

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної  
безпеки

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА**

зі спеціальності 081 «Право»

**Тема: «Адміністративно-правові засади діяльності карного розшуку:  
порівняльно-правовий аналіз»**

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_

д.ю.н. Гаруст Ю. В.

(підпис)

Керівник проекту

\_\_\_\_\_

д.ю.н. Дашутін І. В.

(підпис)

Виконавець:

студент групи Юм.з-94с

\_\_\_\_\_

Лапко Б.І.

(підпис)

**Суми 2021**

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
 Навчально–науковий інститут права  
 Кафедра адміністративного, господарського права та  
 фінансово-економічної безпеки  
 Освітній ступінь «магістр»  
 Спеціальність 081 «Право»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_ Ю.В. Гаруст

“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 2020 року

## З А В Д А Н Н Я

### НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

Лапку Богдану Ігоровичу

1. Тема проекту (роботи): **«Адміністративно-правові засади діяльності карного розшуку: порівняльно-правовий аналіз»**

Керівники роботи: Дашугін І.В., доктор юридичних наук

( прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по університету від “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ року № \_\_\_\_\_

2. Термін здачі студентом закінченого проекту \_\_\_\_\_

3. Вихідні дані проекту (роботи) Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», Закон України «Про Національну поліцію», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р «Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року», наказ МВС України від 04.12.2017 № 987 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення», Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2015 року N 687 «Про Положення про Департамент карного розшуку Міністерства внутрішніх справ України».

4. Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань, які потрібно розробити): охарактеризувати правові засади карного розшуку на території України до 1917 року; дослідити питання правової регламентації діяльності карного розшуку за часів СРСР; розглянути систему та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р.; охарактеризувати адміністративно-правові засади діяльності карного розшуку; з'ясувати завдання, цілі та функції карного розшуку; дослідити проблему правового регулювання засад діяльності карного розшуку; розглянути зарубіжний досвід організації правоохоронної діяльності слідчих органів поліції та можливості його використання в Україні; виявити проблемні питання удосконалення системи карного розшуку; розглянути зарубіжний досвід взаємодії органів карного розшуку з громадськістю.

4. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)  
Відсутній

Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада керівника	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	Дашутін І.В., доцент кафедри АГПФЕБ	22.05.2020	22.05.2020
2	Дашутін І.В., доцент кафедри АГПФЕБ	02.09.2020	02.09.2020
3	Дашутін І.В., доцент кафедри АГПФЕБ	05.10.2020	05.10.2020

5. Дата видачі завдання 11 травня 2020 р.

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліф. роботи	Строк виконання етапів кваліф. роботи	Примітки
1	Опрацювання матеріалу	11.05.2020 – 22.05.2020	
2	1 Розділ	22.05.2020 – 30.06.2020	
3	2 Розділ	02.09.2020 – 30.09.2020	
4	3 Розділ	05.10.2020 – 30.10.2020	
5	Підготовка до захисту	30.10.2020 – 09.11.2020	

Студент-дипломник

\_\_\_\_\_ ( підпис )

Лапко І.В.

\_\_\_\_\_ (прізвище та ініціали)

Керівник проекту

\_\_\_\_\_ ( підпис )

Дашутін І.В.

\_\_\_\_\_ (прізвище та ініціали)

## *Реферат*

**Структура та обсяг роботи.** Робота містить зміст, перелік умовних скорочень, вступ, три розділи, які охоплюють 9 підрозділів, висновки, список використаних джерел (68 найменувань на 8 сторінках). Повний обсяг роботи становить 122 сторінок, з яких основний текст – 113 сторінок.

**Постановка проблеми.** Слід констатувати, що нині криміногенна ситуація в Україні надзвичайно загострилася внаслідок ускладнення соціально-економічних проблем, пов'язаних з всесвітньою пандемією коронавірусної інфекції, в результаті міграційних процесів, пов'язаних головним чином із прибуттям сотень тисяч мігрантів зі східних регіонів до нового місця проживання та прибуттям великої кількості зброї та вибухових речовин з цього району. Ці фактори сприяли активізації діяльності злочинних груп із загальнокримінальною спрямованістю, що призвело до значного збільшення кількості терористичних злочинів, вбивств, грабежів та контрабанди.

