

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.38>**Максим Калатур,**

докт. юрид. наук,

головний науковий співробітник

Науково-дослідного інституту публічного права

ВИКОРИСТАННЯ УКРАЇНОЮ ДОСВІДУ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ США, ФРАНЦІЇ ТА НІМЕЧЧИНИ

У статті наголошено, що в процесі реформування в Україні правоохоронної системи, зокрема органів досудового розслідування, необхідно враховувати не тільки власний досвід, але і досягнення зарубіжних правоохоронних систем, а також негативні наслідки використання негнучкого, надмірно регламентованого, формального підходу в питаннях організації досудового слідства. З'ясовано, що процесуальна незалежність французького слідчого ґрунтується на таких особливостях досудового слідства змагального типу: належність слідчого до судового відомства зумовлює його процесуальне становище та робить його незалежним від прокуратури; сторона обвинувачення (прокурор і поліція) зрівнюється в правах зі стороною захисту; другою інстанцією досудового слідства є «обвинувальна камера» апеляційного суду; суворий судовий контроль за діяльністю поліції, чітке визначення її функцій; процесуальні гарантії у разі взяття підслідного під варту встановлені законом. Визначено, що меморандум про взаєморозуміння для поглиблення співпраці між Національним антикорупційним бюро України та Федеральним бюро розслідувань США встановлює, що правоохоронні органи паралельно здійснюватимуть розслідування, пов'язані з міжнародним відмиванням коштів, міжнародними засобами повернення активів, хабарництвом та корупцією високопосадовців України. Обґрунтовано, що в процесі вивчення та використання закордонного досвіду організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів одним із пріоритетних напрямів є дослідження досвіду країн американського континенту. Особливу увагу привертає досвід США, де багато років функціонує Федеральне бюро розслідувань, яке слугує своєрідним орієнтиром в організації діяльності створеного Державного бюро розслідувань. Зроблено висновок, що, відповідно до норм права та правових звичаїв, правом розслідування злочинів у США наділені поліція, атторнетира, слідчі та урядові комісії, журі присяжних засідателів, суддівські чиновники та коронери. У наведеній системі поліція посідає провідне місце, адже вона здійснює розслідування більшості злочинів. Визнається, що американська поліцейська система є однією з найменш централізованих у світі, а її організація характеризується високим ступенем складності.

Ключові слова: слідчі органи, слідчий, прокурор, докази, законодавчі акти, повноваження.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики в будь-якій сфері правовідносин є міжнародне співробітництво та обмін досвідом із тих чи інших питань. Зазначене вище, у свою чергу, зумовлює необхідність не лише всебічного теоретичного вивчення зарубіжного досвіду, але й, що особливо важливо, пошуку можливостей його використання у разі обґрунтованої доцільності його впровадження в країні. Даний аспект є актуальним і своєчасним у сфері адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні, адже і сьогодні триває процес їх реформування.

Стан дослідження. Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів вивчала низка вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: О. М. Бандурка, А. І. Білас, О. Ю. Бусол, З. С. Галаван, В. М. Галунько,

М. Г. Колодяжний, А. Т. Комзюк, А. В. Лапкін, Н. П. Матюхіна, О. М. Музичук, В. П. Петков, В. М. Плішкін, О. С. Проневич, О. М. Сало, Р. Д. Свон, О. Ю. Татаров, В. Г. Фатхутдінов, М. І. Хавронюк, О. Н. Ярмиш тощо. Проте можливості використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні висвітлені фрагментарно, потребують подальшого дослідження та уточнення, зважаючи на сучасний стан системи органів досудового розслідування в Україні та їх адміністративно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитися з Р. Яковлевим у тому, що в ході реформування в Україні правоохоронної системи, зокрема органів досудового розслідування, необхідно враховувати не тільки власний досвід, але і досягнення зарубіжних правоохоронних систем, а також негативні

наслідки використання негнучкого, надмірно регламентованого, формального підходу в питаннях організації досудового слідства. У розробленні шляхів упровадження в національне адміністративно-правове законодавство зарубіжного досвіду функціонування слідчих органів, на думку автора, необхідно керуватися принципом ефективності у процесі виконання головного завдання, поставленого перед ними суспільством, а саме встановлення особи, яка вчинила злочинне діяння, і спрямування в найбільш короткі терміни матеріалів щодо неї до суду для винесення останнім справедливого рішення [1, с. 117].

