

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.71>**М. В. Калатур**доктор юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітникНауково-дослідного інституту публічного права
orcid.org/0000-0001-6146-9468

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЗИТИВНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СЛІДЧИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЯХ

Актуальність статті полягає в тому, що 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, зі свого боку, зумовлює необхідність не лише всебічного теоретичного вивчення зарубіжного досвіду, але, що особливо важливо, пошуку можливостей його використання в разі обґрунтованої доцільності його впровадження у країні. Цей аспект є актуальним і своєчасним у сфері адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні, адже й сьогодні триває процес їх реформування. У статті на основі аналізу наукових думок вітчизняних та зарубіжних учених узагальнено найбільш позитивний зарубіжний досвід щодо адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів, а також опрацьовано можливості його використання в Україні. Наголошено на необхідності перейняти досвід організації роботи слідчих оглядових груп у США, використання можливостей кримінального аналізу у країнах ЄС та США та інших сучасних наукових, інформаційних і техніко-технологічних інструментів. Зроблено висновок, що для України найбільш цікавим може бути такий позитивний досвід щодо адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів: по-перше, доцільно перейняти досвід створення єдиного слідчого органу (слідчого комітету, агентства, бюро тощо) для усунення дублюючих функцій у межах різних міністерств та відомств задля підвищення об'єктивності, ефективності й незалежності розслідування, якості взаємодії слідчих та інших правоохоронних органів та зниження витрат ресурсів на його організацію та функціонування; а по-друге, важливо розвивати інститут кримінальних проступків, фактично спростити порядок і процедури досудового слідства в Україні, розвантажити слідчих й унормувати рівномірність розподілу справ між ними, передати право здійснювати розслідування нетяжких справ у повному обсязі дізнавачу та підвищити контроль; по-третє, необхідно перейняти досвід організації роботи слідчих оглядових груп у США, використання можливостей кримінального аналізу у країнах ЄС та США та інших сучасних наукових, інформаційних і техніко-технологічних інструментів.

Ключові слова: імплементація, зарубіжний досвід, адміністративно-правове забезпечення, організація, слідчі органи.

Kalatur M. V. ON THE PROBLEM OF DETERMINATION OF THE AREAS OF IMPLEMENTATION OF BEST FOREIGN PRACTICES IN TERMS OF ADMINISTRATIVE SUPPORT OF THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF INVESTIGATIVE BODIES UNDER UKRAINIAN REALITIES

The relevance of the article is that one of the priorities of modern public policy in any area of legal relations is international cooperation and exchange of experience on certain issues. The above, in turn, necessitates not only a comprehensive theoretical study of foreign experience, but, most importantly, the search for opportunities for its use in the case of reasonable feasibility of its implementation in the country. This aspect is relevant and timely in the field of administrative and legal support of organization and functioning of investigative bodies in Ukraine, because the process of their reform continues today. The article, based on the analysis of scientific opinions of domestic and foreign scientists, summarizes the most positive foreign experience in administrative and legal support of organization and functioning of investigative bodies, as well as the possibilities of its use in Ukraine. Emphasis is placed on the need to learn from the experience of organizing the work of investigative review groups in the United States, the use of criminal analysis in the EU and the United States and other modern scientific, informational and technical-technological tools. It is concluded that the following positive experience in administrative and legal support of organization and functioning of investigative bodies may be the most interesting for Ukraine: first, it is expedient to adopt the experience of creating a single investigative body (investigative committee, agency, bureau, etc.) to eliminate duplicate functions various ministries and agencies to increase the objectivity, efficiency and independence of the investigation, the quality of interaction between investigators and other law enforcement agencies and reduce the cost of resources for its organization and operation; and secondly, it is important to develop the institution of criminal offenses, actually simplify the procedure and procedures of pre-trial investigation in Ukraine, relieve investigators and normalize the uniform distribution of cases between them, transfer the right to investigate light cases in full to the investigator and increase control; thirdly, the experience of organizing the work of investigative review groups in the United States, the use of criminal analysis in the EU and the United States and other modern scientific, informational and technological tools should be adopted.

Key words: implementation, foreign experience, administrative and legal support, organization, investigative bodies.

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

Стан дослідження. Варто зазначити, що окремі проблемні питання, пов'язані з організацією та функціонуванням слідчих органів, у своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, А.І. Білас, О.Ю. Бусол, З.С. Галаван, В.М. Галуцько, 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. Втім, незважаючи на значні здобутки вказаних правників, на сьогоднішні малодослідженим є питання використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні.