**Актуальність дослідження** ґрунтується на тому, що в Україні відбулися адміністративно-правові реформи, включаючи комплексну реформу правоохоронних органів для забезпечення належного захисту осіб, суспільства та держави від злочинних посягань. Доля розкриття гучних вбивств, пограбувань та крадіжок, пошуку злочинців та стабілізації криміногенної ситуації в країні залежить головним чином від слідчих. Необхідність вдосконалення та систематичного оновлення системи розслідування кримінальних справ в Україні, недостатній розвиток цих питань на теоретичному рівні, з одного боку, та відсутність всебічних досліджень з цього питання, з іншого боку, визначають актуальність всебічного розгляду правових засад діяльності карного розшуку та їх порівняльно-правового аналізу.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає в розкритті змісту та особливостей адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку через призму порівняльно-правового аналізу.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

- 1) охарактеризувати правові засади карного розшуку на території України до 1917 року;
- 2) дослідити питання правової регламентації діяльності карного розшуку за часів СРСР;
- 3) розглянути систему та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р.;
- 4) охарактеризувати адміністративно-правові засади діяльності карного розшуку;
- 5) з'ясувати завдання, цілі та функції карного розшуку;
- 6) дослідити проблему правового регулювання засад діяльності карного розшуку;
- 7) розглянути зарубіжний досвід організації правоохоронної діяльності слідчих органів поліції та можливості його використання в Україні;
- 8) виявити проблемні питання удосконалення системи карного розшуку;
- 9) розглянути зарубіжний досвід взаємодії органів карного розшуку з громадськістю.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають під час діяльності карного розшуку, адміністративно-правові засади такої діяльності.

**Предмет дослідження** становлять адміністративно правові засади діяльності карного розшуку у контексті порівняльно-правового аналізу.

**Методи дослідження.** З огляду на мету та завдання роботи, методи наукового дослідження були обрані як загальнонаукові (діалектичний, історичний, системно-структурний аналіз) так і спеціальні (соціологічний, статистичний, порівняльний, функціональний, функціональний). Діалектичний метод дав змогу вивчати предмет дослідження в процесі розробки з урахуванням факторів, що впливають на його сутність.

Історичний метод сприяв вивченню виникнення карного розшуку в Україні та його розвитку. Метод структурного аналізу був використаний для вивчення структурного та функціонального складу слідчих підрозділів, їх підпорядкованості, їх місця в системі внутрішніх справ, характеру взаємодії та координації з іншими оперативними службами. За допомогою порівняльно-правового методу проведено аналіз законодавства України та порівняно з відповідними нормами періоду СРСР та за кордоном. Цей метод дав можливість внести низку пропозицій щодо вдосконалення правил організації оперативно-розшукової діяльності. Функціональний метод дозволив проаналізувати завдання та функції карного розшуку.

Науково-теоретичною основою роботи є наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права та інших юридичних наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні закони та нормативні акти, що визначають правову основу діяльності карного розшуку. У дослідженні також було використано законодавство низки країн, досвід яких може бути використаний у правовому регулюванні діяльності карного розшуку в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дипломна робота є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку за допомогою порівняльно-правового аналізу.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності - в ході подальшого дослідження та вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку;
- правотворчості - в процесі внесення змін і доповнень до нормативних актів, які регламентують адміністративно-правовий статус карного розшуку;
- правозастосовній діяльності - з метою покращення практичної діяльності карного розшуку щодо забезпечення виконання покладених на нього функцій.

## ЗМІСТ:

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
<b>РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ КАРНОГО РОЗШУКУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ</b>	
1.1. Правове регулювання карного розшуку на території України до 1917 року.....	8
1.2. Правова регламентація діяльності карного розшуку за часів СРСР.....	16
1.3. Система та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р.....	27
<b>РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ КАРНОГО РОЗШУКУ</b>	
2.1. Характеристика адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку.....	35
2.2. Завдання, цілі та функції карного розшуку.....	41
2.3. Правове регулювання засад діяльності карного розшуку.....	53
<b>РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ КАРНОГО РОЗШУКУ</b>	
3.1. Зарубіжний досвід організації правоохоронної діяльності слідчих органів поліції та можливості його використання в Україні....	68
3.2. Проблемні питання удосконалення системи карного розшуку.....	80
3.3 Зарубіжний досвід взаємодії органів карного розшуку з громадськістю.....	98
ВИСНОВКИ.....	107
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	114