О. В. Баулін та А. О. Ляш вважають доцільним, переймаючи досвід деяких країн Європи, закріпити в Україні досудове слідство як окрему функцію судової влади, для чого передбачити, що інститут слідчих суддів, які мають бути не лише у місцевих судах, буде використовуватися не тільки для судового контролю і проведення допитів окремих осіб за клопотанням сторін, а й для проведення досудового слідства у справах про злочини, скоєні організованими злочинними групами та злочинними організаціями [2, с. 90]. На нашу думку, така позиція не сприятиме підвищенню ефективності, об'єктивності й незалежності слідства в Україні, а ускладнить та перевантажить роботу судової гілки влади.

Зазначимо, що подібна практика успішно реалізована у Франції, де при цьому здійснено й низку інших заходів. Так, у Франції процесуальне становище судового слідчого створює реальні гарантії його незалежності від обвинувача. Процесуальна незалежність французького слідчого ґрунтується на таких особливостях досудового слідства змагального типу:

1) належність слідчого до судового відомства зумовлює його процесуальне становище та робить його незалежним від прокуратури;

2) сторона обвинувачення (прокурор і поліція) зрівнюється в правах зі стороною захисту;

3) другою інстанцією досудового слідства є «обвинувальна камера» апеляційного суду (віддає з дотриманням змагальної процедури обвинувачуваного суду й розглядає законність і обґрунтованість досудового слідства);

4) суворий судовий контроль за діяльністю поліції, чітке визначення її функцій;

5) процесуальні гарантії при взятті підслідного під варту встановлені законом [3, с. 610].

Загалом же ідея створення єдиного інституту органів досудового розслідування була прийнята в багатьох країнах, проте в даному випадку цей інститут не належить до якоїсь

гілки влади, а тому є незалежним у своїх процесуальних діях. Так, Б. В. Романюк наголошує, що позитивний результат створення єдиного слідчого органу полягає в тому, що в більшості країн пострадянського простору органи досудового розслідування, як і в Україні, належать до різних відомств, і внаслідок їх відомчої роз'єднаності значно знижується ефективність взаємодії органів розслідування з іншими структурними підрозділами та правоохоронними органами, що негативно позначається на якості розслідування загалом [4, с. 167]. Аналогічно О. Ю. Татаров, звертаючи увагу на значне навантаження слідчих у повсякденній діяльності, а також на те, що відомча роз'єднаність слідчих та оперативних підрозділів з великою ймовірністю спричиняє зниження якості їхньої взаємодії, вважає, що базовим для реформаторських дій має стати створення слідчого апарату [3, с. 586].

Пропозицію щодо створення в Україні єдиного слідчого органу висловлює А. Г. Нікуліна, вважаючи доцільним створити інститут поліцейських детективів, де розслідування, збирання і фіксація доказів у процесуальних документах здійснюється від початку до кінця кримінального провадження однією особою, яка несе відповідальність за якість виконаної роботи, зокрема підготовку й спрямування обвинувального висновку до суду, тобто детективом (переймаючи досвід ФБР у США, а також Німеччини, скандинавських країн, Казахстану, Білорусі) [5, с. 134].

Крім того, досліджуючи можливості використання зарубіжного досвіду організації правоохоронної діяльності слідчих органів безпосередньо поліції в Україні, А. Г. Нікуліна рекомендує також:

1) спростити порядок досудового й судового розслідування справ про протиправні дії, що визнаються нетяжкими, тобто запровадити інститут кримінальних проступків, передати право здійснювати розслідування таких справ у повному обсязі дізнавачу для розвантаження суддів за рахунок спрощення порядку провадження та органів досудового розслідування, які нині змушені розглядати всі без винятку справи про правопорушення, у тому числі й кримінальні проступки (така практика має місце в Англії, Білорусі, Вірменії, Італії, Казахстані, Уельсі);

2) забезпечити постійний контроль за рівномірним розподілом кількості розслідуваних злочинів на одного слідчого та, відповідно, якістю розслідування злочинів (досвід Німеччини);

3) активізувати й розвивати сталу міжнародну співпрацю в цій сфері правовідносин [5, с. 133–134].

