

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО
РОЗСЛІДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
УКРАЇНИ**

Аналітичний огляд



Київ 2024

Авторський колектив

Мозоль В.В., кандидат юридичних наук; **Вознюк А. А.**, доктор юридичних наук, професор; **Копан О. В.**, доктор юридичних наук, професор

Рецензенти:

Скулиш Є. Д., провідний науковий співробітник лабораторії з проблем протидії злочинності ННІ № 1 Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор;

Кузьмін С.А., завідувач кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка», кандидат юридичних наук, доцент.

Рекомендовано до друку науково-методичною радою Національної академії внутрішніх справ від 19 грудня 2024 року (протокол № 11)

М-58 Мозоль В. В., Вознюк А. А., Копан О. В. Міжнародний досвід організації діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : аналітичний огляд. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2024. 71 с.

У роботі здійснено порівняльний аналіз моделей організації діяльності органів досудового розслідування в країнах Європейського Союзу та США, визначено особливості їх функціонування, структури, компетенції та взаємодії з іншими правоохоронними органами. Особливу увагу приділено організації діяльності органів досудового розслідування, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, а також сучасним підходам до підвищення ефективності їх роботи.

На основі вивчення міжнародного досвіду сформульовано основні напрями та зміст заходів щодо подальшого удосконалення організації діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України, спрямованих на підвищення результативності протидії організованій злочинності, оптимізацію взаємодії між правоохоронними органами та адаптацію позитивних зарубіжних практик до національних умов.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
-------------------	----------

Розділ 1. Порівняльний аналіз моделей організації діяльності органів досудового розслідування в країнах Європейського Союзу та США.....	6
--	----------

Розділ 2. Основні напрями та зміст заходів щодо подальшого удосконалення організації діяльності органів досудового розслідування, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.....	27
---	-----------

ВИСНОВКИ.....	65
----------------------	-----------

ВСТУП

Ефективність досудового розслідування як одного з ключових напрямів діяльності Національної поліції України безпосередньо залежить від належної організації роботи органів досудового розслідування, чіткого розподілу повноважень, раціонального використання кадрових і матеріально-технічних ресурсів, належної взаємодії з іншими органами кримінальної юстиції та застосування сучасних методів управління. В умовах воєнного стану зазначені вимоги набувають особливої актуальності з огляду на ускладнення криміногенної ситуації, збільшення навантаження на органи правопорядку, появу нових форм кримінальних правопорушень та необхідність забезпечення оперативності й якості розслідування.

Водночас розвиток кримінальної юстиції в Україні у напрямі європейської інтеграції зумовлює необхідність подальшого вдосконалення організаційних засад діяльності органів досудового розслідування з урахуванням позитивного досвіду іноземних держав. Особливого значення набуває вивчення моделей побудови органів розслідування, системи їх управління, спеціалізації слідчих, механізмів координації та взаємодії з оперативними підрозділами, прокуратурою та іншими суб'єктами кримінального провадження, а також підходів до оцінювання ефективності досудового розслідування.

Міжнародний досвід у цій сфері становить практичний інтерес не як сукупність готових моделей для механічного запозичення, а як джерело організаційних та управлінських рішень, які можуть бути адаптовані до українських правових і інституційних умов. Його дослідження дає змогу виявити ефективні механізми розподілу компетенцій,

спеціалізації та координації діяльності органів розслідування, забезпечення їх незалежності й підзвітності, професійної підготовки працівників, використання цифрових технологій та сучасних інструментів управління кримінальними провадженнями.

З огляду на зазначене, аналіз міжнародного досвіду організації діяльності органів досудового розслідування є важливою передумовою вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення діяльності відповідних підрозділів Національної поліції України, підвищення її ефективності, забезпечення належної якості досудового розслідування та наближення національної системи кримінальної юстиції до європейських стандартів.

РОЗДІЛ 1

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА США

Кримінальний процес – це складна система взаємозалежних елементів, які тільки при певній формі побудови можуть ефективно й злагоджено працювати на кінцевий результат. Ураховуючи взаємозалежність цих складових, як і будь-якої системи, слід уважно підходити до втручання у систему, переслідуючи мету видозміни діяльності певних елементів, оскільки це, в силу дії причинно-наслідкових закономірностей, тягне зміну інших елементів, що призведе до зміни суті та форм функціонування самої системи загалом. Як наслідок, це призводить до зниження ефективності її функціонування та навіть до негативних наслідків. Ураховуючи це, кожна форма досудового провадження, її суть і механізми діяльності відповідають адекватній побудові всіх інших елементів системи кримінального судочинства, а особливо формі та процедурі відправлення правосуддя – побудові, принципам діяльності судів і виконуваним ними функціям. В теорії та законодавстві країн, в яких діє система кримінального судочинства англо-американського типу, немає чітко вираженої системи доказування і предмета доказування, оцінки доказів тощо. Наприклад, для німецької теорії доказового права характерна відсутність визначення доказу і доказування. Обов'язок доказування в німецькому кримінальному процесі лежить повністю на суді і т. ін. Тому, німецький процес відносять до особливої форми, яку називають «обвинувально-слідчою». Обвинувальний процес походить від того, що тільки при висуненні публічного обвинувачення прокуратурою можливе здійснення судочинства. Слідчою називають тому, що заперечується поняття сторін і суд сам досліджує всі обставини справи.

Отже, він дещо відрізняється навіть і від англо-американського.

Існуючі форми досудового провадження. Одна – англо-американська, де суд не є пасивним арбітром сторін і втягується у слідчий процес. В Англії, США та їм подібних країнах не існує чіткої кодифікації кримінально-процесуального права, а значну роль відіграє ще загальне право, судові прецеденти і різні правила.

Німеччина, з 1974 р. ввела замість досудового слідства поліцейське розслідування, стала перед дилемою, оскільки, з нашої точки зору, необачно сприйняла англо-американську форму спрощеного поліцейського розслідування, об'єднавши його зі своєю кодифікованою формою права і відсутністю судового прецеденту. Щоб вийти з такого становища було процесуально узаконено низку негласних методів поліцейської діяльності у кримінально-процесуальному законодавстві¹. З часом поліцейські фактично стали повноправними суб'єктами розслідування злочинів у повному обсязі, про що вже згадувалося.

З 1989 року в Італії, за новим кримінально-процесуальним законодавством, процес доказування також змістився з досудової стадії у стадію судового розгляду. З матеріалами, що збиралися у процесі розслідування поліцією і прокуратурою, суд по суті не знайомився, а сприймав матеріали, які подавалися сторонами суду.

У Франції 4 січня 1993 р. законом були внесені зміни до кримінально-процесуального законодавства, які удосконалювали досудове провадження в бік пом'якшення слідчої форми. Він позбавив судового слідчого обвинувальної функції, відмінивши його право пред'являти обвинувачення. При зборі необхідних доказів, які дозволяли зробити припущення щодо конкретної особи, яка вчинила злочин, прокурор, слідчий суддя зобов'язані були зробити так зване повідомлення «особі, яка притягується до розгляду».

¹ Стахівський С. Новий Кримінально-процесуальний кодекс України : хто замовляє музику ...? *Право України*. 2008. № 4. С. 55.

В Англії доказове право ніколи не розглядалося як інструмент забезпечення прав особи, там не було чітко регламентованого законодавством досудового слідства, тому наявні й відповідні підходи, що ігнорують допустимість доказів. Це саме певною мірою стосується й США. Підтвердженням цього є те, що у цих країнах діють правила, які передбачають, що дії поліції, які порушують закон і права людини при збиранні доказових даних, не завжди позбавляють їх юридичної сили. Насамперед, це стосується випадків, коли ці порушення були не навмисними і при зборі даних дії поліції були «сумлінними». Все це пов'язано з тим, що останнім часом громадськість цих країн обурена великою кількістю оправданих осіб, що обумовлено відсутністю повноцінного досудового провадження, незахищеністю прав потерпілих і вимогою посилення боротьби зі злочинністю.

Розкриття злочинів у США чи Англії складає трохи більше 20 %, а до 60 % справ закривається.

Відсутність повноцінного досудового слідства з процесом ретельного збору та процесуальної фіксації доказів у справі не завжди можна компенсувати спрощеним поліцейським дізнанням і проведенням низки слідчих дій суддями на стадії досудового провадження. Ось деякі приклади реальних конкретних справ. У 1968 році суд США засудив чотирьох невинних громадян П. Лаймо, Д. Салваті, Г. Тамелео і Л. Греко на довгі роки тюремного ув'язнення (в середньому до 30 років) за обвинуваченням у вбивстві. Підставами винесення вироку цим громадянам слугували матеріали такого спрощеного розслідування – показання одного-єдиного свідка, який, як виявилось пізніше, їх оббрехав².

У 2009 році у штаті Флорида, США, 54-річного Джеймса Бейна звільнили з в'язниці. Він усе своє свідоме життя просидів у в'язниці через судову помилку. Його звинуватили у викраденні та зґвалтуванні дитини, проте через 35 років з'ясувалося – засуджений невинний. Це

² Цена несвободы в мире. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?hl>.

відбулося після того, як аналіз ДНК не підтвердив судовий вердикт про його винність – 9-річного хлопчика в 1974 році згвалтував хтось інший.

У цьому ж 2009 році в місті Елізабет, США, суд зняв обвинувачення з 46-річного Бірона Хелсі, якого в 1985 році було засуджено за згвалтування і вбивство двох дітей – семи і восьми років. Він провів у в'язниці 22 роки за злочин, якого не вчиняв. Як з'ясувалося, Хелсі зізнався в лиходійстві після майже безперервного 30-годинного допиту. Йому загрожував електричний стілець, проте суд присяжних вибрав для нього «м'який» вирок – два довічні ув'язнення плюс двадцять років в'язниці. Тільки завдяки цьому він отримав шанс повернутися на свободу.

Судові помилки у наш час у США далеко не рідкість. Повідомляється, що в Америці лише завдяки тесту ДНК останніми роками вдалося виправдати більше 200 ув'язнених³.

У м. Даллас, штат Техас, США, лише через 27 років було виправдано та випущено на волю Джеймса Лі Вударда, якого американська система судочинства ще в 1981 році визнала винним у згвалтуванні та вбивстві 21-річної дівчини та засудила на довічне ув'язнення. Варто вказати, що в цьому штаті число незаконно засуджених складає десятки людей⁴.

У Німеччині, де було ліквідовано інститут досудового слідства і введено поліцейське дізнання під керівництвом прокурора, так само є чимало подібних прикладів.

У 2008 р. німецький суд виправдав жінку, яку було засуджено до довічного ув'язнення, вона провела у в'язниці більше двох років. Земельний суд Берліна ухвалив колишній асистентці лікаря виправдувальний вирок. Звинувачення в адресу жінки були визнані сфабрикованими. 5 років тому 52-річна Моніка де Монгазон звинувачувалася в убивстві, зловживанні страховкою, підпалі та нанесенні тілесних

³ Інформаційний сайт м. Гейнсвілл, округ Алачуа, штат Флорида, США. URL: <http://www.gainesville-times.com/news/>.

⁴ Несправедливо осужденный мужчина провел в тюрьме США 27 лет. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?hl>.

ушкоджень по необережності. Суддя А. Дітріх констатувала, що аналіз у справі про пожежу, підготовлений експертом-хіміком і слідчим берлінської поліції «очевидно, містив дуже однобоку інтерпретацію». Висновки слідства були визнані щонайменше спірними⁵.

Все наведене є лише частиною того, що існує насправді. Потрібно врахувати й те, що такі прикрі випадки мають місце у країнах зі сталою демократією, високою правовою культурою, до яких ми лише прагнемо.

Через відсутність чіткої процесуальної форми фіксації доказової інформації на стадії досудового розслідування в США вже давно відмічаються зловживання поліції. Тому, Верховний Суд США ще в 1964 році вимушений був у справі Ескобедо прийняти рішення, що визнання своєї вини підозрюваним під час допиту в поліції не можна вважати допустимим, якщо воно було зроблено після відмови надати підозрюваному можливість зустрітися зі своїм захисником. У рішенні в справі Міранди (1966 р.) Верховний Суд США також відмітив, що до того, як буде задано будь-яке запитання, особа повинна бути попереджена, що вона має право мовчати, що будь-яка заява, яку вона зробить, може бути використана як доказ проти неї, а також, що в неї є право на те, щоб був присутнім запрошений нею чи назначений захисник. Обвинувачений може відмовитися від реалізації цих прав, але за умови, що відмова буде зроблена добровільно та свідомо. Але якщо вона заявить будь-яким способом, що бажає консультуватися із захисником до того, як розпочне говорити, то ніякі запитання йому ставити не можна.

У 1972 р. Верховний Суд США затвердив Федеральні правила доказування, щоб хоч якось уніфікувати цей процес, ураховуючи, що у цій країні досі діє не права тільки загальне

⁵ Німецький суд виправдав Моніку де Монгазон, яку було засуджено до довічного ув'язнення. URL: <http://www.stern.de/panorama/justizopfer-888-tage-unschuldig-in-haft-616807.html>.

право, а й не писане право. Але ці правила, на відміну від українського права та права країн континентальної Європи, не знають таких принципових понять як докази, види, предмет доказування тощо.

Американський законодавець реформує своє кримінальне судочинство, то юристи й адвокати-практики в США намагаються більш активно впливати на ці процеси, оскільки кількість несправедливо засуджених громадян в їхній країні зростає. Одним із таких кроків є створення громадської організації «Невинуватість» із офісом у Нью-Йорку. Організація займається реабілітацією незаконно засуджених шляхом використання тестування ДНК. Зауважимо, що таким чином було реабілітовано 195 засуджених, з яких 14 – були засуджені до смертної кари. Співробітники проекту відмічають, що причинами незаконних вироків є саме примітивність доказової бази, підrobка матеріалів у справах, халатність і навіть просто неналежне виконання судами своїх обов'язків, що варто було б знати вітчизняним «реформаторам», які вбачають у наших судах лише «освятчувальників» матеріалів, що зібрані на стадії досудового слідства у справі, а самі нібито не вирішують питання про визнання матеріалів доказами⁶. Варто відмітити, що особи, які займаються проектом, працюють над проведенням реформи судової системи⁷.