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- АТО – антитерористична операція
- ВСУ – Верховний суд України
- ГПУ – Генеральна прокуратура України
- ГУНП – Головне управління Національної поліції
- ДБР – Державне бюро розслідувань
- ЄС – Європейський союз
- КК – Кримінальний кодекс
- КМУ – Кабінет міністрів України
- КПК – Кримінально-процесуальний кодекс
- НАБУ – Національне антикорупційне бюро України
- СРД – слідчі розшукові дії
- ОВС - орган внутрішніх справ
- ОДР – органи досудового розслідування
- ОРД – оперативно-розшукові дії
- САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура
- СБУ – Служба безпеки України

## ВСТУП

**Постановка проблеми.** Слід констатувати, що нині криміногенна ситуація в Україні надзвичайно загострилася внаслідок ускладнення соціально-економічних проблем, пов'язаних з всесвітньою пандемією коронавірусної інфекції, в результаті міграційних процесів, пов'язаних головним чином із прибуттям сотень тисяч мігрантів зі східних регіонів до нового місця проживання та прибуттям великої кількості зброї та вибухових речовин з цього району. Ці фактори сприяли активізації діяльності злочинних груп із загальнокримінальною спрямованістю, що призвело до значного збільшення кількості терористичних злочинів, вбивств, грабежів та контрабанди.

**Актуальність дослідження** ґрунтується на тому, що в Україні відбулися адміністративно-правові реформи, включаючи комплексну реформу правоохоронних органів для забезпечення належного захисту осіб, суспільства та держави від злочинних посягань. Доля розкриття гучних вбивств, пограбувань та крадіжок, пошуку злочинців та стабілізації криміногенної ситуації в країні залежить головним чином від слідчих. Необхідність вдосконалення та систематичного оновлення системи розслідування кримінальних справ в Україні, недостатній розвиток цих питань на теоретичному рівні, з одного боку, та відсутність всебічних досліджень з цього питання, з іншого боку, визначають актуальність всебічного розгляду правових засад діяльності карного розшуку та їх порівняльно-правового аналізу.

**Стан дослідженості теми.** Проблеми визначення правової основи діяльності карного розшуку досліджували такі вчені, як В.К. Антонов, А. В. Баб'як, Б. І. Бараненко, В. П. Захаров, О. Ю. Зуєв, Ю.В. Гаруст, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Е. О. Дідоренко, О. Ф. Долженков, С. Ю. Ільченко, О.М. Ключев, А.Т. Комзюка, Ю.В. Корнеєва, Т.М. Кравцова, М.Ф. Криштанович, А.М. Куліш, В.А. Некрасов, М. А. Погорецький, В. Д.



Пчолкін, Е. В. Рижков, І. В. Сервецький, М. В. Стацак, А. Г. Цветков, В. В. Шендрик, І.Р. Шинкаренко, М. Є. Шумило, О. О. Юхно та ін.

Однак, незважаючи на наявність великої кількості наукових робіт із зазначеної проблематики, потрібно зауважити, що залишається чимало недостатньо досліджених питань і аспектів, що пояснюється складністю й багатогранністю адміністративно-правового забезпечення діяльності карного розшуку, як частини сфери управління адміністративно-політичними процесами. Усе це свідчить про актуальність вибраної теми і необхідність її комплексного дослідження.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дослідження полягає в розкритті змісту та особливостей адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку через призму порівняльно-правового аналізу.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких задач:

- 1) охарактеризувати правові засади карного розшуку на території України до 1917 року;
- 2) дослідити питання правової регламентації діяльності карного розшуку за часів СРСР;
- 3) розглянути систему та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р.;
- 4) охарактеризувати адміністративно-правові засади діяльності карного розшуку;
- 5) з'ясувати завдання, цілі та функції карного розшуку;
- 6) дослідити проблему правового регулювання засад діяльності карного розшуку;
- 7) розглянути зарубіжний досвід організації правоохоронної діяльності слідчих органів поліції та можливості його використання в Україні;
- 8) виявити проблемні питання удосконалення системи карного розшуку;
- 9) розглянути зарубіжний досвід взаємодії органів карного розшуку з громадськістю.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають під час діяльності карного розшуку, адміністративно-правові засади такої діяльності.

**Предмет дослідження** становлять адміністративно правові засади діяльності карного розшуку у контексті порівняльно-правового аналізу.