Проте доречно зауважити, що з 1 січня 2020 р. набуває чинності Закон про кримінальні проступки згідно з ухваленим законопроектом за № 7279-д «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

На досвід Німеччини в організації та функціонуванні слідчих органів звертає увагу і О. Ю. Татаров. Зокрема, автор підкреслює, що ефективності розслідування злочинів у Федеральній Республіці Німеччина сприяє чітка організаційна побудова органів кримінальної юстиції, а також налагоджена взаємодія прокурорів зі слідчими суддями, судом та допоміжними службовцями прокуратури, якими, по суті, є поліцейські. Так, дізнання здійснюють так звані «допоміжні службовці прокуратури» (наприклад, інспектори поліції). Цей розряд визначається урядом землі за погодженням з управлінням юстиції землі. Кількість допоміжних службовців прокуратури визначається з урахуванням навантаження на прокуратуру. Отже, забезпечується постійний контроль за рівномірним розподілом кількості розслідуваних злочинів на одного працівника та, відповідно, якістю розслідування злочинів [3, с. 606–607]. На нашу думку, забезпечення обґрунтованої оптимальної кількості справ на одного слідчого і дієвого контролю за їх рівномірним розподілом є нагальною необхідністю в слідчих органах України.

Також у Федеративній Республіці Німеччина існує поділ поліції на загальну, що розслідує дрібні злочини, та кримінальну, що уповноважена розслідувати тяжкі злочини, підпорядковуючись федеральній владі або міністру внутрішніх справ відповідної землі.

Не лише у Федеративній Республіці Німеччина, але й у деяких пострадянських країнах (які, на наш погляд, мали схожі з Україною передумови та стан розвитку кримінально-процесуального права й відповідних державних інституцій) досить вдало вирішується проблема «перевантаження» слідчих шляхом делегування права здійснювати розслідування в повному обсязі дізнавачу. Наприклад, у Республіці Білорусь органами кримінального переслідування є орган дізнання, дізнавач, слідчий і прокурор. Аналогічно слідчим органам у Республіці Білорусь делегується низка повноважень дізнавачу й у Республіці Казахстан, Вірменії [6; 7] тощо.

Цілком можливим є також упровадження досвіду з функціонування слідчих органів в Ізраїлі, де досудове провадження уповноважені здійснювати підрозділи Департаменту

розслідувань і боротьби зі злочинністю Національної поліції Міністерства внутрішньої безпеки, де при цьому працюють одночасно і слідчі, й оперативні працівники, і так звані поліцейські прокурори. Причому для проведення досудового розслідування у важливих справах у складі Департаменту розслідувань діють три спеціальні підрозділи:

- 1) Управління з боротьби з особливо небезпечними та міжнародними злочинами;
- 2) Управління з боротьби з економічними і посадовими злочинами;
- 3) Управління з боротьби зі злочинами у сфері національного страхування [8, с. 62].

І, що цілком відповідає Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) «Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи», про яку йшлося вище, на відміну від підрозділів Служби безпеки України, правоохоронні органи Ізраїлю спеціального призначення не мають у своїх структурах слідчих підрозділів – усі отримані матеріали з ознаками злочинів передаються до Особливого слідчого відділу Департаменту розслідувань і боротьби зі злочинністю Національної поліції Ізраїлю для проведення досудового слідства й направлення справи для пред'явлення обвинувачення [3, с. 613–614]. Вважаємо, що і в Україні доцільно позбавити органи Служби безпеки слідчих функцій.

Корисним для України в контексті дослідження можливостей використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні може бути й досвід організації роботи слідчих оглядових груп у США (Crime Scene Units). На відміну від вітчизняних слідчих, які мають особисто оглядати місце події, відшукувати, фіксувати та вилучати докази, детектив, який розслідує злочин у США, може задіяти слідчі оглядові групи, що здійснюють огляд самостійно. Оглядові групи входять до складу Бюро з огляду місць події (The Crime Scene Investigations Bureau), до якого, крім них, належать також експертні групи, які на місці події не виїжджають, а займаються дослідженням речових доказів у лабораторних умовах [9, с. 305].