У німецькому законодавстві також відсутні норми, що стосуються предмета доказування і навіть у теорії доказового права немає чіткого поняття доказу. А тому, враховуючи це, а також через та відсутність у США та деяких інших країнах повноцінного досудового слідства, не прийнято говорити конкретно саме про докази чи доказування на досудовій стадії. Не в усіх цих країнах у законодавстві мова йде про

⁶ Банчук О. Корінна реформа кримінального процесу в інтересах кожної людини. *Юрид. вісник України*. 2010. № 52 (756). С. 5. 26 груд. 1 січ.; Лобойко Л. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України : яку музику виконують його розробники ? *Право України*. 2008. № 12. С. 94–95.

⁷ Осужденных признают невиновными спустя десятилетия. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?hl>.

докази й доказування навіть на стадії судового розгляду, як це має місце у вітчизняному процесуальному праві, французькому та законодавстві інших країн Європи. Разом з тим прихильники революційних змін «у процедурі та змісті доказування» замовчують, що американська кримінально-процесуальна доктрина, спираючись на норми законодавства та неписаного права, все-таки виводить поділ доказів на судові та не судові, серед яких і так звані «попередні», які збираються на досудовій стадії. Німецькими процесуалістами також вироблено доктринальне поняття доказування, яке прийнято ділити на сурове та вільне. Сурове доказування проводиться тільки в суді на основі норм кримінально-процесуального права (§§ 244–256 КПК ФРН)⁸. Вільне доказування не дуже ретельно регулюється правовими нормами. На підставі вільного доказування у процесі розслідування у кримінальних справах діють прокуратура та поліція. Разом з тим деякі вільно отримані поліцією на стадії розслідування дані за кримінально-процесуальним законодавством прямо кваліфікуються як докази без їх безпосереднього дослідження суддею. Наприклад, це стосується показань свідків, експертів (§ 252 КПК ФРН), якщо вони за певних обставин не можуть з'явитися на допит до суду⁹.

В Англії також поступово йде процес удосконалення й формалізації збору доказів на стадії розслідування, а тому було прийнято Закон про поліцію і докази у кримінальних справах (1984 р.), Закон про кримінальний процес і розслідуваннях (1996 р.), низку підзаконних актів (поводження із затриманими і їх допит, про встановлення

⁸ Beck'sche Kurz Kommentare Strafprozeßordnung. Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen. Erläutert von Dr. Theodor Kleinknecht Generalstaatsanwalt a. D., Professor an der Universität Erlangen – Nürnberg (22–35. Auflage) und Karlheinz Meyer Vorsitzender Richter am Kammergericht a. D. (36–39 Auflage). Fortgeführt von Dr. Lutz Meyer – Goßner Richter am Bundesgerichtshof. 41. neubearbeitete Auflage des von Otto Schwarz begründeten Werkes. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1993. 2199 S.

⁹ Там само. 2199 S.

особи підозрюваного посадовими особами поліції, про допити із застосуванням аудіопристроїв та ін.). Усі ці нормативні акти все більше формалізують діяльність розслідування і збір доказових матеріалів. Наприклад, нове законодавство детальніше регламентує процедуру здійснення поліцією процесуальних дій у процесі досудового розслідування. Показання підозрюваних, які вони дали поліції про визнання своєї вини, мають юридичне значення у суді як докази, якщо вони були отримані без примусу або інших дій, що викликають сумнів у їх достовірності. В іншому випадку суд має право не визнавати їх доказами.

У Німеччині, яка протягом багатьох років мала традиційну форму досудового слідства і вдруге у 1974 р. (вперше це сталося в період фашистської диктатури, коли Законом «Про зміну норм кримінального процесу і судочинства» від 28 червня 1935 р. ліквідували інститут досудового слідства для спрощення досудового провадження, що є не дивним у період політичних репресій і переслідувань інакомислячих) відмовилася від нього на користь прокурорсько-поліцейського розслідування. Причинами такого «скорого розслідування» стали відомі у Німеччині події, які були пов'язані з діяльністю терористичних організацій та актів терору. Нині знову відбуваються процеси поступового відродження органу досудового провадження. За німецьким законодавством, досудовим провадженням є прокурорське дізнання. Поліція має проводити лише невідкладні дії і передавати матеріали прокуратурі, а коли потрібно проводити слідчі дії – судді. Але, як свідчить практика, у зв'язку із громіздкістю та неоперативністю такої форми провадження поліція в останні роки, як колись відбувалося і в нашій історії, самостійно перебирає виключне право проведення розслідування у формі дізнання в кримінальних справах у повному обсязі. І тільки після цього поліція повністю передає матеріали прокурору. Оскільки поліція зосередила у своїх руках повну процедуру розслідування, то ще в 70-х роках минулого століття повстало питання про створення в поліції самостійного слідчого апарату. Дискусії тривають і досі.

Отже, навіть у країнах, де відсутнє досудове слідство, мова йде певним чином про доказування й докази на досудовій стадії, як би ці зібрані поліцією інформаційні чи фактичні дані там не називали, у тому числі попередніми чи для підготовки для судового доказування і т. ін.

Термін «докази» вживається не тільки в юриспруденції. Він є одним із тих, які використовуються в різних галузях знань, у тому числі в логіці.

Під терміном «доказ», як і у кримінальному процесі, розуміють факти, за допомогою яких обґрунтовується істинність того чи іншого положення, а також джерело відомостей про факти. У логіці – це процес мислення, логічного обґрунтування істинності одного судження за допомогою інших суджень.

Тому в процесі логічного мислення аргументація виводу висновків, положень тощо не мислима без доказування. Під «аргументом» розуміють думку, істинність якої перевірена і доказана.

Використання доказів для обґрунтування будь-яких суджень у процесі виробництва, науки, іншої суспільної діяльності людей їх спілкування є важливою необхідністю правильного мислення¹⁰.

При проведенні поліцейського розслідування і зборі інформаційних даних про подію злочину відбувається процес доказування на досудовій стадії. Це не залежить від того, як його назвати: доказування чи збір інформаційних даних. Інформаційні дані – це і є відомості про факти, які ми називаємо джерелами доказів у вітчизняному процесуальному провадженні. Ми не думаємо, що хтось стане заперечувати й те, що при поліцейському розслідуванні відсутнє логічне мислення у суб'єктів такого збору даних – отже відсутнє доказування.

¹⁰ Жеребкін А. Е. Логіка: підруч. для вузів і фак-тів. К.: Знання, 1999. С. 204–224.; Ерышев А. А., Лукашевич Н. П., Сластенко Е. Ф. Логика: учеб. пособ. / под ред. Н. П. Лукашевича. 4-е изд. К.: МАУП, 2003. С. 156–166. ил. Библиограф. в конце глав.

Як би не називалися ці інформаційні дані або докази, чи просто дані – вони є обов'язком для збору суб'єктами розслідування як у державах континентальної Європи, так і Англії, США та ін.¹¹.

Англо-американська форма досудового провадження є застарілою та дещо примітивною з точки зору сучасності ще й з інших причин. Візьмемо хоча б те, що вона піддається постійній критиці та не дивлячись на консервативність традицій все-таки реформується з уведенням деяких елементів, які притаманні нашому вітчизняному кримінальному процесу. Зокрема, візьмемо ще таке. В українському процесуальному законодавстві зазначається про те, що суб'єкти, які ведуть процес, у тому числі на стадії досудового провадження, зобов'язані вживати заходів для всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин справи та встановлення істини. В американській кримінально-процесуальній доктрині ще недавно панував беззаперечний погляд, що кримінальний процес – це не той змагальний спір, у ході якого повинна встановлюватися істина. Пояснювалося все тим, що кожна сторона будь що намагається лише виграти його на свою користь. Тому мова йде не про точні результати, а лише про «грубе наближення» до них. Суди беззаперечно були зорієнтовані у винесенні рішень на досягнення переконання, яке є «поза розумними сумнівами». Це також певною мірою виправдує відсутність у такому процесі повноцінного досудового провадження спеціально уповноваженими особами – слідчими. Головне, щоб поліція затримала або встановила підозрюваного, будь-як виявила та зафіксувала певні дані, а там у суді в процесі змагальності нехай спорять сторони, хто з них виграє процес. Таке становище певною мірою склалося і в англійській судовій практиці.

¹¹ Белоусов Ю. Л., Гацелюк В. О., Шевченко К. Б., Мартиненко О. А. Національні превентивні механізми проти катувань і жорстокого поводження в Україні: критичний аналіз ситуації: монографія / за заг. ред. О. А. Мартиненка. К.: Атіка-Н, 2010. 136 с.

Але не всі були згідні з такою практикою. Американські правознавці Дж. Уїгмор, А. Вандербільт, Д. Феллмен та інші схилилися до того, що в суді повинна встановлюватися істина, а не «грубе наближення» тощо. Наприклад, Б. Стентон свого часу писав, що «... докази повинні встановлювати істину факту з моральною визначеністю (moral certitude) – визначеністю, яка переконує і направляє розум тих, хто зобов'язаний керуватися нею»¹².

Нині термін істина вже вживається не тільки в юридичній літературі. Він знаходить належне місце в судових та інших правових актах.

Французька форма розслідування, оскільки вона поширена в окремих країнах, належить до змішаної форми процесу, на її принципових положеннях наразі будується вітчизняне досудове провадження.

Досудове розслідування складається із трьох стадій: дізнання, порушення кримінального переслідування й попереднього слідства.

Першим етапом кримінального процесу, є поліцейське дізнання. Дізнання проводиться під керівництвом прокурора поліцейськими комісарами, офіцерами й агентами судової поліції, мерами та їхніми помічниками. По деяких справах дізнання здійснюють польові охоронці, лісові сторожі й деякі інші чиновники.

Виокремлюються такі основні види дізнання: первісне дізнання та дізнання очевидних злочинів.

Первісне дізнання проводиться, якщо немає зазначених законом умов очевидності. Первісне дізнання не обмежене яким-небудь строком і має своєю метою обґрунтувати порушення кримінального позову прокурора. За вітчизняними мірками – це порушення кримінальної справи. Первісне дізнання відділене від процесуального провадження та є оперативно-розшуковою діяльністю до порушення публічного кримінального позову. Але первісне дізнання дозволяється проводити й після досудового слідства, якщо в

¹² Stanton B. Illinois Criminal Law and Praktike. Vol. II. Chicago, 1955. P. 416.

прокуратури виникне необхідність в одержанні нових відомостей та поданні їх суду.

Кримінально-процесуальне законодавство детально регламентує випадки очевидності злочину для проведення дізнання другого виду. Закон не встановлює строки даного виду дізнання. Під час дізнання очевидних злочинів поліція вправі зробити всі слідчі дії, кожна з яких оформляється протоколом, що має доказове значення.

На основі результатів дізнання прокурор учиняє кримінальний позов про застосування покарань щодо підозрюваних (відносно конкретних осіб) або по факту злочину. Етап порушення публічного позову вважається самостійною стадією, дещо подібний до нашої стадії порушення кримінальної справи державними органами кримінального переслідування. Кримінальний позов у формі спеціальної вимоги (кримінальна справа) прокурор направляє судовому слідчому для проведення попереднього слідства.

Проведення попереднього слідства є обов'язковим у справах про злочини, а в окремих випадках – проступки. В усіх інших випадках справа про правопорушення вичерпується поліцейським дізнанням, яке охоплює більше 70 % правопорушень.

Судовий слідчий знаходиться в штаті суду другої ланки (трибуналу великої інстанції) – це суддя, призначений Президентом Республіки на посаду слідчого судді строком на три роки. Це спрямовано на створення гарантії його незалежності від обвинувача. Проте, прокурор має значні повноваження при проведенні попереднього слідства: попереднє слідство може бути розпочато тільки при наявності вимоги прокурора (кримінального позову); судовий слідчий не вправі особисто почати слідство і діє лише в межах позову прокурора; прокурор має право давати вказівки слідчому про проведення процесуальних дій.

Разом з тим судовий слідчий самостійний у веденні слідства. Він вправі сам збирати докази шляхом проведення слідчих дій. Французьке процесуальне законодавство не обмежує слідчого будь-яким переліком видів доказів, у тому числі рапортами співробітників та іншими матеріалами

поліції. Вони не потребують дублювання відповідними слідчими діями самого слідчого. Експертизи у справі проводяться не тільки у суді, як у англо-американському процесі, а й на слідстві (ст. 156 КПК Франції) та їх висновки є доказами, що є аналогічним в українському досудовому провадженні. Слідчий сам приймає процесуальні рішення.

Захисник допускається до участі в справі з моменту першого виклику обвинувачуваного до слідчого судді, має право брати участь у всіх допитах і очних ставках. Сторона захисту вправі знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання.

Особливістю попереднього слідства у Франції є те, що строк попереднього слідства законом не обмежений. Закінчивши слідство, судовий слідчий передає справу прокуророві Республіки для схвалення результатів слідства (дачі згоди підтримувати обвинувачення). Після його схвалення і завершення слідчих дій, в межах висунутого прокурором обвинувачення, направляє справу в обвинувальну камеру. Слідчий суддя діє як орган першої інстанції. Органом другої інстанції є обвинувальна камера, яка існує при кожному апеляційному суді. Обвинувальна камера здійснює віддання обвинувачуваного суду, що не розглядається як самостійна стадія, а входить у рамки попереднього слідства. Її функцією є також здійснення нагляду за слідчим суддею й діяльністю судової поліції. Вона має право накладення на них дисциплінарних стягнень. До обвинувальної камери звертаються зі скаргами на слідчого, прокурора й поліцейських чиновників.