**Методи дослідження.** З огляду на мету та завдання роботи, методи наукового дослідження були обрані як загальнонаукові (діалектичний, історичний, системно-структурний аналіз) так і спеціальні (соціологічний, статистичний, порівняльний, функціональний, функціональний). Діалектичний метод дав змогу вивчати предмет дослідження в процесі розробки з урахуванням факторів, що впливають на його сутність. Історичний метод сприяв вивченню виникнення карного розшуку в Україні та його розвитку. Метод структурного аналізу був використаний для вивчення структурного та функціонального складу слідчих підрозділів, їх підпорядкованості, їх місця в системі внутрішніх справ, характеру взаємодії та координації з іншими оперативними службами. За допомогою порівняльно-правового методу проведено аналіз законодавства України та порівняно з відповідними нормами періоду СРСР та за кордоном. Цей метод дав можливість внести низку пропозицій щодо вдосконалення правил організації оперативно-розшукової діяльності. Функціональний метод дозволив проаналізувати завдання та функції карного розшуку.

Науково-теоретичною основою роботи є наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права та інших юридичних наук, у тому числі зарубіжних дослідників.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні закони та нормативні акти, що визначають правову основу діяльності карного розшуку. У дослідженні також було використано законодавство низки країн, досвід яких може бути використаний у правовому регулюванні діяльності карного розшуку в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дипломна робота є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку за допомогою порівняльно-правового аналізу.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності - в ході подальшого дослідження та вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку;
- правотворчості - в процесі внесення змін і доповнень до нормативних актів, які регламентують адміністративно-правовий статус карного розшуку;
- правозастосовній діяльності - з метою покращення практичної діяльності карного розшуку щодо забезпечення виконання покладених на нього функцій;

**Структура та обсяг роботи.** Робота містить зміст, перелік умовних скорочень, вступ, три розділи, які охоплюють 9 підрозділів, висновки, список використаних джерел (68 найменувань на 8 сторінках). Повний обсяг роботи становить 122 сторінок, з яких основний текст – 113 сторінок.

## РОЗДІЛ 1. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ КАРНОГО РОЗШУКУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

### 1.1. Правові засади карного розшуку на території України до 1917 року

Оперативно-розшукова діяльність характеризується тривалим історичним розвитком, який бере свій початок від найдавніших форм державності. Майже всі історичні типи держав характеризувалися поліцейськими установами негласної роботи як однією з важливих умов державності. Згадки прикладів оперативно-розшукових дій ми знаходимо в давніх історичних джерелах.

Що стосується розвитку ОРД безпосередньо на сучасних українських землях, то він, на думку більшості дослідників, бере свій початок з періоду Київської Русі. Основне джерело права того часу – «Руська правда» – закріплювало особливості розкриття та розслідування злочинів у Київській Русі. Відомий дослідник та історик В. О. Ключевський, трактуючи термінологію адміністративно-судових установ Київської Русі, називає такі категорії службовців княжої адміністрації, уповноважені здійснювати оперативно-розшукові заходи, як «ємець» (чиновник, який заарештував підозрюваного) і «тіуни» (особи, які проводили розшук та забезпечували правосуддя). У міру формування централізованої держави набуває відповідний характер і розшуковий процес. Спочатку розшук використовувався для притягнення до відповідальності державних злочинців, винних у тяжких злочинах, а потім поширився на інші злочини [11, с. 7].

Як зазначає А.Г. Нікуліна, правило «куди веде слід, там і є злочинець» (або «гоніння по сліду») заохочувало все населення громади брати участь у пошуку злочинця. Відповідно до цього правила, якщо сліди злочинця приводили у будь-яку громаду, вона зобов'язана була знайти злочинця та видати його. В іншому випадку громада повинна була заплатити штраф. Таким чином, все населення громади було залучене до пошукової діяльності через особистий інтерес до її результатів. Відповідно до «Руської Правди»,

досить своєрідним методом (правилом) виконання ОРД був «звід», який встановлював обов'язок особи, у якої було знайдено викрадену річ, вказувати особу, яка її надала. «Звід» закінчувався тоді, коли доходив до особи, яка не могла надати аргументованих пояснень, звідки в неї ця річ або така особа визнавала себе викрадачем.

Вторгнення монголо-татар зупинило бурхливий розвиток Київської Русі, а водночас і розвиток розшукової діяльності, вплинуло на її подальший занепад і завоювання українських земель іншими державами. Природно, що в 13-16 ст. в Україні розвиток пошукової діяльності значно відставав від інших західноєвропейських країн [35, с. 103].