Зауважимо, що основними принципами діяльності американських слідчих оглядових груп є: ретельність пошуку та його здійснення у суворій відповідності до закону; швидка процедура без компромісів; належне документування місця події; належні методи і технології вилучення доказів; правильне використання й знання засобів і обладнання; вилучення всіх доказів, що стосуються справи; належне поводження з доказами та їх

упакування; наявність власних можливостей для дослідження доказів; дотримання належних заходів безпеки [10]. Ці принципи, на наш погляд, саме відповідають вимогам сучасності й очікуванням громадян та суспільства в цілому щодо діяльності такого роду органів та інститутів.

Як слушно зауважують із цього виводу Р. Л. Степанюк та С. П. Лапта, суттєвою відмінністю практики розслідувань США від вітчизняної є можливість не просто залучення, а здійснення безпосередньо самого огляду не детективом чи прокурором, а фахівцями. У цьому аспекті, на думку авторів, є необхідність розглянути встановлення принципу забезпечення безпеки учасників слідчої дії як засади криміналістичної тактики і, відповідно, приділяти більшу увагу рекомендаціям із реалізації названого принципу у відповідних методичних розробках. З організаційної точки зору є потреба в подальшому розвитку техніко-криміналістичних підрозділів органів досудового розслідування в напрямі створення сучасно оснащених оглядових груп, які за дорученням слідчого або прокурора проводитимуть огляд місця події, не відволікаючись на інші невідкладні дії на початковому етапі розслідування [9, с. 305–306].

У межах наданих повноважень слідчі органи здобувають достатню кількість інформації про злочинну діяльність, у тому числі про організовану економічну злочинність, у зв'язку з чим однією із важливих можливостей використання зарубіжного досвіду є застосування інструментів, які б надали змогу опрацювати велику кількість наявних даних. Одним із таких інструментів є кримінальний аналіз [11, с. 9].

У країнах Європейського Союзу, США та інших розвинених країнах світу, як зазначає О. М. Засець, використання можливостей кримінального аналізу є обов'язковим для всіх правоохоронних органів. Його зміст, правила та процедури чітко визначено та врегульовано у правовому відношенні. Це, зокрема, стосується ведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та розгляду кримінальних проваджень у суді [12, с. 17].

У напрямі взаємодії з іноземними правоохоронними органами в Україні ведеться достатня робота, адже, наприклад, Національне антикорупційне бюро України та Федеральне бюро розслідувань США підписали меморандум про взаєморозуміння для поглиблення співпраці. Цей документ встановлює, що правоохоронні органи паралельно здійснюватимуть розслідування, пов'язані з міжнародним відмиванням коштів, міжнародними засобами повернення

активів, хабарництвом та корупцією високопосадовців України. Відповідно українські слідчі органи можуть розраховувати на підтримку ФБР у трьох напрямках: можливості отримання оперативної інформації щодо поширення доларових потоків, обміну досвідом в організації оперативно-технічної роботи та роботи агентів під прикриттям, матеріально-технічного забезпечення підрозділів НАБУ [13]. І подібні приклади міжнародної співпраці слідчих органів України із зарубіжними інституціями є непоодинокими. Саме міжнародне партнерство здатне в тому числі суттєво полегшити роботу слідчих органів.

Висновки

Обґрунтовано, що в процесі вивчення та використання закордонного досвіду організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів одним із пріоритетних напрямів є дослідження досвіду країн американського континенту. Особливу увагу привертає досвід США, у яких багато років функціонує Федеральне бюро розслідувань, яке слугує своєрідним орієнтиром в організації діяльності створеного Державного бюро розслідувань.

Відповідно до норм права та правових звичаїв, правом розслідування злочинів у США наділені поліція, атторнетура (на кшталт української прокуратури), слідчі та урядові комісії (в Україні такі функції виконують слідчо-оперативні групи та бригади слідчих), журі присяжних засідателів, суддівські чиновники та коронери. У наведеній системі поліція посідає провідне місце, адже вона здійснює розслідування більшості злочинів. Визнається, що американська поліцейська система є однією з найменш централізованих у світі, а її організація характеризується високим ступенем складності (у США діють близько 40 тис. поліцейських формувань, які не мають жорсткого підпорядкування).