У кожній справі, що надійшла, обвинувальна камера приймає одне з наступних рішень: про направлення справи на додаткове розслідування, про припинення справи, про закінчення слідства й віддання обвинувачуваного поліцейському трибуналу, виправному трибуналу або суду присяжних. Обвинувачуваному повідомляється постанова про віддання його до суду й вручається її копія, а також копії матеріалів справи про основні докази, серед яких протоколи, що констатують факт порушення закону, заяви свідків і доповіді експертів.

Після направлення обвинувальною камерою справи у відповідний суд починається стадія судового розгляду.

Із сказаного випливає, що у Франції діє змішана форма кримінального процесу, яка викристалізувалася зі змагальної та інквізиційної форм, де має місце повноцінна стадія досудового слідства, на яке покладається не тільки розслідування, а й збір доказів на досудовій стадії, на відміну від англо-американської форми процесу, який тяжіє ще до древньої змагальної форми кримінального судочинства, що нині характерно лише для цивільного процесу.

Прокурори і слідчі діють при судах. Відірваність судових слідчих від органів поліції, яка, як і в будь-якій країні, несе основне навантаження в розкритті неочевидних злочинів, не сприяє злагодженій і сумісно відповідальній діяльності досягнення мети кримінального судочинства. Для ліквідації цього розриву в французькому процесі практикується подвійне підпорядкування судової поліції: Міністерству внутрішніх справ і прокурорсько-слідчим органам у процесі розслідування злочинів. Щоб якимось зміцнити незалежність і контроль за роботою судових слідчих і було введено інститут обвинувальних камер, а 15 червня 2000 р. введено окремих суддів по свободам та ув'язненням, що позбавило слідчого суддю, наприклад, права самостійно приймати рішення про арешт особи. Централізована прокуратура Франції є ще й частиною виконавчої гілки влади, оскільки прокурори призначаються Президентом Республіки й очолює прокуратуру Міністр юстиції. Французькі прокурори не тільки здійснюють функцію обвинувачення. Вони керують досудовим розслідуванням, а це сприяє обвинувальному ухилу в його провадженні. Все це не може забезпечувати чіткий розподіл функцій цих учасників кримінального процесу, їх процесуальну незалежність і самостійність, а суду – безсторонність та об'єктивність рішень. Але така система склалася ще декілька століть тому, зокрема й прокуратура, яка діє ще з XIV ст. Французькі юристи також відмічають ці недоліки системи кримінального судочинства і постійно йде

його удосконалення, але принципово не відмовляються від слідства як форми досудового провадження.

Найбільш ефективною в розкритті та документуванні злочинів є діяльність слідчого, яка не тільки є процесуально врегульована, але й дає можливість сторонам гласно брати участь у досудовому провадженні, подавати докази і захищати свої права та інтереси. Окрім цього, досудове слідство – це оперативний і ретельний, на відміну від поліцейського і судового, збір доказів, його документування й подання, що у подальшому слугує доброю основою для розгляду справи у суді.

В англо-американській правовій сім'ї, в основі якої лежить загальне право та судовий прецедент, суд займає досить активну позицію у кримінальному процесі з обвинувальними функціональними елементами. Відповідно й вибудована система побудови та діяльності поліції в країнах, які відносяться до цієї правової сім'ї¹³.

В країнах Заходу в період змішаної форми кримінального процесу існувало та існує лише два різновиди досудового провадження. Найперше і найстаріше – це у формі поліцейського дізнання, яке має найбільш поширений характер у різних країнах. У Франції, як відмічалось, після революційних подій вимушені були запровадити більш прогресивну форму досудового провадження – досудове слідство, яке проводиться представниками судової гілки влади у найбільш тяжких і резонансних злочинах. З цього приводу можна зазначити наступне. По-перше, приблизно така форма досудового провадження у нас уже існувала, як видно з наведеної нами історії, та її недоліки штовхали до подальшого пошуку більш демократичних й ефективних форм досудового провадження¹⁴.

¹³ Матвеев А. Деятельность полиции в демократическом государстве. Закон и жизнь. 2011. № 1. С. 31.

¹⁴ Гошовський М. І., Кучинська О. П. Потерпілий у кримінальному процесі України. К.: Юринком Інтер, 1998. 192 с.; Давиденко С. Потерпілий як суб'єкт кримінально-процесуального доказування при обранні, зміні та скасуванні запобіжних заходів. Вісник АПРН України. 2006. № 3. С. 256–265.; Льковець Л., Кучинська О. П. Практика

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ТА ЗМІСТ ЗАХОДІВ ЩОДО ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ БОРОТЬБУ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і в процесі її безпосередньої реалізації особливої актуальності набуває питання обміну та запозичення досвіду країн-членів Європейського Союзу в різних сферах державного управління в Україні.

застосування кримінально-процесуального законодавства, що захищає права потерпілого. *Право України*. 1993. № 3. С. 10.; Капліна О., Шилов О. Удосконалення процесуального статусу потерпілого в кримінальному судочинстві України. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 4 (34). С. 43–47.; Карпов Н. С. Національні й міжнародні основи захисту учасників кримінального судочинства (захист свідків і потерпілих). *Проблеми діяльності слідчих органів внутрішніх справ України*: тези доповідей круглого столу (Київ, 3 квіт. 2010 р.). К.: МВС, КНУВС, Навчальний центр післядипломної освіти, 2010. С. 18–24.; Лепісевич О. Проблеми реалізації та захисту прав потерпілих від злочину. *Вісник прокуратури*. 2008. № 5. С. 102–109.; Півненко В. Встановлення презумпції правоти та пріоритетності права потерпілого – основа докорінної зміни кримінальної політики. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 1. С. 68–72.; Півненко В. Проект нового Кримінально-процесуального кодексу: невдачі і прорахунки. *Вісник прокуратури*. 2010. № 11. С. 36–40.; Батиргареева В. С., Баулін Ю. В., Борисов В. І. та ін. Потерпілий від злочину (міждисциплінарне правове дослідження) / За заг. ред. Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова. Х.: Вид-во Кроссроуд, 2008. 364 с.; Присяжнюк Т. Передумови формування інституту потерпілого у кримінальному праві України. *Право України*. 2005. № 7. С. 65–68.; Присяжнюк Т. Актуальні питання охорони прав потерпілого від злочину. *Вісник Верховного Суду України*. 2006. № 12. С. 23–26.; Фециг Г. Хто захистить права потерпілого? *Право України*. 1999. № 11. С. 60–62 та ін.

Не є виключенням і система досудового слідства, функціонування якої в державах-членах Європейського Союзу характеризується вищим рівнем ефективності порівняно з Україною, де дана система наразі знаходиться на стадії реформування й завершення створення нових інституцій з урахуванням визнаних світових стандартів і тенденцій. Тим паче, що згідно зі ст. 22 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом «Боротьба зі злочинністю та корупцією» сторони і надалі мають розвивати співробітництво, *inter alia*, стосовно:

1) обміну найкращими практиками, в тому числі щодо методик розслідування та криміналістичних досліджень;

2) обміну інформацією відповідно до існуючих правил;

3) посилення потенціалу, зокрема навчання та, у разі необхідності, обмін персоналом¹⁵ тощо.

Також загалом невід'ємною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу є гармонізація вітчизняного законодавства з нормами та стандартами Європейського Союзу, у тому числі й у галузі досудового розслідування, його орієнтацією на захист прав і свобод громадян, фактичне утвердження принципів законності й верховенства права. Саме органи досудового розслідування покликані забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави в межах визначеної компетенції та повноважень.

Тому в контексті реформування системи органів досудового розслідування в Україні, покращення їх практичної діяльності задля задоволення потреб суспільства, підвищення рівня довіри населення й справдження очікувань громадян актуальним є питання функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу.

¹⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.

Окремі аспекти даної проблематики вивчали О. М. Бандурка, А. І. Білас, В. І. Борисов, З. С. Галаван, В. М. Галунько, В. О. Заросило, В. С. Зеленецький, М. С. Кельман, А. М. Куліш, А. Т. Комзюк, Н. П. Матюхіна, О. М. Музичук, О. В. Петришин, О. С. Проневич, М. В. Руденко, Р. Д. Свон, Є.Ю. Соболев, О. Ю. Татаров, М. М. Тищенко, В. Г. Фатхутдінов, М. І. Хавронюк, М. С. Цуцкірідзе, С. С. Чернявський, О. І. Шевченко, А. В. Шевчишен, О. Н. Ярмиш та інші науковці. Проте комплексні дослідження функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу, які б враховували останні новели законодавчої та інституціональної перебудови в даній сфері, практично відсутні, що обумовлює необхідність подальших теоретичних досліджень функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу.

Варто погодитися з В. І. Борисовим та В. С. Зеленецьким стосовно того, що інтеграція України до європейської та світової спільноти, визначення стратегічним напрямком її просування до Європейського Союзу з перспективою набуття повноправного членства є потужними стимулами поглиблення в державі демократичних перетворень, приведення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, удосконалення системи кримінальної юстиції та підвищення ефективності функціонування органів кримінального переслідування та суду¹⁶.

На думку І. Ніжинської, європейський підхід до слідства передбачає, передусім, законне, чесне, неупереджене розслідування¹⁷. Так, М. І. Хавронюк, будучи учасником триденного тренінгу для прокурорів та слідчих за участі експертів Консультативної місії Європейського Союзу

¹⁶ Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні: монографія / кол. авт.; за заг. ред. В. І. Борисова, В. С. Зеленецького. Х.: Право, 2010. С. 6.

¹⁷ Ніжинська І. Про українське слідство та ДБР. URL: <http://resonance.ua/irina-nizhinska-pro-ukrayinske-slidstvo-ta-dbr/>

з реформування сектору цивільної безпеки, підкреслив, що проблема наших слідчих полягає у тому, що вони не знають досвіду європейських колег, слабо розуміються в суперсучасних методиках розслідування злочинів, пов'язаних із сексуальним та гендерним насильством, розслідування фінансових злочинів та відмивання грошей, захистом свідків, та в тактиці проведення слідчих дій. Прокурори і слідчі, а також оперативні працівники не добре розуміють роль і місце кожного з них в процесі: прокурора – як правознавця та процесуального керівника, слідчого й оперативного працівника (або ж детектива) – як осіб, які не вирішують правові питання, а професійно займаються лише добуванням доказів, із яких прокурор потім будує обвинувачення¹⁸. При цьому автор акцентує увагу на важливості недопущення порушення прав людини під час розслідування.

Крім того, в Україні необхідно враховувати не тільки аспекти оптимальної європейської моделі загальних елементів системи органів кримінальної юстиції та найбільш ефективні напрями і форми досягнення завдань кримінального судочинства, але й запити та очікування суспільства щодо протидії злочинності безпосередньо в Україні¹⁹, на чому справедливо наголошують Г. І. Сисоєнко та А. В. Самодін. Тим паче, що небезпечно «переносити» зарубіжний досвід у практику реформування вітчизняних правоохоронних органів без ретельного дослідження доцільності та дієвості таких заходів²⁰, із чим цілком погоджуємося.

З. С. Галаван з цього приводу слушно звертає увагу навіть на понятійні розбіжності. Зокрема, у вітчизняному

¹⁸ Слюхіяк А. Європейський досвід – українським правоохоронцям. URL: <https://pmg.ua/life/61188-yevropeyskyy-dosvid-ukrainskym-pravoookhoroncyam>

¹⁹ Сисоєнко Г. І., Самодін А. В. Нові органи досудового розслідування в Україні. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2015. № 5(26). С. 124.

²⁰ Городовенко В. В., Ганзенко О. О., Макаренков О. Л. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: навч.-метод. посіб. Запоріжжя, 2012. 181 с.

кримінальному процесі досудове розслідування підрозділяється на дізнання та досудове слідство. Натомість, у країнах Західної Європи як синонім термінам «досудове слідство» та «розслідування» вживається поняття «кримінальне переслідування»²¹. Порядок розслідування відрізняється в різних державах і визначається національним кримінально-процесуальним законодавством. Відповідно, з урахуванням специфіки процесуальної діяльності в кожній державі функціонує своя система органів досудового слідства.

На думку автора, структурна організація підрозділів досудового слідства в державах-членах Європейського Союзу обумовлюється адміністративно-територіальним устроєм і видом правової системи, до якої вони належать. Крім того, структура органів кримінального переслідування диктується специфікою системи правоохоронних органів, характерною для кожної з країн-учасниць Європейського Союзу²².

Як стверджує О. Ю. Татаров, особливим, передусім, є кримінально-процесуальне регулювання досудового провадження у країнах англосаксонської (загальної) та романо-германської (континентальної) правових систем²³. З країн Європейського Союзу до англосаксонського типу правової системи відноситься Великобританія, де головним джерелом права є судова практика. І, як підкреслює А. В. Шевчишен, законодавство таких країн опирається на судову практику, судові прецеденти, напрацьовані протягом сторіч, тоді як в інших країнах європейської континентальної правової системи регулювання здійснюється на основі законодавства, матеріалізованого в нормативно-правових

²¹ Галаван З. С. Функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу. *Публічне право*. 2012. № 3. С. 219.

²² Там само. С. 225.

²³ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. 586 с.

актах, що приймаються органами державної влади, а не прецедентного права²⁴.

