Компаративістична характеристика правового статусу слідчих в країнах-учасницях ЄС, США та Україні»* здійснено порівняльний аналіз правового статусу слідчих в країнах західної демократії та України.

У Франції існує дві форми досудового розслідування: попереднє судове слідство і дізнання. У першому випадку його здійснюють слідчі судді, у другому – поліція.

На відміну від України слідчі-судді у Франції не здійснюють судочинство, вони виконують виключно функції попереднього розслідування щодо тяжких злочинів. У більшості випадків основне навантаження в аналізованій сфері лягає на плечі поліцейського дізнання. Розслідування у Франції здійснюється слідчими-суддями, поліцією та жандармерією. Французька прокуратура здійснює класичну функцію обвинувачення в суді. На відміну від України у Франції судові слідчі є повністю незалежними від виконавчої гілки влади і підпорядковуються тільки закону. Контроль за діяльністю слідчих здійснюють апеляційні суди. На посади слідчих-суддів призначає і звільняє президент за поданням міністра юстиції, які у подальшому рішення приймають самостійно, окрім рішення про взяття під варту, що є компетенцією суду та рішення про пред'явлення обвинувачення, що є компетенцією прокуратури. Слідчий-суддя у разі невиконання процесуальних обов'язків відповідними особами має право накладати на них штрафи.

У Польщі до складу поліції входить судова поліція. Аналогом вітчизняного досудового слідства у Польщі є «підготовчий процес», метою якого є встановлення того, чи вчинені діяння є злочином, виявлення та затримання особи, яка підозрюється у скоєнні злочину, збір даних про неї, з'ясування обставин справи, в тому числі встановлення постраждалих осіб та розміру шкоди, збір та збереження доказів для суду.

У Словацькій Республіці досудове слідство здійснюється прокуратурою і поліцією. В Естонії початок та припинення кримінального провадження проводить орган слідства поліції або прокуратура. Аналогічно з Україною при порушенні кримінальної справи слідчий негайно повідомляє про це прокурора.

На сьогоднішній день найскладнішою є система органів слідства у США, де існує більше 20 тис. поліцейських служб різної направленості. Система правоохоронних органів США розподіляється на федеральні правоохоронні органи та правоохоронні органи штатів, які виконують однакові функції згідно

підвідомчості. В основному кримінальне провадження ведеться трьома службами: поліцією, ФБР і органами атторнейської служби. Остання має досить розгалужену систему, зокрема федерального та окружного рівнів. Вони призначаються на посади Президентом США за попереднім погодженням із Сенатом США або обираються населенням.

Підрозділ 3.2. «Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового статусу слідчого» присвячено формуванню конкретних змін і доповнень до діючого законодавства щодо підвищення якості і ефективності діяльності слідчих, недопустимості незаконного впливу на них, процедури відбору та призначення слідчих, а також удосконалення засад адміністративної і дисциплінарної відповідальності щодо слідчих.

Запропоновано розробити і затвердити спільним наказом Генерального прокурора та державних органів, до складу яких входять органи досудового розслідування нормативний акт, який буде мати назву «Положення про взаємодію слідчих і прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво за досудовим розслідуванням».

З метою недопущення відомчого адміністративного (органів виконавчої влади) негативного впливу на слідчих, пропонується доповнити ст. 29 «Прокурорський нагляд» Закону України «Про Державне бюро розслідувань» п. 2 у такій редакції: «Слідчі можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності тільки за погодженням з прокурором».

З метою належного забезпечення слідчих усім належним для здійснення досудового слідства адміністративними керівниками, які належать до органів виконавчої влади, пропонується надати прокурорам, які здійснюють процесуальний нагляд право складати протоколи про адміністративні правопорушення на керівників органів досудового розслідування за невиконання законних вимог прокурора щодо забезпечення належної професійної діяльності слідчого шляхом доповнення ст. 185-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення ч. 3 у такій редакції: «Невиконання посадовою особою законних вимог прокурора щодо забезпечення належної професійної діяльності слідчого – тягне за собою накладення штрафу від тридцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правового статусу слідчих, що втілилось у відповідну теорію, яка розв'язує важливу науково-прикладну проблему в галузі адміністративного права і може бути використана з метою забезпечення якісного і своєчасного досудового розслідування в процесі правотворчості, правозастосовної та правоохоронної діяльності суб'єктів владних повноважень.

1. Доведено, що адміністративно-правовий статус слідчого в Україні характеризує його як представника судової гілки влади, який здійснює досудове розслідування кримінальних проваджень, є незалежним у своїй процесуальній діяльності або погоджує їх із суддею (судом) та прокурором, складається із

сукупності юридичних елементів, до складу яких відносяться підстави і порядок виникнення адміністративної правосуб'єктності, адміністративні обов'язки і права, гарантії незалежності та адміністративної відповідальності, що встановлюються на основі норм адміністративного права.