Список використаних джерел:

1. Яковлев Р. Зарубежный опыт функционирования следственных органов. *LEGEA ȘI VIAȚA*. 2016. Decembrie. С. 113–118.
2. Баулін О. В., Ляш А. О. Досудове розслідування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України: сучасна концепція і традиції. *Правничий часопис Донецького університету*. 2012. № 2 (28). С. 83–91.
3. Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. Київ – Донецьк: ПРОМІНЬ, 2012. 640 с.

4. Романюк Б. В. Удосконалення досудового провадження в Україні : монографія. Київ, 2011. 228 с.
5. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 241 с.
6. Уголовно-процесуальний кодекс Республіки Беларусь : прийнят 16 июля 1999 г. № 295-З. *Кодекс Республіки Беларусь* : сайт URL: <http://kodeksy.by/ugolovno-processualnyy-kodeks> (дата звернення: 02.07.2020).
7. Уголовно-процесуальний кодекс Республіки Казахстан : прийнят 04 июля 2014 г. № 231-V. *Законодательство Республіки Казахстан* : сайт. URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/K1400000231> (дата звернення: 02.07.2020).
8. Фильштейн В. Л. Министерство внутренней безопасности и Национальная полиция Государства Израиль: организационно-правовые основы функционирования : монография. 2-е изд., перераб. и доп. Кировоград: Инвестгруп, 2008. 189 с.
9. Степанюк Р. Л., Лапта С. П. Удосконалення організації й тактики огляду місця події в Україні з урахуванням досвіду США. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. № 2. С. 300–306.
10. Mike Byrd. Duty Description for the Crime Scene Investigator. URL: <http://www.crimesceneinvestigator.net/dutydescription.html> (дата звернення: 02.07.2020).
11. Основи кримінального аналізу : посібник з елементами тренінгу / О. Є. Користін, С. В. Албул, А. В. Холостенко, О. М. Заєць та ін. Одеса: ОДУВС, 2016. 112 с.
12. Заєць О. М. Інститут аналітичного супроводження досудового розслідування кримінального провадження в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 4. С. 17–25.
13. НАБУ і ФБР будуть разом розкривати корупційні схеми. *Українська правда*. 2016. 30 червня. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/06/30/7113258/> (дата звернення: 02.07.2020).

Maksym Kalatur. The use of experience of investigative bodies of the USA, France and Germany by Ukraine

The article emphasizes that during the reform of the law enforcement system in Ukraine, in particular the bodies of pre-trial investigation, it is necessary to take into account not only one's own experience, but also the achievements of foreign law enforcement systems, as well as the negative consequences of using a rigid, overly regulated, formal approach in matters of organization of pre-trial. It is found that the procedural independence of the French investigator is based on the following peculiarities of the pre-trial investigation of a competitive type: the investigator's belonging to the judicial department determines his procedural position and makes him independent of the prosecutor's office; the prosecution party (the prosecutor and the police) are equal in rights with the defense party; the second instance of the pre-trial investigation is the "indictment chamber" of the court of appeal; strict judicial control over police activity, clear definition of its functions; procedural guarantees for the detainee's detention are established by law. It is determined that a memorandum of understanding to deepen cooperation between the National Anticorruption Bureau of Ukraine and the US Federal Bureau of Investigation establishes that law enforcement agencies will simultaneously conduct investigations related to international money laundering, international asset recovery and bribery. It is substantiated that one of the priority areas in the process of studying and using foreign experience in the organization and functioning of law enforcement units is to study the experience of the countries of the American continent. Particular attention is drawn to the experience of the United States, which for many years has operated the Federal Bureau of Investigation, which serves as a guide when organizing the activities of the established State Bureau of Investigation. It is concluded that, in accordance with the rules of law and custom, the right to investigate crimes in the United States is vested with police, attorneys, investigators and government commissions, juries, judges and coroners. The police system holds the leading position in this system, as it investigates most crimes. It is recognized that the US police system is one of the least centralized in the world, and its organization is characterized by a high degree of complexity.

Key words: investigative bodies, investigator, prosecutor, evidence, legislative acts, powers.