Після об'єднання у 1569 р. Великого князівства Литовського та Польського королівства та подальшого поглиблення культурного, соціального та релігійного гніту українських земель, починає активно формуватися козацтво. На Запоріжжі, створеному козаками, певні функції оперативно-розшукової діяльності виконував козацький старшина, а саме кошовий отаман, військовий суддя, військовий пушкар, військовий довбиш, а також військовий осавул. Останнім було доручено проводити розслідування у цивільних та кримінальних справах, притягувати до кримінальної відповідальності злочинців.

Елементи козацької системи, включаючи організацію оперативно-розшукової діяльності, увібрала у себе і створена після національно-визвольної війни Гетьманщина Богдана Хмельницького чи Військо Запорозьке. Як і на Запорізькій Січі, яка продовжує існувати, зберігаючи автономію, письмових документів, що регулювали б правоохоронну діяльність загалом та оперативно-розшукову діяльність, зокрема, в Гетьманщині не існувало.

Пізніше, після Переяславської ради та підписання Березневих статей, право козацької держави і, відповідно, робота влади, зазнали значного впливу Московії (Московського царства), а згодом Російської імперії, яка з

часом під впливом загарбницьких мотивів все більше обмежує суверенітет українських земель та перетворює згодом на власні провінції [64, с. 51].

В.В. Колосков слушно наголошує, що на російській території також відбувалося становлення розшукової роботи. Слово «розшук» у юридичній термінології має глибокі історичні корені, і його значення спочатку було досить широким і неоднозначним. Починаючи з Судебників 1497, 1550 рр. і так званого «Соборного Уложення» 1649 р., під «розшуком» (російською мовою – сыском) зазвичай розумілася форма процедури, коли розкриття та розслідування злочинів здійснювалося органами державної влади, а не самою жертвою (потерпілим) та її представниками. Це саме слово також означало встановлення істини під час розслідування обставин злочину або встановлення вини шляхом отримання власного зізнання обвинуваченого під тортурами, заслуховування показань, проведення очних ставок та інших методів. Розшук також включав дії осіб, уповноважених на розшук та затримання злочинців [25, с. 132].

С.З. Довгунь також вважає, що одним із факторів, що робить діяльність працівників карного розшуку більш ефективною, може бути вивчення досвіду своїх попередників. Зокрема, наприкінці ХІХ - на початку ХХ століть було введено законодавчу базу для боротьби з професійною злочинністю, розроблено основні форми, тактику та методи цієї боротьби, створено систему оперативно-криміналістичної документації та процес впровадження науково-технічних засобів у практику сискної поліції. Знання історичного досвіду, незаперечних досягнень, суб'єктивних помилок та їх причин є одним із важливих елементів історичної свідомості, передумовою пошуку правильних рішень у подоланні сучасних труднощів у боротьбі зі злочинністю [15, с. 271].

Велике значення для аналізу історико-правового розвитку кримінального розслідування в Україні мають наукові праці В.М. Чисніков, який вперше в історико-правовій літературі, з історико-правової точки зору,

визначив основні етапи становлення та розвитку кримінальної міліції в дореволюційній Україні, а саме:

- перший етап (IX ст. - березень 1873 р.), тобто від створення держави Київська Русь до першої спроби створити спеціальний підрозділ при Київській міській поліції (підрозділ розшуку) для боротьби із загальнокримінальною злочинністю;

- на другому етапі (березень 1873 - березень 1874) в Києві було створено розшуковий підрозділ на правах експерименту з міською поліцією для боротьби лише виключно з кримінальними злочинами, діяльність якого була призупинена за рік через відмову міської думи шукати кошти на забезпечення його обслуговування;

- на третьому етапі (червень 1880 - липень 1908 рр.) в Україні спочатку в Києві, а потім в Одесі (1898 р.), Харкові (1902 р.) Та Полтаві (1907 р.) під керівництвом міської міліції створюються перші розшукові підрозділи (відділення), а в деяких криміногенних повітах (районах) Катеринославської губернії (1905–1907) за кошти земських установ були організовані розшукові групи;

- четвертий етап (липень 1908 р. - лютий 1917 р.), який характеризується створенням загальнодержавної системи розшукової поліції на основі Закону Російської імперії «Про організацію розшукової частини» від 6 липня 1908 р. На час повалення російського самодержавства в Україні на її території функціонувало 16 штатних розшукових відділень [67, с. 57-58].