Мета статті – визначити напрями імплементації позитивного зарубіжного досвіду щодо адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в українських реаліях.

Виклад основного матеріалу. Починати наукове дослідження найбільш доцільно з досвіду Французької Республіки. 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) зрівнюються у правах зі стороною захисту;

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

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

5) процесуальні гарантії за умови віддання підслідного під варту встановлені законом [1, с. 610].

Загалом же ідея створення єдиного інституту органів досудового розслідування була виправдана в багатьох країнах, проте в такому разі 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 [2, с. 167].

Подібна практика була використана в Республіці Білорусь, Російській Федерації та інших країнах під час створення слідчого комітету. Зокрема, в Російській Федерації Слідчий комітет функціонує поза системою прокуратури, що забезпечує необхідні передумови для такого:

1) ефективної реалізації повноважень прокурорів із нагляду за процесуальною діяльністю органів попереднього слідства;

2) посилення взаємодії слідчих органів з органами прокуратури;

3) підвищення об'єктивності слідства, забезпечення законності у сфері кримінального судочинства й неухильного дотримання конституційних прав громадян [3].

Позитивним вважаємо й те, що Слідчий комітет Російської Федерації не входить до структури жодного органу державної влади та жодної гілки державної влади. Тому слідчі повноваження, покладені на цей орган, є, так би мовити, продовженням президентської влади й можуть позиціонуватись як елемент стримування і противаги в системі розподілу державної влади.

Аналогічно й у Республіці Білорусь Слідчий комітет, будучи лише частиною правоохоронної системи, одночасно став її ключовим, інтегруючим складником, який впливає на роботу міліції, органів дізнання, суду, прокуратури. Створення Слідчого комітету Республіки Білорусь дозволило зробити більш ефективним і посилити захист прав і законних інтересів громадян у досудовому кримінальному провадженні, уможливило уникнення дублювання функцій правоохоронних органів і, що не менш важливо, оптимізацію, зниження бюджетних витрат. Оскільки до цього попереднє розслідування проводили слідчі і прокуратури, й органів внутрішніх справ, і державної безпеки, й фінансових розслідувань, – і всі ці органи входили до структури відповідних відомств, де водночас були різні підходи до практичного застосування кримінального законодавства [4].

Пропозицію щодо створення в Україні єдиного слідчого органу висловлює й А.Г. Нікуліна. Проте, на думку авторки, в Україні варто створити інститут поліцейських детективів, у якому розслідування, збирання й фіксація доказів у проце-

суальних документах здійснюється однією особою від початку до кінця кримінального провадження і яка несе відповідальність за якість виконаної роботи, зокрема підготовку і 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, які визнаються нетяжкими, тобто запровадити інститут кримінальних проступків, передати право здійснювати розслідування таких справ у повному обсязі дізнавачу для розвантаження суддів шляхом спрощення порядку провадження та органів досудового розслідування, які наразі змушені розглядати всі без винятку справи про правопорушення зокрема і кримінальні проступки (така практика побутує в Англії, Білорусії, 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 й 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 [1, с. 606–607]. На нашу думку, забезпечення обґрунтованої оптимальної кількості справ на одного слідчого й дієвого контролю

за їх рівномірним розподілом є нагальною необхідністю у слідчих органах України.

Також у Федеративній Республіці Німеччина є поділ поліції на загальну, яка 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] тощо.

Тісно пов'язаним з аспектом рівномірного розподілу справ та уникнення перевантаження слідчих є також питання спрощення процедури досудового провадження. Для цього в Республіці Молдова запроваджено інститут «провадження у справах про вчинення очевидних злочинів», основним завданням якого є реалізація принципу «процесуальної економії». Зокрема, в Республіці Молдова очевидним вважається злочин, який розкритий безпосередньо після його вчинення, в разі, якщо злочинець затриманий неподалік від місця злочину зі зброєю, інструментами або іншими предметами тощо [7, с. 2–5].

Зауважимо, що особливий порядок провадження в Республіці Молдова застосовується щодо очевидних злочинів середньої тяжкості й тяжких злочинів, крім злочинів, учинених неповнолітніми. В такому разі органом кримінального переслідування складається протокол, у якому зазначаються встановлені обставини щодо вчиненого діяння, показання затриманого, якщо він згоден дати їх, і показання інших опитаних осіб (у разі необхідності – й інші докази). Складений протокол пред'являється для ознайомлення опитаним особам і разом з іншими матеріалами негайно, але не пізніше ніж протягом 12 годин із моменту його складання, направляється прокурору. Отримавши матеріали кримінального переслідування, прокурор перевіряє відповідність їх положенням закону, і, в разі достатності доказів, пред'являє виконавцю діяння обвинувачення, складає обвинувальний висновок і розпоряджається про передачу справи до суду (ст. 516 КПК Республіки Молдова). Так реалізується вищезазначений принцип «процесуальної економії», який уможливило уникнен-

ня необхідності провадження складного, багатомісячного розслідування за злочинами, котрі не є тяжкими.