2. З'ясовано, що на слідчого, як об'єкт адміністративно-правових відносин, спрямований адміністративний вплив прямих керівників, прокурорів та представників громадянського суспільства з метою забезпечення недоторканості життя, здоров'я, честі і гідності слідчих, їх безпеки, навчання та методологічного забезпечення, вжиття заходів негативного характеру щодо застосування спеціальної дисциплінарної практики та заходів адміністративної відповідальності стосовно слідчих, які мають низький професійний рівень чи очищення слідчих органів від випадкових осіб, які помилились професією.

3. Визначено роль і місце слідчого в органах досудового розслідування України, який має провідний вплив та унікальне правове становище в цих органах. Доведено, що слідчий пов'язаний чисельними адміністративними зв'язками із органом досудового розслідування в якому він проходить службу (працює), зокрема через нього здійснюється призначення слідчого на посаду, забезпечення його усім необхідним для здійснення професійної діяльності, а також заходи виховного і дисциплінарного спрямування.

4. Визначено поняття адміністративних прав слідчого в Україні, як сукупності підстав його здатностей, а також дозволів, наданих їм нормами адміністративного права у сфері внутрішньо-організаційного забезпечення їх діяльності з метою виконання поставлених їм процесуальних завдань, з гарантією захисту зі сторони прокурорів, які здійснюють організацію і процесуальний контроль за органами досудового розслідування.

5. Доведено, що адміністративні обов'язки слідчого в Україні встановлюються нормами адміністративного права та визначаються як сукупність його зобов'язань у сфері внутрішньо-організаційної діяльності органів досудового розслідування щодо сумлінного, у визначені строки здійснення розслідування кримінальних проступків, дотримання правил етичної поведінки слідчого, недопущення корупційних діянь, дотримання правил трудового розпорядку, адекватного реагування на законні та справедливі стягнення.

6. Сформована система гарантій незалежності слідчих, яка полягає у сукупності правових чинників щодо захисту персональних даних слідчих від втручання у їх діяльність сторонніх осіб, професійному фізичному захисті їх у випадку необхідності та використання режиму «immunitas» щодо тих із них, які борються із протиправними вчинками своїх колег та вищестоящих керівників. Адміністративна відповідальність слідчих розкрита як негативна реакція держави на порушення слідчими прав чи свобод людини або громадянина або/та грубого порушення своїх службових обов'язків та захисту слідчих адміністративними санкціями у випадку критичного погіршення їх умов праці шляхом розширення адміністративної відповідальності на випадки невиконання посадовою особою законних вимог прокурора щодо забезпечення належної професійної діяльності слідчого.

7. Здійснена компаративістична характеристика правового статусу слідчих в країнах-учасницях ЄС, США та Україні, у результаті чого виявлено, що досудове слідство в зарубіжних країнах із сталою демократією зосереджене в різних органах із різною політико-правовою природою і під різними назвами. У більшості країн посадові особи, які уповноважені законом здійснювати розслідування кримінальних проступків мають категорійну назву «слідчі». Вони можуть належати до різних гілок державної влади, зокрема: судової – слідчі-судді (Франція, Естонія, Словаччина); бути в адміністративному підпорядкуванні, аналогічно з Україною, у органів виконавчої влади через входження до органів поліції (Франція, Польща, Естонія, Словаччина); мати приватний статус із законодавчо прописаною компетенцією та виконанням у разі отримання ліцензії делегованих державою слідчих повноважень – приватні детективні агентства США. Контроль за діяльністю слідчих здійснюють у всіх країнах судові органи: апеляційні та місцеві суди або/та прокурори.

8. Запропоновано зміни і доповнення до чинного законодавства, а саме: ст. 29 «Прокурорський нагляд» Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо притягнення слідчих до дисциплінарної відповідальності та складання відповідними особами адміністративних протоколів за вчинення ними адміністративних проступків.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шевченко А. И. Содержание административно-правового статуса следователя в Украине. *Право и Закон*. 2016. № 1. С. 75-79 (Кыргызская Республика).

2. Шевченко О. І. Адміністративна відповідальність слідчого в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. Випуск 41. Т. 3. С. 133-137.

3. Шевченко А. И. Административная ответственность следователей за коррупционную деятельность. *Право и политика*. 2017. № 1. С. 43-48 (Кыргызская Республика).

4. Шевченко О. І. Слідчий як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2017. Випуск 2. Т. 4. С. 180-184.

5. Шевченко О. І. Адміністративні обов'язки слідчого в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 3. С. 122-127.

6. Шевченко О. І. Роль і місце слідчих у правоохоронних органах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 1. С. 167-171.

7. Шевченко О. І. Адміністративні права слідчого в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. С. 111-117.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Шевченко О. І. Історичний розвиток органів досудового розслідування в Україні. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса,

Україна, 11-12 груд. 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С.113-115.

9. Шевченко О. І. Зарубіжний досвід адміністративно-правового статусу слідчого. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 15-16 квіт. 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. С.125-128.

10. Шевченко О. І. Адміністративно-правове регулювання слідчої діяльності в Україні. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 22-23 верес. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С.80-84.