А.Г. Нікуліна зазначає, що з початку існування держави Київська Русь і до середини XIX століття спеціальних органів кримінального розшуку не існувало, а функції розшуку злочинів здійснювали самі жертви та їх родичі, а також державні посадовці (посадники, ємці, діцькі, возні, кошові атамани, особливі обищики), представники громад (провінційні старости, сотники, п'ятдесятники, десятники) та створені державні установи: центральні (Сискний, Розбійний прикази) та місцеві (губні хати), а після створення Міністерства внутрішніх справ у 1802 - чини загальної поліції.

Під час правління Петра I, у зв'язку з формуванням нової держави європейського зразка, було посилено регулювання таємної розшукової роботи. 12 жовтня 1711 р. новостворена державна влада - Сенат - видала указ «О беспрепятственном преследовании сищиками воров, разбойников и их сообщников. На цей момент на служби вже перебували особи, які конфіденційно співпрацювали із розшуковими підрозділами (донощики).

1782 рік - рік поліцейської реформи. Відповідно до Статуту благочиння, прийнятого у цьому ж році, в кожному місті створюється Управа. Загально-кримінальна поліція виконує слідчі та розшукові функції і стає головним суб'єктом цієї діяльності.

Питання про створення спеціального державного органу для боротьби зі злочинністю постало в середині XIX століття перед урядом Російської імперії. Значне збільшення злочинності у великих містах та відсутність ефективних заходів щодо боротьби з нею, змусили створити сискню частину в мерії, при канцелярії столичного градоначальника, в Санкт-Петербурзі 31 грудня 1866 року. Основою організації її роботи був територіальний принцип: посадові особи з особливими завданнями закріплювались за за поліцейськими частинами (відділеннями), а поліцейські наглядачі – за поліцейськими ділянками. В результаті все місто було під наглядом сискних агентів. Детальний порядок дій сискних агентів регулювався низкою відомчих актів та інструкціями мера (градоначальника).

Зростання злочинності вимагав від царя активізації розшукової та слідчої служби. З цієї причини 6 липня 1906 р. Державна Дума прийняла Закон «Об организации сыскной части», за яким створювалася єдина система органів розшукової поліції, ОРД ставала самостійною функцією правоохоронних органів [35, с. 104].

За даними В.М. Чисникова, перша спроба створити в Україні спеціальний підрозділ для боротьби зі злочинністю, аналогічний Санкт-Петербургу була здійснена в березні 1873 р. При Київській міській поліції за рахунок коштів міської думи була сформована сискна частина. Незважаючи



на позитивні результати та набутий досвід, цей підрозділ було ліквідовано через рік через припинення фінансування.

Через шість років за розпорядженням київського губернатора № 2754 від 14 (26) червня 1880 р., сискна частина при міській поліції була відновлена, що, за словами В.М. Чиснікова, поклала початок роботи всіх оперативно-розшукових підрозділів на Україні. Автор доводить, що наступне після Санкт-Петербурзького (1866 р.) розшукового відділення було створено розшукове відділення в Києві (1880 р.), а не в Москві (1881), як зазначалося в роботах багатьох російських дослідників, і що перша жінка-детектив була в Україні була агент Київського розшукового відділення Естер Беренфельд (1881). Особовий склад Київської сискної частини налічував 17 чоловік і складався, головним чином, із городових, відряджених з міських поліцейських частин.

Робота керівника сискної частини Г. М. Рудого (1901–1907), одного з новаторів розшукової справи в Російській імперії, суттєво сприяла підвищенню авторитету Київської сискної поліції. Пріоритетами Київської сискної поліції було застосування в поліцейській практиці:

- 1) валізи сищика («слідчого чемодану») (жовтень 1903 р.);
- 2) дактилоскопічного способу кримінальної реєстрації (січень 1904 р.);
- 3) пошукових собак (січень 1905 р.);
- 4) публікація Інструкції чинам Київської розшукової поліції (січень 1905 р.) - першого правового акта у Російській імперії, який не тільки регулював вичерпні аспекти організації та діяльності слідчої поліції, але й став універсальним керівництвом для криміналістів, першоджерелом правового регулювання дактилоскопії [67, с. 60-61].

Як зазначає А.М. Погорецький, наступним після Києва оперативно-розшуковим підрозділом по боротьбі з кримінальною став сискний відділ при Одеській міській поліції. Питання щодо його організації були порушені ще на початку 1870-х років, але Сискне відділення при канцелярії Одеського поліцмейстера стало функціонувати лише у 1898 р. як експеримент, хоча

офіційно його штат не був затверджений. Офіційно штат сискного відділення у складі Одеської міської поліції був затверджений Указом від 3 червня 1902 р. «Про заснування у складі Одеської міської поліції сискного відділення».