Свою чергою, до романо-германського типу правової системи відносяться, передусім, такі країни Європейського Союзу, як Франція, Німеччина, Італія, Польща тощо. Як вже зазначалося вище, у країнах континентального права існують «писані», тобто прийняті вищими органами законодавчої влади кримінальні, кримінально-процесуальні й інші кодекси, що регламентують діяльність правоохоронних органів і процес виявлення правопорушень, їх попередження, а також покарання правопорушників. У країнах загального (статутного) права такі детальні систематизовані кодекси відсутні, діяльність правоохоронних органів регламентується статутами або судовими прецедентами²⁵. Також цікаво зауважити, що в межах романо-германської (континентальної) правової сім'ї виокремлюють романську (Італія, Іспанія, Бельгія, Люксембург) та германську (Австрія, Швейцарія, Греція) основні правові підгрупи, можливе виокремлення скандинавської, іберійської, слов'янської чи інших додаткових підгруп²⁶. У більшості таких країн порядок здійснення досудового провадження визначається низкою нормативно-правових актів, вагоме місце серед яких займає Кримінальний процесуальний кодекс, адже кодифіковані акти як джерела кримінального процесуального права запозичені більшістю європейських та інших країн²⁷.

²⁴ Шевчишен А. В. Досудове провадження за кримінально-процесуальним законодавством України та зарубіжних країн (порівняльний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2011. 214 с.

²⁵ Сіроштан Ю. Характеристика адміністративної діяльності патрульних служб поліції Великобританії, Канади, США та Франції. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 1. С. 37.

²⁶ Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2016. С. 92.

²⁷ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.-Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 592–593.

Розглянемо особливості функціонування системи досудового слідства у деяких державах-членах Європейського Союзу детальніше.

Так, у Великобританії система правоохоронних органів у цілому відноситься до децентралізованих, тобто центральні, регіональні й місцеві правоохоронні органи є автономними у межах визначеної юрисдикції. Як зазначає О. І. Шевченко, відомі різні варіанти реалізації децентралізованої моделі, проте характерною ознакою є саме відсутність ієрархії. При цьому у Великобританії центральних правоохоронних формувань не існує взагалі – на вищому рівні державного управління діють тільки координаційні структури²⁸.

Варто зауважити, що у Великобританії, а також Північній Ірландії здійснювати досудове розслідування уповноважена, передусім, поліція. Виявлення, припинення та розкриття злочинів покладається на спеціальних посадових осіб поліції – констеблів. Загальне керівництво поліцейськими службами здійснює міністр внутрішніх справ²⁹. Поліція збирає докази, передає їх аторнею, який, своєю чергою, представляє їх у суді. Якщо суд приймає рішення про достатність і вагомість доказів, то тоді запідозреній особі пред'являється обвинувачення, після чого розпочинається судовий розгляд справи³⁰. При цьому варто зауважити, що органом попереднього провадження є місцевий суд, який здійснює контроль за органами

²⁸ *Шевченко О. І.* Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2018. С. 152.

²⁹ *Бусол О. Ю.* Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

³⁰ *Джурканин Т., Негодченко А., Сергєвнин В.* Кадровое обеспечение полиции США: монография / под ред. засл. юриста Украины, проф. А. В. Негодченко. Х.: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел.; Д.: Лира ЛДТ, 2003. С. 28.

розслідування. Саме суду надано право визнавати доказами подані поліцією матеріали, і власне поліція уповноважена збирати докази тільки за наказом судді³¹.

Крім того, спеціальним органом, який здійснює досудове розслідування (кримінальне переслідування), є відокремлена і незалежна від поліції організація – Королівська служба переслідування (Королівська служба звинувачення). Дана Служба формується з вищої ланки, яка очолюється директором державного обвинувачення, та 13 регіональних ланок (регіональних центрів), які очолюють головні королівські обвинувачі³².

Королівська служба переслідування надає поліції рекомендації з розслідування злочинів і готує матеріали кримінальної справи для направлення їх до суду. У кожній справі, що надійшла з поліції, компетентна посадова особа Королівської служби переслідування повинна з'ясувати, чи зібрані достатні дані для здійснення кримінального переслідування в суді конкретної особи, і чи буде відповідати суспільним інтересам таке переслідування³³. Також здійснення кримінального переслідування у Великобританії знаходиться у сфері компетенції Управління податкових зборів і Управління по боротьбі з великомасштабним шахрайством.

Натомість, у Франції правоохоронна система централізована й ієрархічна. Розрізняють дві системи поліції:

³¹ Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

³² Metropolitan Police. Total Policing. URL: <http://content.met.police.uk/Home>

³³ Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

адміністративну (займається попередженням правопорушень, виконує інші профілактичні функції) та судову (кримінальну) яка розслідує більшість злочинів, і посадових осіб якої поділяють на три категорії: офіцерів судової поліції, які мають право здійснювати самостійне попереднє дізнання; агентів судової поліції; посадових осіб і агентів, уповноважених законом виконувати деякі функції судової поліції (здійснювати окремі процесуальні дії тощо). Судова поліція перебуває під контролем одночасно з боку прокуратури, звинувачувальної камери у сфері здійснення слідчих дій і поліцейських чинів вищого рівня³⁴.

Також варто зауважити, що у Франції доволі ефективно співіснують дві централізовані правоохоронні підсистеми з практично однаковим функціональним призначенням та організаційною структурою – цивільна (підпорядковується міністерству внутрішніх справ, міністерству юстиції) і воєнізована – жандармерія (підпорядковується міністерству оборони). Цивільна поліція відповідає за великі міста, воєнізована – за невеликі міста, сільську місцевість і військові частини. Подібна модель має місце також в Австрії, Італії (воєнізована поліція – карабінери), Португалії (воєнізована поліція – гвардія)³⁵ тощо.

Отже, функція розслідування покладена на слідчих, поліцію та жандармерію. Французька прокуратура керує діяльністю поліції та підтримує обвинувачення в суді (входить до системи міністерства юстиції). Так, у Франції законодавчо закріплено дві форми розслідування:

- 1) попереднє судове слідство, що здійснюється судовими чиновниками – слідчими суддями;
- 2) дізнання або поліцейське розслідування, що проводиться прокуратурою та судовою поліцією.

При цьому в більшості випадків розслідування здійснюється у формі саме поліцейського дізнання.

³⁴ Голяк Л. В., Мацко А. С., Тюріна О. В. Порівняльне правознавство: курс лекцій. К.: МАУП, 2004. С. 168–170.

³⁵ Там само. С. 168–170.

Дізнання (за очевидними злочинами і початкове дізнання) проводиться під керівництвом прокурора поліцейськими комісарами, офіцерами й агентами судової поліції, мерами та їх помічниками, в окремих справах – польовими охоронцями, лісовими сторожами та деякими іншими чиновниками. При цьому змістом будь-якого виду поліцейського дізнання є відшукування доказів, закріплення доказів і вживання заходів до виявлення й розшуку осіб, винних у порушенні закону (процесуальне значення дій поліції розрізняється залежно від виду дізнання). І, як влучно підкреслює О. Ю. Татаров, поліція вправі робити затримання не тільки підозрюваних, але й потерпілих і свідків для дачі ними відомостей про злочин³⁶.

Тобто французьке дізнання є загальним розслідуванням («*inquisitio generalis*»), спрямованим до встановлення події злочину й винної особи, а наступне за ним досудове слідство покликано виконувати завдання спеціального розслідування («*inquisitio specialis*»), з'ясування винності встановленої особи у виявленому злочині³⁷.

У цьому контексті О. Ю. Бусол вказує на специфіку судової діяльності поліції, яка полягає в сприянні слідчому судді під час установлення порушень норм кримінального законодавства, збиранні необхідних доказів за його дорученнями, розшуку осіб, які вчинили злочини, і передаванні їх судовому слідчому³⁸. Незважаючи на свою назву, слідчий суддя за суттю виконуваних ним у процесі функцій – слідчий. Як справедливо зауважує В. М. Галунько,

³⁶ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 608–609.

³⁷ Там само. С. 610.

³⁸ Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

перевагами французької системи функціонування органів досудового розслідування є самостійність слідчих суддів (контролює діяльність слідчих суддів слідчий орган, у роботі якого беруть участь судді апеляційного суду) і відсутність стороннього втручання в розслідування кримінальних справ³⁹. Слідчий суддя відповідно до закону здійснює всі слідчі дії, які вважає необхідними для встановлення істини, приймає самостійно рішення (окрім взяття під варту)⁴⁰. Отже, процесуальне положення судового слідчого створює реальні гарантії його незалежності.

Водночас у Франції прокурор також має значні повноваження при проведенні досудового слідства, адже досудове слідство може бути почато тільки при наявності вимоги прокурора (кримінального позову), і судовий слідчий не вправі особисто почати слідство, діючи в межах позову прокурора.

Цікавою особливістю вважаємо і подвійну природу французького досудового слідства, на чому наголошує О. Ю. Татаров, адже слідчий суддя діє як орган першої інстанції тоді, як органом другої інстанції є «обвинувальна камера»⁴¹. Відмітимо, що «обвинувальна камера» діє при кожному апеляційному суді в змагальному порядку у складі голови й двох членів та здійснює нагляд за слідчим суддею й діяльністю судової поліції, має право накладення на них дисциплінарних стягнень, розглядає скарги на слідчого, прокурора й поліцейських чиновників тощо⁴². Так, у випадку встановлення слідчим у процесі досудового розслідування

³⁹ Галунько В. М. Органи слідства в державах різних правових систем та в Україні: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія Юридичні науки: збірник наукових праць. Херсон: НВХДУ, 2016. № 6 (2). С. 50–52.

⁴⁰ Литвинчук О.І. Процесуальний статус слідчого в кримінальному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ. 2007. 20 с.

⁴¹ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 610–611.

⁴² Там само. С. 611.

складу злочину у вчиненому діянні, слідчий направляє справу в «обвинувальну камеру». Своєю чергою, з направленням обвинувальною камерою справи у відповідний суд розпочинається стадія судового розгляду.

Також серед органів досудового слідства Франції варто відмітити й суддів та слідчих суддів у справах про злочини, вчинені неповнолітніми, палату з контролю за слідством при військових судах, слідчі комісії при Військовій палаті правосуддя та Палаті правосуддя Республіки.

На відміну від французької системи функціонування органів досудового розслідування, в Німеччині характерною особливістю є децентралізованість правової системи, що охоплює чотири спеціалізовані поліцейські відомства загальнодержавного рівня (Федеральне відомство кримінальної поліції, федеральна поліція, поліція готовності та поліція бундестагу) і поліцейські відомства федеральних земель. Диференційована модель органів досудового розслідування передбачає наявність декількох структур, відповідальних за виявлення та розслідування злочинів⁴³.

Згідно із законодавством Федеральної Республіки Німеччини відсутня процесуальна фігура слідчого, а розслідування провадиться у формі прокурорського дізнання, завданням якого є встановлення події злочину і причетності до нього конкретної особи. Обов'язок доказування факту злочину і вчинення його конкретною особою покладається на суд⁴⁴. Тобто фактично в Німеччині досудове слідство «замінено» поліцейським дізнанням під безпосереднім керівництвом прокурора або слідчого судді, прокурор

⁴³ Голяк Л. В., Мацко А. С., Тюріна О. В. Порівняльне правознавство: курс лекцій. Київ. МАУП. 2004. 200 с.; Проневич О. С. Ієрархія джерел поліцейського права Німеччини та Польщі. *Право і Безпека*. 2011. № 4. С. 75–81.

⁴⁴ Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

самостійно проводить розслідування в кримінальних справах і лише він наділений функцією обвинувачення з подальшим його підтриманням під час розгляду справи в суді⁴⁵.

Як бачимо, у Німеччині здійснення кримінального переслідування, прийняття рішення про його початок чи завершення, з'ясування обставин справи та збирання доказів є основним завданням прокуратури. Своєю чергою, кримінальні злочини розслідує поліція, що підпорядкована федеральній владі або міністру внутрішніх справ відповідної землі. Поліція здійснює кримінальне переслідування на прохання земельної влади або за розпорядженням федерального міністра внутрішніх справ⁴⁶. Провадження дізнання в поліції покладено на певну категорію службовців, які називаються «допоміжними службовцями прокуратури», набуваючи такого статусу через приналежність до певного розряду службовців, наприклад, інспекторів поліції. Також варто зауважити, що поліцейська система Німеччини поділяється на загальну поліцію, яка займається розслідуванням дрібних (малозначних) злочинів, та кримінальну, яка займається розслідуванням тяжких злочинів.

Тобто, безпосередньо до органів досудового розслідування Німеччини відносяться прокуратура, поліція та слідчий суддя. Останній при цьому бере участь у провадженні дізнання, якщо прокурор вважає за необхідне здійснення слідчих дій і подає клопотання дільничному судді за територіальністю. Основним завданням слідчого судді є реалізація судових доказів шляхом проведення за клопотанням сторін, в першу чергу прокурора і поліції, судових процесуальних дій, вирішення питання про арешт⁴⁷. Слідчий суддя видає (або відмовляє у видачі)

⁴⁵ Шевченко О. І. Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2018. С. 152–162.

⁴⁶ Голяк Л. В., Мацко А. С., Тюріна О. В. Порівняльне правознавство: курс лекцій. Київ. МАУП. 2004. С. 152–153.

⁴⁷ Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в

письмовий ордер на арешт залежно від наявності «серйозної підозри» і вправі обрати більш легкий запобіжний захід при наявності для цього підстав⁴⁸. Як бачимо, у загальному випадку розслідування здійснює поліція під керівництвом прокурора, а слідчий суддя приймає в ньому участь лише епізодично, у випадках прийняття найважливіших рішень у справі й легалізації доказів.

Прокуратура самостійно провадить всі слідчі дії (за винятком випадків, коли необхідно отримати дозвіл суду) й застосовує заходи процесуального примусу. І, як вже зазначалося вище, оскільки в прокуратурі відсутні окремі посади слідчих, прокурор здійснює розслідування самостійно. Лише прокурор наділений функцією обвинувачення з подальшим його підтриманням при розгляді справи в суді. Крім того, характерною особливістю досудового розслідування в Німеччині, на чому наголошує О. Ю. Татаров, є той факт, що проведене поліцією або прокурором досудове розслідування не має детально регламентованої процесуальної форми й здійснюється в пошуковому порядку. Тому розслідування важко відокремити від оперативно-розшукової діяльності. І безпосередньо поліцейське розслідування здебільшого здійснюється непроцесуальними засобами⁴⁹.