АНОТАЦІЯ

Шевченко О.І. Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

У дисертації на основі теорії адміністративного права, вітчизняного та зарубіжного законодавства, досягнень публічної адміністрації здійснено теоретичне узагальнення та наведено нове вирішення наукового завдання стосовно адміністративно-правового статусу слідчого в Україні.

Розкрито адміністративно-правовий статус слідчого в Україні, що характеризує його як представника судової гілки влади, який здійснює досудове розслідування кримінальних проваджень. З'ясовано місце і роль слідчого в адміністративно-правових відносинах.

Сформульовані адміністративні права слідчого. Доведено, що адміністративні обов'язки слідчого в Україні встановлюються нормами адміністративного права та визначені як сукупність його зобов'язань у сфері внутрішньо-організаційної діяльності органів досудового розслідування.

Сформована система гарантій незалежності слідчих. Здійснена компаративістична характеристика правового статусу слідчих в країнах-учасницях ЄС, США та Україні. Запропоновані чисельні зміни і доповнення до діючого законодавства щодо удосконалення адміністративно-правового статусу слідчого в Україні.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративна діяльність, адміністративні обов'язки, адміністративно-правовий статус, органи досудового розслідування, слідча діяльність, слідчий.

АННОТАЦИЯ

Шевченко Е.И. Административно-правовой статус следователя в Украине. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2018.

В диссертации на основе теории административного права, отечественного и зарубежного законодательства, достижений публичной администрации осуществлено теоретическое обобщение и приведено новое решение научной задачи касательно административно-правового статуса следователя в Украине.

Доказано, что административно-правовой статус следователя в Украине характеризует его как представителя судебной ветви власти, осуществляющего досудебное расследование уголовных производств, который является независимым в своей процессуальной деятельности или согласовывает их с судьей (судом) и прокурором, состоит из совокупности юридических элементов, к которым относятся основания и порядок возникновения административной правосубъектности, административные обязанности и права, гарантии независимости и административной ответственности, устанавливаемые на основе норм административного права.

Выяснено, что на следователя, как объект административно-правовых отношений, направлено административное влияние прямых руководителей, прокуроров и представителей гражданского общества с целью обеспечения неприкосновенности жизни и здоровья, чести и достоинства следователей, их безопасности, обучения и методологического обеспечения, принятия мер негативного характера по применению специальной дисциплинарной практики и мер административной ответственности в отношении следователей, которые обладают низким профессиональным уровнем или очистки следственных органов от случайных лиц, которые ошиблись профессией. Определены роль и место следователя в органах досудебного расследования Украины, который имеет ведущий влияние и уникальное правовое положение в этих органах.

Дано определение понятия административных прав следователя в Украине, как совокупности оснований его способностей, а также разрешений, предоставленных им нормами административного права в сфере внутреннего организационного обеспечения их деятельности с целью выполнения поставленных им процессуальных задач, с гарантией защиты со стороны прокуроров, осуществляющих организацию и процессуальный контроль за органами предварительного расследования. Доказано, что административные обязанности следователя в Украине устанавливаются нормами административного права и определяются как совокупность его обязательств в сфере внутрени-организационной деятельности органов досудебного расследования касательно добросовестного, в определенные сроки осуществления расследования уголовных проступков, соблюдения правил этического поведения следователя, недопущения коррупционных деяний, соблюдения правил трудового распорядка, адекватного реагирования на законные и справедливые взыскания.

Административная ответственность следователей рассмотрена как негативная реакция государства на нарушение следователями прав или свобод человека или гражданина, и/или грубого нарушения своих служебных обязанностей.

Предложено дополнить Кодекс Украины об административных правонарушениях ст. 185-8 ч. 3, путем расширения административной ответственности в случаях невыполнения должностным лицом законных требований прокурора по обеспечению надлежащей профессиональной деятельности следователя.

Ключевые слова: административная ответственность, административная деятельность, административные обязанности, административно-правовой статус, органы предварительного расследования, следственная деятельность, следователь.

SUMMARY

Shevchenko O.I. The administrative and legal status of an investigator in Ukraine. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis submitted for the degree of Candidate of Juridical Sciences, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2018.

In the dissertation on the basis of the theory of administrative law, domestic and foreign legislation, achievements of public administration, a theoretical generalization was made and a new solution to the scientific problem concerning the administrative and legal status of an investigator in Ukraine was presented.

The administrative and legal status of an investigator in Ukraine is described, which characterizes him as a representative of the judicial branch, who carries out pre-trial investigation of criminal proceedings. The place and role of the investigator in the administrative-legal relations is determined.

The administrative rights of the investigator are formulated. It is proved that the administrative duties of an investigator in Ukraine are established by the norms of administrative law as a set of his obligations in the sphere of internal organization of the bodies of pre-trial investigation.

A system of guarantees of the independence of investigators has been formed. A comparative description of the legal status of investigators in the EU member states, the United States and Ukraine has been made. Numerous amendments and additions to the current legislation on improvement of the administrative and legal status of an investigator in Ukraine are proposed.

Key words: administrative responsibility, administrative activity, administrative duties, administrative-legal status, bodies of pre-trial investigation, investigative activity, investigator.