Крім того, з аналогічних причин у Республіці Молдова закріплено «розумний термін» кримінального переслідування, який, з огляду на конкретну справу, її складність та поведінку учасників процесу, встановлюється резолюцією прокурора. Також із метою попередження випадків порушення слідчими вимог кримінального процесуального законодавства важливим моментом є використання норми щодо погодження керівниками органів розслідування рішень підлеглих (наприклад, у Республіці Татарстан Російської Федерації). Подібна зарубіжна практика (на відміну від моделі погодження процесуальних рішень слідчого із прокурором, а не зі своїм безпосереднім керівником, що водночас обмежує процесуальну самостійність і незалежність слідчого), як справедливо зазначає О.Ю. Татаров, підтримується й потребує осмислення з метою можливого використання у вітчизняному законодавстві [1, с. 574–575], із чим ми повністю погоджуємось.

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 місце 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 суворо відповідно до закону; швидка процедура без компромісів; належне документування місця події; належні методи й технології вилучення доказів; правильне використання і знання засобів та обладнання; вилучення всіх доказів, котрі 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 загалом від подібної діяльності органів та інститутів.

Як слушно зауважують із цього приводу 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 гарантування безпеки учасників слідчої дії як засади криміналістичної тактики і, відповідно, надавати більшої уваги рекомендаціям із реалізації названого принципу у відповідних методичних розробках. З організаційного погляду, 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, зокрема про організовану економічну злочинність, у зв'язку із чим однією з важливих можливостей використання зарубіжного досвіду є застосування інструментів, які б дозволили опрацювати багато 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. Заєць, використання можливостей кримінального аналізу є обов'язковим для всіх правоохоронних органів. Його зміст, правила та процедури чітко визначені та врегульовані у правовому аспекті. Це, зокрема, стосується ведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та розгляду кримінальних проваджень у суді [12, с. 17].

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки наукового дослідження, вважаємо, що для України найбільш цікавим може бути такий позитивний досвід щодо адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів: по-перше, доцільно перейняти досвід створення єдиного слідчого органу (слідчого комітету, агентства, бюро тощо) для усунення дублюючих функцій у межах різних міністерств та відомств задля підвищення об'єктивності, ефективності й незалежності розслідування, якості взаємодії слідчих та інших правоохоронних органів та зниження витрат ресурсів на його організацію та функціонування; а по-друге, важливо розвивати інститут кримінальних проступків, фактично спростити порядок і процедури досудового слідства в Україні, розвантажити слідчих та унормувати рівномірність розподілу справ між ними, передати право здійснювати розслідування не тяжких справ у повному обсязі дізнавачу та підвищити контроль; по-третє, потрібно перейняти досвід організації роботи слідчих оглядових груп США, використання можливостей кримінального аналізу у країнах ЄС та США та інших сучасних наукових, інформаційних і техніко-технологічних інструментів.

Література

1. Татаров О.Ю. Досудове провадження у кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія. Київ–Донецьк : ПРОМІНЬ, 2012. 640 с.
2. Романюк Б.В. Удосконалення досудового провадження в Україні : монографія. Київ, 2011. 228 с.
3. История. Следственный комитет Российской Федерации : [сайт]. URL: https://sledcom.ru/sk_russia/calendar.
4. Следственный комитет – уникальный государственный проект. Интервью Председателя Следственного комитета Валентина Шаева газете «СБ». Следственный комитет Республики Беларусь : [сайт]. URL: <https://sk.gov.by/ru/news-ru/view/sledstvennyj-komit-et-unikalnyj-gosudarstvennyj-proekt-intervjju-predsdatelja-sledstvennogo-komiteta-1607/>.
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-процессуальный кодекс Республики Беларусь : принят 16 июля 1999 г. № 295-З. Кодексы Республики Беларусь : [сайт]. URL: <http://kodeksy.by/ugolovno-processualnyu-kodeks>.
7. Маляренко В.Т. Про досудове слідство, його недоліки й реформу. *Вісник Верховного Суду України*. 2004. № 8 (48). С. 2–5
8. 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.
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.crime-sceneinvestigator.net/dutydescription.html>.
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.