Барона В. В. фон Ланге було призначено першим завідувачем сискного відділення у Харкові у 1902–1906. Відомо, що раніше він обіймав посаду помічника завідувача Одеського сискного відділення і зарекомендував себе талановитим сищиком, майстром маскування та перевтілення і був досвідченим оперативником-агентуристом.

Незабаром у вказаних повітах були створені спеціальні сискні команди у складі 2–4 чоловік. Згодом досвід Катеринославської губернії щодо створення сискних команд у повітах був земством Полтавської губернії, а з 1907 р. в м. Полтаві почало функціонувати позаштатне міське сискне відділення.

Заслуговують на увагу нововведення в організації підрозділів розшуку в Катеринославській губернії, де сискні команди вперше були організовані в округах ще до створення загальнонаціональної системи сискних органів у Росії. Так, після революційних подій 1905–1907 рр. власники шахт і представники місцевого самоврядування, збентежені масовими демонстраціями шахтарів, були змушені виділити додаткові кошти для збільшення та зміцнення міських та повітових відділень поліції та поліпшення загальної структури поліції губернії шляхом спеціалізації поліцейського апарату. Незабаром у цих повітах були сформовані спеціальні сискні команди з 2 до 4 осіб. Згодом досвід Катеринославської губернії у створенні сискних команд у повітах був запозичений земством Полтавської губернії, а з 1907 року в Полтаві почав діяти позаштатний міський сискний відділ [42, с. 253].

А.В. Іщенко справедливо зазначає, що структурно сискні відділи склалися з чотирьох підрозділів – столів: 1) особистого затримання; 2) нагляду; 3) розшуку; 4) довідково-реєстраційного бюро, яке складало основну частину внутрішньої організації сискної поліції. Автором зроблено

висновок, що одним із серйозних недоліків організації сискної поліції дореволюційної Росії було те, що вона базувалася на децентралізованій системі, тобто сискні агенти діяли на замкнутій території найбільш великих міст російських губерній [23, с. 305].

Як слушно зазначає В.А. Довбня, 1917–1921 роки - це час тимчасового відновлення української державності за часів Центральної Ради, Гетьманщини та Директорії, коли оперативно-розшукові органи повинні були забезпечити їх повноцінне функціонування. У часи Центральної Ради адміністративно-політичний відділ Генерального секретаріату внутрішніх справ відіграв важливу роль у боротьбі зі злочинністю, незважаючи на нестабільну соціальну ситуацію та недостатню нормативно-правову підтримку. За часів гетьманства Петра Скоропадського проводила оперативно-розшукову діяльність Державна варта, підрозділи якої укомплектовані колишніми досвідченими царськими поліцейськими та жандармами. Крім того, оперативно-розшукові органи мали чітку структуру і складались із штабу, територіальних підрозділів, негласного апарату та допоміжних служб.

У час, коли Директорія прийшла до влади, для підтримання правопорядку був створений Корпус Державної Жандармерії безпеки, але він існував лише на папері.

Після встановлення на території України радянської влади було створено Головне управління міліції Центрального управління карного розшуку, а також місцеві підрозділи карного розшуку. У 1922 році відділ кримінального розшуку було виведено зі складу міліції, а його місцеві підрозділи підпорядковані начальнику карного розшуку республіки та управлінням виконавчих комітетів [18, с. 67].

## 1.2. Правова регламентація діяльності карного розшуку за часів СРСР

Після падіння російського самодержавства в лютому 1917 р. сисні відділення, на відміну від загальної поліції, не були ліквідовані новою владою. У квітні 1917 р. Міністерство внутрішніх справ Тимчасового уряду направило на місця циркуляр із рекомендаціями про те, що існуючі підрозділи карного розшуку потрібно не ліквідувати, а «слід потурбуватися, аби ці установи, так необхідні для забезпечення громадянам безпеки, відновили свою діяльність» [66, с. 783].

З перших днів існування СРСР виникла необхідність застосовувати цілий ряд гласних і негласних заходів для запобігання та розкриття найбільш небезпечних злочинів, тобто застосування оперативно-розшукової діяльності. Основна робота з пошуку, припинення та запобігання кримінальним правопорушенням велася органами ВЧК, кримінально-розшуковими структурами, що існували в деяких містах, (кримінальна міліція, к карний розшук, кримінально-пошукова міліція, кримінально-слідчі комісаріати тощо). Вони були організовані на базі колишніх розшукових служб царської Росії, були невеликими та децентралізованими. Тому виникла потреба в єдиному для всієї країни, спеціальному апараті, побудованому на основі централізму, який міг би виявляти, зупиняти та запобігати різним злочинам та діяти швидко та професійно. Таким став карний розшук міліції та її секретні (розвідувальні) частини.