Заслугує на увагу й німецька практика досудового розслідування в контексті використання як доказів повідомлень секретних джерел оперативно-розшукової діяльності, що можливе двома способами:

1) шляхом допиту працівника поліції про те, що йому відомо зі слів секретного агента, який залишається для суду анонімним;

контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

⁴⁸ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: Донецьк: ТОВ «ВІПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 66.

⁴⁹ Там само. С. 604–605.

2) шляхом допиту самого секретного інформатора без розкриття учасникам процесу його особи⁵⁰.

Варто погодитися з тим, що для змагального типу процесу ці способи є неприйнятними, оскільки перший з них порушує принцип безпосередності, а другий – принцип рівності сторін. Цим, зокрема, пояснюється обмеженість використання відомостей секретних джерел лише деякою категорією справ.

Досліджуючи особливості функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу, слід зупинитися й на досудовому розслідуванні в Італії, де кримінальне переслідування уповноважені здійснювати підрозділи департаменту публічної безпеки міністерства внутрішніх справ, а саме: дирекції кримінальної, автодорожньої, залізничної, прикордонної та поштової поліції, поліції превенції. У складі Міністерства внутрішніх справ діє також Корпус державної поліції, у підпорядкуванні міністерства оборони та міністерства внутрішніх справ – Корпус карабінерів, у підпорядкуванні міністерства внутрішніх справ та міністерства фінансів – Фінансова гвардія, призначена для забезпечення дотримання законів у сфері економіки, фінансів і торгівлі тощо⁵¹. Слушно зауважити, що подібна структура органів часто призводить до неузгодженості, дублювання функцій і повноважень (особливо у випадку поліції та карабінерів), виникнення протиріч, «перекладання» відповідальності. Така ситуація є більш-менш характерною і для інших країн Європейського Союзу – Бельгії, Іспанії, Нідерландів, Франції тощо.

Специфічним є й функціонування досудового розслідування в Польщі, де першому заступнику

⁵⁰ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.-Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 606–607.

⁵¹ Свон Р. Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России: научное издание / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, издательство «Алетейя», 2000. С. 56–62.

воєводського коменданта поліції як куратору служб кримінальної поліції підпорядковано, в тому числі управління слідства і дізнання⁵². Спеціальним незалежним від місцевої поліції органом в Польщі є Центральне бюро розслідування, яке має свої підрозділи в кожному регіоні країни та виконує функції й завдання щодо боротьби з організованою злочинністю й незаконними діями, які сприяють її процвітанню (торгівля зброєю, вибуховими пристроями, вимагання тощо); розкриття злочинів, які пов'язані з незаконним обігом наркотиків (виробництвом, контрабандою, розповсюдженням); розкриття економічних злочинів (відмивання брудних грошей, шахрайство, корупція)⁵³.

Згідно з нормами польського законодавства в рамках досудового розслідування передбачені:

1) підготовчий процес, метою якого є встановлення того, чи вчинені діяння заборонені та чи це є злочином;

2) виявлення та в разі потреби затримання злочинця/правопорушника;

3) збір даних (особиста та загальна інформація) стосовно обвинуваченого;

4) з'ясування обставин справи, зокрема встановлення постраждалих осіб та розміру шкоди;

5) збирання та збереження доказів для суду.

Підготовчий процес здійснює прокурор (чи проводить нагляд над процесом) і поліція – у межах визначеної законом сфери компетенції⁵⁴.

⁵² Проневич О. С. Інституційно-правові засади діяльності «поліцейських» міністерств Німеччини та Польщі. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 103–108.

⁵³ Шостко О. Ю. Аналіз ефективної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності в окремих європейських країнах. *Проблеми законності*. 2009. № 1. С. 181.

⁵⁴ USTAWA z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. Kancelaria Sejmu. 2010. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970890555/U/D19970555Lj.pdf>

Підсумовуючи загальні та відмінні риси у функціонуванні системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу, слід погодитися з А. І. Біласом в тім, що в сучасних умовах відбувається юридичне і фактичне розширення повноважень поліції. Так, у Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та ін. країнах поліцейські на практиці майже в повному обсязі здійснюють розслідування переважної частини кримінальних справ, адже судова влада і прокуратура делегують поліції більшість своїх функцій. Водночас в країнах Європейського Союзу спрощено порядок провадження поліцією ряду процесуальних дій – арештів, обшуків тощо, а також порядок розгляду судами справ про протиправні дії, що визнаються не тяжкими, і свідчення поліцейських часто використовуються як єдина і основна доказова база обвинувачення⁵⁵.

О. І. Шевченко в даному контексті підкреслює, що досудове слідство в зарубіжних країнах зі сталою демократією зосереджено в різних органах із різною політико-правовою природою і під різними назвами. У більшості країн посадові особи, які уповноваженні законом здійснювати розслідування кримінальних проступків, мають категорійну назву «слідчі». Вони можуть належати до різних гілок державної влади: судової – слідчі-судді (Франція, Естонія, Словаччина); бути в адміністративному підпорядкуванні в органів виконавчої влади через входження до органів поліції (Франція, Польща, Естонія, Словаччина) тощо. Контроль, за діяльністю слідчих здійснюють у всіх країнах судові органи: апеляційні й місцеві суди або/та прокуровори⁵⁶.

На нашу думку, у результаті дослідження організації та функціонування системи досудового слідства у державах-

⁵⁵ Білас А. І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К., 2016. С. 109–110.

⁵⁶ Шевченко О. І. Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2018. С. 164–165.

членах Європейського Союзу доречно визначити специфічні передумови функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу, які полягають у наступному:

1) структурна організація системи досудового слідства в державах-членах Європейського Союзу обумовлюється, передусім, адміністративно-територіальним устроєм країни (унітарний чи федеративний державний устрій) та моделлю системи правоохоронних органів (централізована, децентралізована);

2) вид правової системи (англосаксонська, романо-германська), до якої відноситься та чи інша держава-член Європейського Союзу обумовлює особливості системи досудового слідства та, зокрема, нормативно-правові основи її функціонування;

3) безпосередньо система органів досудового розслідування та порядок розслідування визначається національним кримінально-процесуальним законодавством, у якому вагоме місце в більшості країн займає Кримінальний процесуальний кодекс.

Вважаємо, що особливості функціонування системи досудового слідства в окремих державах-членах Європейського Союзу виявляються у тому, що у:

1) Великобританії при децентралізованій правоохоронній системі та під впливом прецедентного права (судової практики) здійснювати досудове розслідування уповноважені поліція (під загальним керівництвом міністра внутрішніх справ) та спеціальний, відокремлений і незалежний від поліції орган – Королівська служба переслідування (Королівська служба звинувачення), що надає поліції рекомендації з розслідування злочинів і готує матеріали кримінальної справи для направлення їх до суду (місцевий суд – орган попереднього провадження, який здійснює контроль за органами розслідування), а також Управління податкових зборів і Управління по боротьбі з великомасштабним шахрайством;

2) Франції при централізованій правоохоронній системі функціонують цивільна та воєнізована підсистеми, у

межах яких функція розслідування покладається на слідчих (слідчі судді здійснюють попереднє судове слідство), «обвинувальну» камеру, жандармерію та судову або кримінальну поліцію (здійснюють дізнання або поліцейське розслідування під керівництвом прокуратури, що підтримує обвинувачення в суді та входить до системи міністерства юстиції);

3) Німеччині при децентралізованій правовій системі має місце диференційована модель органів досудового розслідування – відсутня процесуальна постать слідчого (розслідування провадиться у формі прокурорського дізнання); прокурор проводить розслідування і наділений функцією обвинувачення з подальшим його підтриманням в суді; загальна (дрібні злочини) та кримінальна (тяжкі злочини) поліція розслідує злочини, підпорядковуючись федеральній владі або міністру внутрішніх справ відповідної землі; слідчий суддя проводить судові процесуальні дії та вирішує питання про арешт;

4) Італії досудове розслідування здійснюється підрозділами департаменту публічної безпеки міністерства внутрішніх справ (дирекції кримінальної, автодорожньої, залізничної, прикордонної та поштової поліції, поліції превенції), Корпусом державної поліції, Корпусом карабінерів, Фінансовою гвардією тощо, що часто призводить до неузгодженості, дублювання функцій і повноважень;

5) Польщі управління слідства і дізнання знаходиться в підпорядкуванні першого заступника воєводського коменданта поліції (куратора служб кримінальної поліції); поліція і прокурор (проводить нагляд над процесом) здійснюють підготовчий процес в рамках досудового розслідування; спеціальним, незалежним від місцевої поліції органом є Центральне бюро розслідування.

Організація та функціонування системи слідчих органів країн Північної та Південної Америки

У процесі вивчення та використання закордонного досвіду організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів одним із пріоритетних, актуальних і своєчасних в процесі реформування системи досудового розслідування в Україні напрямів є дослідження досвіду країн Північної та Південної Америки.

Діяльність слідчих органів в окремих країнах Північної та Південної Америки вивчали М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. Ю. Бусол, В. М. Галунько, Р. А. Калюжний, М. Г. Колодяжний, Т. М. Кравцова, Н. П. Матюхіна, Ф. М. Решетніков, В. П. Петков, В. М. Плішкін, А. В. Савченко, О. М. Сало, О. Ю. Татаров, О. І. Шевченко та інші науковці у сфері вітчизняної та зарубіжної юриспруденції. Проте комплексно організація та функціонування системи слідчих органів країн Північної та Південної Америки залишається невисвітленою належним чином, потребують конкретизації її особливості.

Варто погодитися з Т. М. Кравцовою, що зміни, яких зазнало суспільне життя країни, потреба в реформуванні діяльності правоохоронних органів, зокрема проведення функціональної та структурної реформи системи Міністерства внутрішніх справ України, обумовлюють необхідність вивчення досвіду інших країн. Особливо цікавим, на думку автора, є досвід Сполучених Штатів Америки (США), оскільки децентралізація поліції і слідства в США досягли максимального рівня, і тим цікавішою є організація, яка була створена в США на федеральному рівні для забезпечення взаємодії поліцейських формувань і розслідування злочинів, що створюють загальнодержавну загрозу, – Федеральне Бюро Розслідувань (ФБР)⁵⁷.

⁵⁷ Кравцова Т. М., Кравцов О. Л. Історія створення і функціонування федерального бюро розслідувань США. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 15.

О. Ю. Татаров також зауважує, що, зважаючи на те, що реформування досудового провадження в Україні передбачає і зміну організаційних основ діяльності органів розслідування, зокрема їх структури, вважається за доцільне для врахування певного досвіду проаналізувати організаційні засади функціонування органів та суб'єктів розслідування в США⁵⁸.

Натомість М. Г. Колодяжний зазначає, що в науковій літературі прийнято звертати більшу увагу на практику протидії злочинності західних розвинених держав (США, країни-члени ЄС). При цьому залишається малодослідженим досвід у цій царині деяких країн Латинської Америки, де фінансовий стан та економічні можливості з утримання правоохоронних органів більшості з них є дуже схожими з українськими. Крім цього, враховуючи, що в останні роки урядам більшості країн даного регіону світу вдалося значно зменшити рівень криміногенності, вивчення досвіду країн Латинської Америки у сфері запобігання злочинності уявляється актуальним⁵⁹.

Розглянемо організацію та функціонування системи слідчих органів окремих країн Північної та Південної Америки детальніше.

Слід відмітити, що правові системи деяких із вищезазначених країн, серед яких яскравими представниками є США та Канада, відносяться до англосаксонської сім'ї. Тому однією з ключових особливостей є недостатня кодифікованість кримінального процесу і відповідно наявність значної кількості норм прецедентного права (судової практики). Як справедливо зазначає О. Ю. Татаров, у США процесуальні правила розслідування злочинів визначені великою кількістю законодавчих актів:

⁵⁸ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 594.

⁵⁹ Колодяжний М. Г. Запобігання злочинності у країнах Латинської Америки *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 1–2.

Конституцією 1787 р. й поправками до неї («Білль про права» 1791 р.), тлумачення цих положень Верховним судом США, де передбачені основні положення кримінального судочинства, пов'язані з провадженням у кримінальних справах⁶⁰.

При цьому варто зауважити, що система норм кримінально-процесуального та кримінального права штатів характеризується тим, що дія норм права одного штату, як правило, розповсюджується лише на його територію. Тому важливе місце в механізмі регламентації кримінального процесу США займають Федеральні правила кримінального процесу в окружних судах, які враховують можливі колізії в процесуальному праві й надають суддям певну свободу дій, і є основою для провадження у кримінальних справах⁶¹. Тобто в США процесуальні правила розслідування злочинів визначаються цілою низкою нормативно-правових актів різного рівня, наслідком чого є їх «заплутаність» та численні колізії при застосуванні на практиці⁶².

Виходячи з державного устрою США, які є федеративною державою, що передбачає незалежність місцевих органів влади від органів влади штату, а останні, своєю чергою, незалежні від федерального уряду, на кожному із цих трьох рівнів державної влади є власні автономні органи розслідування. Зокрема, у США федеральні органи проводять розслідування злочинів, віднесених законом до підслідності й підсудності федерального уряду; слідчі органи на місцях – злочинів, які віднесені до

⁶⁰ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 588.

⁶¹ Ковалев В. А. Уголовный процесс современных капиталистических государств: метод. указ. для слуш. заоч. формы обучения. М., 1981. С. 116–121.

⁶² Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 588–589.

компетенції місцевої влади⁶³. Тому американську поліцейську систему вважають однією з найменш централізованих у світі, а її організацію – доволі складною, оскільки в США нараховуються близько 40 000 поліцейських формувань, чітке ієрархічне підпорядкування між якими практично відсутнє, на чому слушно наголошує К. Ф. Гуценко⁶⁴. О. Ю. Татаров у даному контексті відмічає, що всі поліцейські органи США наділені повноваженнями здійснювати розслідування злочинів, однак при визначенні підслідності нерідко виникають певні труднощі, оскільки нормативно це питання не врегульовано і вирішується, як правило, на основі «усталених історичних традицій» і «ділових відносин» між правоохоронними органами⁶⁵.

У США не існує єдиної системи слідства. На федеральному рівні діє близько 40 органів слідства, великих і дрібних, кожен із яких включений у структуру того чи іншого міністерства або відомства і має свою спеціалізацію. Коло обов'язків і характер діяльності цих органів визначені федеральними законами і відомчими актами⁶⁶.

Безпосередньо провадити розслідування в США уповноважені поліція (посідає провідне місце, здійснюючи розслідування більшості злочинів), слідчі та урядові комісії, коронери, атторнетура, журі присяжних засідателів та

⁶³ Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanikh-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

⁶⁴ Гуценко К. Ф., Головка Л. В., Филимонов Б. А. Уголовный процесс западных государств. М.: Зерцало. М, 2002. 572 с.

⁶⁵ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.-Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 594–595.

⁶⁶ Robert S. Mueller, John J. Miller, Michael P. Kortan The FBI: A Centennial History, 1908–2008. Washington: U.S. Department of Justice; Federal Bureau of Investigation. 2008. 97 с.

судейські чиновники⁶⁷. Окрім того, Президент США може створювати спеціальні групи для розслідування фінансових злочинів і шахрайств, а також встановлювати правила досудової процедури в кримінальних справах про військові злочини, здійснювати відповідне тлумачення законодавчих актів.

Серед федеральних органів розслідування найчастіше функцію досудового розслідування здійснюють ФБР, Служба розслідувань і безпеки Міністерства торгівлі, Бюро з наркотиків та Секретна служба Міністерства фінансів, Федеральне бюро міграції і натуралізації, Митне бюро і багато інших. Розслідуванням займаються поліцейські органи штатів (крадіжки, грабежі та інші злочини, відповідальність за які передбачена законами окремих штатів), а також шерифи. У структурі багатьох поліцейських організацій діють відділи розслідувань, відділи детективів та криміналістичні лабораторії⁶⁸.

Безпосередньо попереднє розслідування починається, як правило, після порушення переслідування за скаргою потерпілого. Після надходження матеріалів розслідування до суду передбачається попереднє слухання справи. Обвинувальний акт підлягає затвердженню Великим журі – органом віддання до суду, який становить колегію присяжних (у федеральних судах 16–23 особи). Велике журі може виступати і як орган розслідування. Засідання відбувається за зачиненими дверима. Ухвалена Великим журі або магістратом постанова про віддання обвинувачуваного до суду затверджується обвинувачем, а потім офіційно подається обвинувачуваному⁶⁹.

⁶⁷ *Николайчик В. М.* Уголовный процесс США. М.: Изд-во «Наука», 1981. С. 43.

⁶⁸ Особливості кримінального процесу США. URL: https://pidruchniki.com/1220111359199/pravo/anglosaksonska_model_kriminalnogo_protsesu

⁶⁹ Там само. URL: https://pidruchniki.com/1220111359199/pravo/anglosaksonska_model_kriminalnogo_protsesu

Як підсумовує О. І. Шевченко, система органів слідства США є найбільш складною, оскільки в США:

1) мають місце численні приватні детективні агентства, які за плату проводять розшук на користь замовника;

2) існує близько 20 тисяч різного роду поліцейських служб, що займаються припиненням, попередженням і розкриттям злочинів;

3) у системі правоохоронних органів США функціонують федеральні правоохоронні органи і правоохоронні органи штатів, на які покладається відповідно до правил підвідомчості функція щодо припинення, попередження та розкриття злочинів;

4) агенти розшукових бюро часто виступають у суді як свідки обвинувачення і на їхніх показаннях ґрунтуються вироки;

5) у більшості випадків кримінальне переслідування порушується й ведеться поліцією, Федеральним бюро розслідування (підпорядковується міністру юстиції (генерал-атторнею) США та розслідує найнебезпечніші злочини, які переслідуються за федеральним законом і законами штатів) і органами атторнейської служби⁷⁰.

З вищесказаного випливає, що особливе місце в системі слідчих органів США займає Федеральне бюро розслідувань (ФБР) – провідний орган федерального уряду, наділений повноваженнями здійснення досудового розслідування. На момент створення до його підслідності було віднесено розслідування злочинів у сфері забезпечення національної безпеки держави, згодом компетенція розширювалась, і наразі воно вправі розслідувати всі злочини за винятком злочинів, підслідним спеціальним підрозділам з протидії тероризму.

З цього приводу Т. М. Кравцова наголошує, що ФБР поєднує в собі функції контррозвідки, політичної поліції і

⁷⁰ *Шевченко О. І.* Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2018. С. 162–164.

карного розшуку, тому посідає унікальне місце серед спецслужб світу. На думку автора, США мають дуже цікавий досвід створення ефективної центральної правоохоронної структури, яка, тим не менш, не підмінює собою місцеву поліцію, не займається питаннями її організації і постачання, але бере на себе функції методичного, аналітичного й інформаційного забезпечення поліцейських підрозділів, водночас розслідуючи особливо тяжкі злочини і забезпечуючи національну безпеку США⁷¹.

Як зазначалося вище, ФБР є провідним слідчим органом федерального уряду, входить в систему Міністерства юстиції США і підпорядковане Генеральному прокурору США. Директор ФБР призначається Президентом США строком на десять років, при цьому його кандидатура затверджується Сенатом. ФБР проводить оперативно-розшукову діяльність та слідчі дії у справах федеральної юрисдикції, віднесених до підслідності ФБР і не віднесених до підслідності інших федеральних відомств. Порядок розслідування, проведеного ФБР, регламентований федеральним кримінально-процесуальним законодавством, рішеннями Верховного суду США, наказами, інструкціями та розпорядженнями Президента і Генерального прокурора. Доречно зауважити, що слідчо-оперативна діяльність ФБР проходить під загальним керівництвом федеральних прокурорів. Проведення більшості негласних операцій вимагає затвердження як відповідними керівниками ФБР, так і федеральною прокуратурою⁷².

Слідчий орган ФБР є найширшим із усіх федеральних правоохоронних органів. ФБР поділив свої дослідження на

⁷¹ Кравцова Т. М., Кравцов О. Л. Історія створення і функціонування федерального бюро розслідувань США. *Право і безпека*. 2010. № 4 (36). С. 19.

⁷² Бусол О. Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні). URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanih-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti-2&catid=71&Itemid=382

ряд програм, таких як вітчизняний та міжнародний тероризм, іноземна контррозвідка, кіберзлочинність, державна корупція, громадянські права, організована злочинність / наркотики, бійцівські злочини, насильницькі злочини та великі правопорушники, а також питання заявника. Слідча філософія ФБР підкреслює тісні зв'язки та обмін інформацією з іншими федеральними, державними, місцевими та міжнародними правоохоронними та розвідувальними органами. Значна кількість розслідувань ФБР проводяться спільно з іншими правоохоронними органами або у складі спільних робочих груп⁷³.

Зазначимо, що предметна компетенція ФБР щодо розслідування злочинів закріплена у федеральному законі, Адміністративних актах Президента та Генерального прокурора. Відповідно, основними сферами діяльності ФБР є:

- 1) боротьба з тероризмом;
 - 2) контррозвідувальна робота;
 - 3) боротьба з наркобізнесом;
 - 4) економічна злочинність, «білокомірцева» злочинність (щодо представників держави, бізнесу, посадових осіб і чиновників);
 - 5) розслідування порушень громадянських прав;
 - 6) боротьба з тяжкими злочинами проти особистості⁷⁴.
- Водночас більшість правоохоронних органів США (ФБР, Служба внутрішніх доходів, Секретна служба, Митна служба, Агентство із захисту навколишнього природного середовища, Комісія з цінних паперів та обміну валюти тощо) мають широкі повноваження щодо розслідування «білокомірцевих» злочинів, зокрема кіберзлочинів та виявів фінансового шахрайства⁷⁵.

⁷³What are the primary investigative functions of the FBI? URL: <https://www.fbi.gov/about/faqs/what-are-the-primary-investigative-functions-of-the-fbi>

⁷⁴ Що таке ФБР. URL: <http://um.co.ua/8/8-15/8-151674.html>.

⁷⁵ *Татаров О. Ю.* Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 597.

На офіційному сайті ФБР проголошується, що основними завданнями та функціями ФБР є наступні:

- 1) захист США від терактів;
- 2) захист США від операцій зовнішньої розвідки та шпигунства;
- 3) захист США від нападів кібератак та високотехнологічних злочинів;
- 4) боротьба з державною корупцією на всіх рівнях;
- 5) захист цивільних прав;
- 6) боротьба з транснаціональними, національними злочинними організаціями та підприємствами;
- 7) боротьба з великими «білокомірцевими» злочинами;
- 8) боротьба зі значними насильницькими злочинами⁷⁶.

Для виконання поставлених задач у ФБР працюють 35 000 осіб, включаючи спеціалістів і фахівців з підтримки, таких як аналітики розвідки, фахівці з мовних питань, науковці та фахівці з інформаційних технологій.

Особливою рисою організації та функціонування ФБР, на нашу думку, є той факт, що ФБР працює по всьому світу. Поряд з штаб-квартирою у Вашингтоні, округ Колумбія, у ФБР налічується 56 офісних відділень, розташованих у великих містах по всьому США, більше 350 супутникових офісів – резидентів у містах та селищах по всій країні, і більше 60 міжнародних офісів – юридичних аташе в посольствах США⁷⁷.

Також варто зауважити, що спеціальний агент ФБР (оперативний-слідчий співробітник Бюро) наділений правом носіння зброї, затримання підозрюваного, за наявності санкції суду – арештів, обшуків і вилучень, електронного спостереження та прослуховування, проведення оперативних заходів і розробок, які згідно із законом не потребують санкції суду. Своєю чергою, керівний спеціальний агент очолює управління ФБР на місцях, а керівники найбільших

⁷⁶ Mission & Priorities – FBI. URL: <https://www.fbi.gov/about/mission>

⁷⁷ Там само. URL: <https://www.fbi.gov/about/mission>

місцевих управлінь (Вашингтону та Нью-Йорка) за посадою є одночасно й помічниками директора⁷⁸. Крім того, у США керівник правоохоронного органу, що здійснює розслідування, несе відповідальність за діяльність підрозділу в цілому й організацію проведення операцій. Він координує та спрямовує діяльність структурних одиниць і керує ними⁷⁹.

При цьому М. М. Перепелиця підкреслює, що рішення про проведення процесуальних дій, які тимчасово обмежують конституційні права особи, провадяться за рішенням суду. При розслідуванні злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, таке рішення може бути ухвалене прокурором в усній формі, з подальшим направленням матеріалів до суду, що підтверджують необхідність проведення таких дій. Також, за законодавством США передбачається, що на стадії попереднього розслідування заходи, що не пов'язані з втручанням у приватне спілкування, можуть проводитися за рішенням керівника поліції як керівника органу, яким здійснюється попереднє розслідування (наприклад, спостереження у публічних місцях)⁸⁰.

Важливе значення в організації діяльності слідчих органів США має й аспект взаємодії. Так, для виконання своїх функцій ФБР співпрацює як з державними партнерами, так і з приватним сектором кожен день і на кожному рівні – місцевому, державному, федеральному та міжнародному. Ці партнерські відносини підтримують дослідження та операції, забезпечують взаємовигідний обмін інформацією, що допомагає краще зрозуміти нові загрози та сприяти ініціативам щодо попередження злочинності. Штаб-квартири та місцеві відділення на місцях створили партнерські

⁷⁸ Шевченко О. І. Адміністративно-правовий статус слідчого в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2018. С. 162–164.

⁷⁹ Судебные и правоохранительные органы Украины: учебник / под ред. проф. А. М. Бандурки. Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. С. 307.

⁸⁰ Перепелиця М. М. Проведення оперативно-розшукових заходів у Великій Британії, Росії, США та Україні: монографія. Харків: Вид-во КП Друкарня № 13, 2008. С. 137.

стосунки з практично всіма місцевими, державними, федеральними правоохоронними та розвідувальними службами нації. Наші агенти та допоміжний персонал також тісно співпрацюють з міжнародними організаціями, такими як Інтерпол, а також з правоохоронними та службами безпеки в інших країнах світу⁸¹.

Як узагальнює О. Ю. Татаров, система органів, що здійснюють досудове розслідування злочинів у США, є диференційованою. Органи розслідування включені до структури того чи іншого міністерства або відомства і кожний з них здійснює провадження у справах визначених категорій, тобто з чітким дотриманням принципу спеціалізації. Незважаючи на те, що органи розслідування мають різні завдання і юрисдикцію та функціонують у більшості випадків незалежно один від одного, між ними налагоджений активний обмін інформацією, в основному, за рахунок ведення великої кількості баз даних. Відтак різні органи розслідування, за домовленістю, створюють тимчасові або постійно діючі слідчі формування (спільні групи), поліцейські нерідко створюють спільні групи для розшуку злочинців або розслідування серійних злочинів, учинених на території різних штатів⁸².

На відміну від США, в Аргентинській Республіці кримінальним процесуальним законодавством передбачено, що розслідування здійснює суд при безпосередній участі прокурора, а органи поліції здійснюють попереднє розслідування, тобто першочергове встановлення обставин вчинення злочину. При цьому суд може видавати накази на проведення процесуальних дій поліцією, прокуратурою, здійснюючи при цьому контроль за розслідуванням всіх юрисдикційних рішень, які повинні бути прийняті на підготовчій стадії. Своєю чергою, прокуратура поряд з

⁸¹ Partnerships – FBI. URL: <https://www.fbi.gov/about/partnerships>

⁸² *Татаров О. Ю.* Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВІПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 602.

поліцією уповноважена розпочинати та здійснювати розслідування (при виникненні такої необхідності)⁸³.

Тобто в загальному випадку розслідування злочинів здійснює поліція. Відповідно керівник поліції з розслідування злочинів уповноважений координувати діяльність підлеглих поліцейських під час розслідування злочинів та зобов'язаний забезпечувати законність прийнятого рішення та дотримання прав особи, права якого тимчасово порушені⁸⁴. Водночас, як зауважує А. М. Сало, прокурору та суду належить право формування доказової бази під час розслідування⁸⁵.

Аналогічно Аргентинській Республіці, в Федеративній Республіці Бразилія кримінально-процесуальна діяльність також регламентується кримінальним процесуальним кодексом, зокрема Кримінальним процесуальним кодексом Федеративної Республіки Бразилія 1941 року⁸⁶. Саме цим документом у Бразилії регламентується процес розслідування при чому виключно під час збирання первинних відомостей про злочин, з подальшою передачею відповідних матеріалів до суду, який безпосередньо й здійснює процесуальні дії по справі. Керівник федеральної поліції забезпечує своєчасність і

⁸³ Código Procesal Penal Nacional de Argentina ley 27.063, 10 de diciembre de 2014 Lea más. URL: http://leyes-ar.com/codigo_procesal_penal.htm

⁸⁴ *Galeano Diego* La ley de la policía: edictos y poder contravencional. Ciudad de Buenos Aires, siglo XIX. Revista Historia y Justicia. 2016. no. 6. URL: <https://journals.openedition.org/rhj/515>; *Galvani M.* La Policía Federal Argentina: la construcción de los «otros». Avá no. 23 Posadas dic. 2013. www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942013000200004.

⁸⁵ *Сало О. М.* Реалізація повноважень керівником органу досудового розслідування при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 2.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К., 2018. С. 38–39.

⁸⁶ Código de Processo Penal Brasileira. decreto-lei № 3.689, de 3 de outubro de 1941. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DecretoLei/Del3689.htm.

повноту виконання підпорядкованими йому поліцейськими, процесуальних дій з метою проведення попереднього розслідування, а також виконання доручень прокурора та суду⁸⁷.

Варто зауважити, що керівником уповноваженого органу, яким здійснюється розслідування злочинів, з метою гарантування повноти та ефективності проведення слідчих дій може бути прийняте рішення про здійснення таємного розслідування. Відповідно, на будь-якому етапі розслідування допускаються такі способи одержання доказів, як доступ до кадастрових даних із державних і приватних баз даних, записів телефонних і телекомунікаційних викликів, використання спеціальних технічних засобів під час розслідування⁸⁸ тощо. Крім того, в процесі попереднього розслідування поширена практика здобуття відомостей «негласними засобами», яка, за законодавством Бразилії, закріплена в різних нормативно-правових актах. Зокрема, передбачено, що в випадку необхідності попередження і судового розслідування злочинів співробітник поліції може звернутися до компанії з надання телекомунікаційних послуг з проханням отримати дані про місцезнаходження технічного засобу, який належить потерпілому або підозрюваному, без розшифровки змісту повідомлень. Після цього поліцейський має звернутися до суду протягом 12 год з необхідністю проведення таких дій на підставі рішення суду⁸⁹.

Також керівник федеральної поліції Бразилії при проведенні таємного розслідування злочинів негласними засобами уповноважений здійснювати організацію та координацію дій поліцейського та агента під час здобуття

⁸⁷ Ramon Euclides Guamieri Pedrão. A atuação do delegado de polícia frente ao sistema de freios e contrapesos. URL: <https://franciscosannini.jusbrasil.com.br/artigos/191447142/a-atuacao-dodelegado-de-policia-frente-ao-sistema-de-freios-e-contrapesos>.

⁸⁸ Lei 12850/13 | Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. URL: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035673/lei-12850-13>

⁸⁹ Código de Processo Penal Brasileira. decreto-lei № 3.689, de 3 de outubro de 1941. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DecretoLei/Del3689.htm.

відомостей у процесі здійснення проникнення агента в злочинні групи (доказування не може ґрунтуватися тільки на свідчення агента), що відбувається на підставі рішення суду. При чому прокурор може в будь-який час запросити звіт про таке впровадження, і операція може бути негайно припинена з подальшим повідомленням прокурора та суду у випадку загрози розшифровки агента⁹⁰.

Також важливо відмітити, що директор з розслідування та боротьби з організованою злочинністю несе відповідальність за сприяння здійсненню заходів, дій та операцій на підслідній йому території, приймає рішення про переслідування за вчинення злочинів. І як керівник органу, яким здійснюється розслідування, вживає всіх необхідних заходів, у т.ч. з використанням негласних засобів, спрямованих на встановлення обставин злочину⁹¹.

Підсумовуючи особливості організації та діяльності слідчих органів у Бразилії, доцільно зауважити, що раніше в Бразилії система була поблажливою до злочинців, парламентська етика – слабкою, а корупція – загальноприйнятим явищем, однак країна змінилась. І сьогодні бразильські судді, слідчі та прокурори уособлюють нове покоління з новими цінностями, представники якого переслідують корупцію на високих щаблях влади, не оминаючи президента. Бразильці вважають, що корупція є головною проблемою їхньої держави, і мільйони громадян протестують проти неї⁹².

З цього приводу О. М. Сало слушно робить висновок, що за законодавством Республіки Аргентина, Федеративної

⁹⁰ Lei 12850/13 | Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. URL: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035673/lei-12850-13>

⁹¹ Сало О. М. Реалізація повноважень керівником органу досудового розслідування при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К., 2018. С. 38–41.

⁹² Чому в Латинській Америці більше верховенства права, ніж в Україні? URL: <https://gazeta.ua/blog/49173/comu-v-latinskij-americi-bilshe-verhovenstva-prava-nizh-v-ukrayini>

Республіки Бразилія та США, повноваження досудового розслідування виконує керівник підрозділу поліції, який уповноважений координувати діяльність підпорядкованих йому поліцейських щодо застосування негласних засобів під час попереднього розслідування, у т.ч. приймати рішення про здійснення таємного розслідування з метою ефективного збирання доказів; зміну даних особи; координацію дій поліцейського агента; сприяння проведенню спеціальних заходів, дій та операцій, керівник підрозділу поліції також забезпечує своєчасне виконання поліцейським рішень прокурора, суду щодо проведення процесуальних дій із застосуванням негласних засобів⁹³.

На думку М. Г. Колодяжного, дослідження сучасного стану запобігання злочинності у країнах Латинської Америки дає підстави для здійснення таких висновків:

1) основою запобігання злочинності в даних державах є розвиток системи кримінального правосуддя та запровадження загально-соціальної запобіжної діяльності;

2) останнім часом урядами та місцевими органами влади цих країн приділяється більша увага розширенню суб'єктів запобігання злочинності за рахунок громадських організацій та окремих громадян;

3) найбільш поширеною формою громадського впливу на злочинність є розробка й виконання програм профілактики злочинності із широким залученням громадських організацій, добровольців та волонтерів;

4) розробка програм профілактики злочинності та оцінка їх результативності проводиться за підтримки національних й міжнародних наукових та учбових установ⁹⁴.

⁹³ Сало О. М. Реалізація повноважень керівником органу досудового розслідування при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К., 2018. С. 41–42.

⁹⁴ Колодяжний М. Г. Запобігання злочинності у країнах Латинської Америки *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). С. 11.

Підсумовуючи сказане вище, доходимо висновку, що в процесі вивчення та використання закордонного досвіду організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів одним із пріоритетних напрямків є дослідження досвіду країн Північної та Південної Америки. Оскільки не можна, передусім, не звернути увагу на Сполучені Штати Америки, де багато років поспіль успішно функціонує Федеральне бюро розслідувань, яке наразі виступає своєрідним прототипом при створенні Державного бюро розслідувань в Україні. Високим рівнем ефективності характеризується й діяльність інших слідчих органів країн Північної Америки. Специфічними є особливості організації та функціонування системи слідчих органів країн Південної Америки, які, незважаючи на традиційно високий рівень злочинності, досягли суттєвих результатів у досудовому розслідуванні. Зазначене вище обґрунтовує актуальність дослідження організації та функціонування системи слідчих органів країн Північної та Південної Америки в контексті реформування системи досудового розслідування в Україні.

Вважаємо доцільним виокремити наступні особливості організації та функціонування системи слідчих органів країн Північної та Південної Америки:

1) деякі з країн (США, Канада) відносяться до англосаксонської правової сім'ї, де відсутня достатня кодифікованість кримінального процесуального законодавства, і основним джерелом права виступає прецедентне право (судова практика);

2) система організації та функціонування досудового розслідування регламентується великою кількістю норм кримінального процесуального та прецедентного права, що з урахуванням федеративного устрою в США досить часто ускладнює правозастосування (дія норм права одного штату розповсюджується лише на його територію, паралельно діють федеральні норми та правила, прецедентне право);

3) специфіка організації системи слідчих органів в США обумовлена федеративним державним устроєм в країні (місцеві органи влади незалежні від органів влади штату, які, своєю чергою, незалежні від федерального уряду) – існує

трирівнева система слідчих органів: федеральні органи проводять розслідування злочинів, віднесених законом до підслідності й підсудності федерального уряду; слідчі органи на місцях – злочинів, які віднесені до компетенції місцевої влади;

4) практична відсутність централізації, високий рівень децентралізації системи слідчих органів в США (близько 40 000 поліцейських формувань, чітке ієрархічне підпорядкування між якими практично відсутнє; на федеральному рівні діє близько 40 органів слідства, включених до структури того чи іншого міністерства або відомства і які мають свою спеціалізацію);

5) безпосередньо провадити розслідування в США уповноважені поліція (посідає провідне місце, здійснюючи розслідування більшості злочинів, усі поліцейські органи США наділені повноваженнями здійснювати розслідування злочинів), слідчі та урядові комісії, коронери, атторнетура, журі присяжних засідателів та судейські чиновники;

6) Президент США може створювати спеціальні групи для розслідування фінансових злочинів і шахрайств, а також встановлювати правила досудової процедури в кримінальних справах про військові злочини, здійснювати відповідне тлумачення законодавчих актів;

7) серед федеральних органів розслідування найчастіше функцію досудового розслідування здійснюють ФБР, Служба розслідувань і безпеки Міністерства торгівлі, Бюро з наркотиків та Секретна служба Міністерства фінансів, Федеральне бюро міграції і натуралізації, Митне бюро і багато інших;

8) особливе місце в системі слідчих органів США займає Федеральне бюро розслідувань (ФБР) – провідний орган федерального уряду, наділений повноваженнями здійснення досудового розслідування (входить в систему Міністерства юстиції США і підпорядковане Генеральному прокурору США);

9) слідча філософія ФБР підкреслює тісні зв'язки та обмін інформацією з іншими федеральними, державними,

місцевими та міжнародними правоохоронними та розвідувальними органами (ФБР працює по всьому світу);

10) у країнах Латинської Америки основним джерелом кримінального процесуального права є Кримінальний процесуальний кодекс на ряду з іншими нормативно-правовими актами;

11) в Аргентинській Республіці розслідування здійснює суд при безпосередній участі прокурора, а органи поліції здійснюють попереднє розслідування; суд може видавати накази на проведення процесуальних дій поліцією, прокуратурою, здійснюючи при цьому контроль за розслідуванням;

12) у Бразилії керівник федеральної поліції забезпечує своєчасність і повноту виконання підпорядкованими йому поліцейськими, процесуальних дій з метою проведення попереднього розслідування, а також виконання доручень прокурора та суду; особливими є практика таємного розслідування та проведення негласних дій.

Можливості використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні

Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної політики в будь-якій сфері правовідносин є міжнародне співробітництво та обмін досвідом з тих чи інших питань. Зазначене вище, своєю чергою, обумовлює необхідність не лише всебічного теоретичного вивчення зарубіжного досвіду, але, 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 на сьогодні триває процес їх реформування.

Зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів вивчали низка вітчизняних і зарубіжних науковців:

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 та інші. 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.

Варто погодитися з Р. Яковлевим, що в ході реформування в Україні правоохоронної системи і, зокрема, органів досудового розслідування необхідно враховувати не тільки власний досвід, але і досягнення зарубіжних правоохоронних систем, а також негативні наслідки від використання негнучкого, надмірно регламентованого, формального підходу в питаннях організації досудового слідства. У розробці шляхів впровадження в національне адміністративно-правове законодавство зарубіжного досвіду функціонування слідчих органів, на думку автора, необхідно керуватися принципом ефективності при вирішенні головного завдання, поставленого перед ними суспільством, а саме встановлення особи, яка вчинила злочинне діяння, і спрямування в найбільш короткі терміни матеріалів щодо нього до суду для винесення останнім справедливого рішення⁹⁵.

Тому вважаємо, що рішення щодо запозичення в Україну того чи іншого зарубіжного досвіду з адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів має бути обґрунтованим і виваженим, і враховувати не лише можливі позитивні ефекти від його впровадження, але й вплив наступних чинників:

⁹⁵ Яковлев Р. Зарубежный опыт функционирования следственных органов. *LEGEA ȘI VIAȚA*. Decembrie. 2016. С. 117.

1) доцільність переймання зарубіжного досвіду, виходячи зі стан національного кримінального процесуального законодавства та власне стану досудового розслідування, наявних недоліків і колізій, і відповідно перспектив їх вирішення;

2) необхідні витрати матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів та відповідно реальне становище держави по цих позиціях;

3) співвідношення отриманого результату й понесених витрат на його досягнення в якісному та кількісному еквіваленті;

4) потреби та очікування громадськості в даній сфері правовідносин;

5) особливості національної правової культури, стану злочинності, адміністративно-територіального і державного устрою та інших специфічних для кожної країни рис.

З цього приводу урядовці, міжнародні експерти, науковці висловлюють різні пропозиції та рекомендації. Так, відповідно до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) «Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради Європи» постало питання щодо необхідності позбавлення функцій досудового розслідування органів прокуратури, служби безпеки та податкової міліції⁹⁶, з чим варто погодитися, адже знаходження й підпорядкування слідчих органів у різних відомствах чи гілках влади обумовлює дублювання сфер компетенцій та функцій, зниження об'єктивності та ефективності слідства.

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

⁹⁶ Recommendation PA CE 1402 (1999). Control of internal security services in Council of Europe member states. URL: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>.

судового контролю і проведення допитів окремих осіб за клопотанням сторін, а й для проведення досудового слідства у справах про злочини, вчинені організованими злочинними групами та злочинними організаціями⁹⁷. На нашу думку, така позиція не призведе до підвищення ефективності, об'єктивності й незалежності слідства в Україні, і, натомість, ускладнить та перевантажить роботу судової гілки влади.

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

1) приналежність слідчого до судового відомства обумовлює його процесуальне положення 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 (здійснює з дотриманням змагальної процедури віддання обвинувачуваного суду й розглядає законність і обґрунтованість досудового слідства);

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

5) процесуальні гарантії при відданні підслідного під варту встановлені законом⁹⁸.

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

⁹⁷ 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. 90.

⁹⁸ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВІПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 610.

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 загалом⁹⁹. Аналогічно О. Ю. Татаров, звертаючи увагу на значне навантаження слідчих у своїй повсякчасній діяльності, а також на те, що при відомчій роз'єднаності слідчих та оперативних підрозділів є велика ймовірність зниження якості їх взаємодії, вважає, що базовим для реформаторських дій має стати створення слідчого апарату¹⁰⁰.

Пропозицію щодо створення і в Україні єдиного слідчого органу висловлює і А. Г. Нікуліна. Проте, на думку автора, в Україні варто створити інститут поліцейських детективів, у якому розслідування, збирання і фіксація доказів у процесуальних документах здійснюється однією особою від початку до кінця кримінального провадження, і яка несе відповідальність за якість проробленої роботи, зокрема, підготовку й спрямування обвинувального висновку до суду, тобто детективом (переймаючи досвід ФБР в США, а також Німеччини, скандинавських країн, Казахстану, Білорусі)¹⁰¹.

⁹⁹ Романюк Б. В. Удосконалення досудового провадження в Україні: монографія. К., 2011. С. 167.

¹⁰⁰ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 586.

¹⁰¹ Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Суми, 2017. 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 не тяжкими, тобто запровадити інститут кримінальних проступків, передати право здійснювати розслідування таких справ у повному обсязі дізнавачу задля розвантаження суддів за рахунок спрощення порядку провадження та органів досудового розслідування, які наразі змушені розглядати всі без винятку справи про правопорушення, у т.ч. 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 правовідносин¹⁰².

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, провадження дізнання в поліції покладено на певну категорію службовців, які називаються «допоміжними службовцями прокуратури», набуваючи такого статусу через приналежність до певного розряду службовців, наприклад, інспекторів поліції. Цей розряд визначається урядом землі за погодженням з

¹⁰² Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Суми, 2017. С. 133–134.

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 злочинів¹⁰³. 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 в 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, Вірменії¹⁰⁴ тощо.

І, що цілком відповідає Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999) «Контроль над внутрішніми службами безпеки в країнах – членах Ради

¹⁰³ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 606–607.

¹⁰⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 № 231-V ЗРК. URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/K1400000231>; Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 № 295-З. URL: <http://kodeksy.by/ugolovno-processualnyy-kodeks>.

Європи», про яку йшлося вище, на відмінну 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 обвинувачення¹⁰⁵.

Розглядаючи можливості впровадження в Україні досвіду Грузії з організації та функціонування слідчих органів, О. Ю. Татаров та С. С. Чернявський пропонують доповнити вітчизняний Кримінальний процесуальний кодекс нормами, які б визначали порядок погодження керівником органу досудового розслідування окремих процесуальних рішень слідчих, зокрема, про повідомлення особі про підозру, про застосування запобіжного заходу у виді тримання під вартою та обвинувального акту. Адже наразі, як справедливо зауважують автори, у п. 5 ч. 2 ст. 39 КПК України вже йдеться про повноваження керівників органів досудового розслідування «погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій...», проте без конкретизації – яких саме¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): монографія. К.: -Донецьк: ТОВ «ВПП «ПРОМІНЬ», 2012. С. 613–614.

¹⁰⁶ Татаров О. Ю., Чернявський С. С. Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в діяльності органів внутрішніх справ. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 398.

ВИСНОВКИ

Специфічні передумови функціонування системи досудового слідства у державах-членах Європейського Союзу полягають у наступному: 1) структурна організація системи досудового слідства в державах-членах Європейського Союзу обумовлюється, передусім, адміністративно-територіальним устроєм країни (унітарний чи федеративний державний устрій) та моделлю системи правоохоронних органів (централізована, децентралізована); 2) вид правової системи (англосаксонська, романо-германська), до якої відноситься та чи інша держава-член Європейського Союзу, обумовлює особливості системи досудового слідства та, зокрема, нормативно-правові основи її функціонування; 3) безпосередньо система органів досудового розслідування та порядок розслідування визначається національним кримінально-процесуальним законодавством, у якому вагоме місце в більшості країн займає Кримінальний процесуальний кодекс.

Особливостями функціонування системи досудового слідства в окремих державах-членах Європейського Союзу є: 1) у Великобританії при децентралізованій правоохоронній системі та під впливом прецедентного права (судової практики) здійснювати досудове розслідування уповноважені поліція (під загальним керівництвом міністра внутрішніх справ) та спеціальний, відокремлений і незалежний від поліції орган – Королівська служба переслідування (Королівська служба звинувачення), що надає поліції рекомендації з розслідування злочинів і готує матеріали кримінальної справи для направлення їх до суду (місцевий суд – орган попереднього провадження, який здійснює контроль за органами розслідування), а також Управління податкових зборів і Управління по боротьбі з великомасштабним шахрайством; 2) у Франції при централізованій правоохоронній системі функціонують цивільна та воєнізована підсистеми, у межах яких функція розслідування покладається на слідчих (слідчі судді здійснюють попереднє судове слідство), «обвинувальну»

камеру, жандармерію та судову або кримінальну поліцію (здійснюють дізнання або поліцейське розслідування під керівництвом прокуратури, що підтримує обвинувачення в суді та входить до системи міністерства юстиції); 3) у Німеччині при децентралізованій правовій системі має місце диференційована модель органів досудового розслідування – відсутня процесуальна постать слідчого (розслідування провадиться у формі прокурорського дізнання); прокурор проводить розслідування і наділений функцією обвинувачення з подальшим його підтриманням в суді; загальна (дрібні злочини) та кримінальна (тяжкі злочини) поліція розслідує злочини, підпорядковуючись федеральній владі або міністру внутрішніх справ відповідної землі; слідчий суддя проводить судові процесуальні дії та вирішує питання про арешт; 4) в Італії досудове розслідування здійснюється підрозділами департаменту публічної безпеки міністерства внутрішніх справ (дирекції кримінальної, автодорожньої, залізничної, прикордонної та поштової поліції, поліції превенції), Корпусом державної поліції, Корпусом карабінерів, Фінансовою гвардією тощо, що часто призводить до неузгодженості, дублювання функцій і повноважень; 5) у Польщі управління слідства і дізнання знаходиться в підпорядкуванні першого заступника воєводського коменданта поліції (куратора служб кримінальної поліції); поліція і прокурор (проводить нагляд над процесом) здійснюють підготовчий процес в рамках досудового розслідування; спеціальним, незалежним від місцевої поліції органом є Центральне бюро розслідування.

В процесі використання закордонного досвіду організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів одним із пріоритетних напрямів є дослідження досвіду країн Північної та Південної Америки. Оскільки не можна, передусім, не звернути увагу на Сполучені Штати Америки, де багато років поспіль успішно функціонує Федеральне бюро розслідувань, яке наразі виступає своєрідним прототипом при створенні Державного бюро розслідувань в Україні. Високим рівнем ефективності характеризується й діяльність інших слідчих органів країн

Північної Америки. Специфічними є особливості організації та функціонування системи слідчих органів країн Південної Америки, які, незважаючи на традиційно високий рівень злочинності, досягли суттєвих результатів у досудовому розслідуванні. Зазначене вище обумовлює актуальність дослідження організації та функціонування системи слідчих органів країн Північної та Південної Америки в контексті реформування даного правоохоронного інституту в Україні.

Особливостями організації та функціонування системи слідчих органів країн Північної та Південної Америки є те, що: 1) деякі з країн (США, Канада) відносяться до англосаксонської правової сім'ї, де відсутня достатня кодифікованість кримінального процесуального законодавства, і основним джерелом права виступає прецедентне право (судова практика); 2) система організації та функціонування досудового розслідування регламентується великою кількістю норм кримінального процесуального та прецедентного права, що з урахуванням федеративного устрою в США досить часто ускладнює правозастосування (дія норм права одного штату розповсюджується лише на його територію, паралельно діють федеральні норми та правила, прецедентне право); 3) специфіка організації системи слідчих органів в США обумовлена федеративним державним устроєм в країні (місцеві органи влади незалежні від органів влади штату, які, у свою чергу, незалежні від федерального уряду) – існує тривірнева система слідчих органів: федеральні органи проводять розслідування злочинів, віднесених законом до підслідності й підсудності федерального уряду; слідчі органи на місцях – злочинів, які віднесені до компетенції місцевої влади; 4) практична відсутність централізації, високий рівень децентралізації системи слідчих органів в США (близько 40 000 поліцейських формувань, чітке ієрархічне підпорядкування між якими практично відсутнє; на федеральному рівні діє близько 40 органів слідства, включених до структури того чи іншого міністерства або відомства і які мають свою спеціалізацію); 5) безпосередньо провадити розслідування в США уповноважені поліція

(посідає провідне місце, здійснюючи розслідування більшості злочинів, усі поліцейські органи США наділені повноваженнями здійснювати розслідування злочинів), слідчі та урядові комісії, коронери, атторнатура, журі присяжних засідателів та судейські чиновники; 6) Президент США може створювати спеціальні групи для розслідування фінансових злочинів і шахрайств, а також встановлювати правила досудової процедури в кримінальних справах про військові злочини, здійснювати відповідне тлумачення законодавчих актів; 7) серед федеральних органів розслідування найчастіше функцію досудового розслідування здійснюють ФБР, Служба розслідувань і безпеки Міністерства торгівлі, Бюро з наркотиків та Секретна служба Міністерства фінансів, Федеральне бюро міграції і натуралізації, Митне бюро і багато інших; 8) особливе місце в системі слідчих органів США займає Федеральне бюро розслідувань (ФБР) – провідний орган федерального уряду, наділений повноваженнями здійснення досудового розслідування (входить в систему Міністерства юстиції США і підпорядковане Генеральному прокурору США); 9) слідча філософія ФБР підкреслює тісні зв'язки та обмін інформацією з іншими федеральними, державними, місцевими та міжнародними правоохоронними та розвідувальними органами (ФБР працює по всьому світу); 10) у країнах Латинської Америки основним джерелом кримінального процесуального права є Кримінальний процесуальний кодекс на ряду з іншими нормативно-правовими актами; 11) в Аргентинській Республіці розслідування здійснює суд при безпосередній участі прокурора, а органи поліції здійснюють попереднє розслідування; суд може видавати накази на проведення процесуальних дій поліцією, прокуратурою, здійснюючи при цьому контроль за розслідуванням; 12) у Бразилії керівник федеральної поліції забезпечує своєчасність і повноту виконання підпорядкованими йому поліцейськими, процесуальних дій з метою проведення попереднього розслідування, а також виконання доручень прокурора та

суду; особливими є практика таємного розслідування та проведення негласних дій.

Рішення щодо запозичення в Україну того чи іншого зарубіжного досвіду з адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів має бути обґрунтованим і виваженим, і враховувати не лише можливі позитивні ефекти від його впровадження, але й вплив наступних чинників: 1) доцільність переймання зарубіжного досвіду, виходячи зі стану національного кримінального процесуального законодавства та власне стану досудового розслідування, наявних недоліків і колізій, і, відповідно, перспектив їх вирішення; 2) необхідні витрати матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів та, відповідно, реальне становище держави по цих позиціях; 3) співвідношення отриманого результату й понесених витрат на його досягнення в якісному та кількісному еквіваленті; 4) потреби та очікування громадськості в даній сфері правовідносин; 5) особливості національної правової культури, стану злочинності, адміністративно-територіального і державного устрою та інших специфічних для кожної країни рис.

Основні аспекти та можливості використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування слідчих органів в Україні такі: 1) для України корисним є позитивний досвід країн із схожими «вихідними» умовами реформування кримінально-процесуального законодавства, рівнем економічного розвитку та правової культури, адміністративно-територіальним і державним устроєм (досвід пострадянських країн); 2) 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; 3) варто позбавити функцій досудового розслідування органи прокуратури, служби безпеки та податкової міліції з метою

уникнення дублювання сфер компетенцій та функцій, зниження об'єктивності та ефективності слідства (країни ЄС, Ізраїль); 4) важливо спростити порядок і процедури досудового слідства в Україні, розвантажити слідчих і унормувати рівномірність розподілу справ між ними завдяки створенню інституту «кримінальних проступків», інституту «провадження у справах про вчинення очевидних злочинів», передачі права здійснювати розслідування нетяжких справ у повному обсязі дізнавачу та підвищенню контролю (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Білорусь, Молдова та ін.); 5) 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; 6) розвивати міжнародне партнерство у сфері досудового розслідування тощо.

Навчальне видання

МОЗОЛЬ Вікторія Василівна,
КОПАН Олексій Володимирович,
ВОЗНЮК Андрій Андрійович

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО
РОЗСЛІДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Аналітичний огляд

Комп'ютерна верстка В.В. Мозоль