Як зазначає П.Т. Землянський, створення штатної міліції в УРСР законодавчо було оформлено декретом «Про організацію міліції», опублікованим 9 лютого 1919 року. З метою посилення боротьби зі злочинністю із загальної міліції були відокремлені судово-кримінальна міліція та судово-кримінальний розшук, а 18 квітня 1919 р. був опублікований декрет «Про організацію судово-кримінального розшуку». Відповідно до декрету пропонувалося створити відділ кримінального розшуку в Управлінні контролю та розслідування Народного комісаріату

юстиції. Хоча декрет і створив кримінально-розшукову організацію на території України, але фактично в губернських містах (Києві, Полтаві, Харкові, Чернігові та ін.) вже існували кримінально-слідчі комісаріати або відділи карного розшуку на базі колишніх розшукових служб царської Росії. Це були незалежні установи, які знаходились в управлінні НКВС (Народного комісаріату внутрішніх справ) і безпосередньо підпорядковувались на місці радянським виконкомам.

Конкретні завдання, специфічні конкретні форми та методи боротьби зі злочинністю, доручені правоохоронним органам, визначали спеціальне правове регулювання оперативно-розшукової діяльності цих підрозділів. Наприклад, 11 травня 1919 р. Постановою НКЮ (Народного комісаріату юстиції) було введено в дію Положення про органи карного розшуку і судово-кримінальної міліції, в якому разом із встановленням організаційно-правових форм кримінальної поліції в Україна, вперше нормативно закріплювалася їх оперативно-розшукова діяльність. Положення передбачало, що слідчі (штатні співробітники) повинні виконувати свої обов'язки негласно і, за можливості, залишатись невідомими громадськості. Працівники судово-кримінального розшуку мали право використовувати інформаторів, тобто осіб, які не зараховані на державну службу, для пошуку секретної інформації, розкриття злочинів, встановлення місць зберігання викраденого майна та затримання злочинців за винагороду для чого завідуючим секціями кримінального розшуку відпускалися таємні кошти.

У березні 1920 р. НКВС створив Головне управління робітничо-селянської міліції, до складу якої також входив відділ карного розшуку. Мало велике значення для подальшого вдосконалення організації та функціонування апарату карного розшуку України «Положення про організацію відділів карного розшуку», прийняте РНК 3 квітня 1927р. Згідно з ним карний розшук входив до єдиного апарату робітничо-селянської міліції та підпорядковувався НКВС. Це рішення було надалі закріплено в Положенні

про робітничо-селянську міліцію, затвердженому РНК СРСР 14 вересня 1920 року.

В Інструкції з карного розшуку, яка була затверджена в серпні 1920 р., зазначено, що відділення карного розшуку ставлять за мету запобігати підготовчим злочинам та викривати злочини, що мали місце, припиняти виявлені злочини за допомогою негласної агентури та зовнішнього нагляду.

2 листопада 1921 р. вперше в історії наказом по головному управлінню міліції РСФСР була затверджена «Інструкція з організації секретної агентури» і створені штатні негласні апарати, що здійснювали розвідувальну роботу шляхом зовнішнього спостереження, так звані підрозділи розвідки. Цей нормативний акт послужив основою для прийняття подібних актів в інших республіках.

Україні також потрібен був нормативний акт, який регулює організаційно-тактичні основи діяльності карного розшуку. Першою з них була Інструкція про організацію секретної агентури в установах карного розшуку. Секретне відомство, яке складається з таємних шпигунів та негласних інформаторів, було створене для запобігання та розкриття всіх видів злочинів шляхом попереднього повідомлення про передбачувані злочини та збору інформації, яка сприяла розслідуванню вже скоєних злочинів. Секретні підрозділи карного розшуку в 1920-х роках мали завдання своєчасно виявити, запобігти, зупинити та розкрити злочини.

З метою шифрування приналежності секретних співробітників до органів міліції, їм видавали документи на вигадані імена від різних організацій, і їм заборонялося брати участь у загальних кримінально-розшукових заходах: рейдах, арештах, допитах тощо. Особовий склад базувався на конспіративних квартирах поблизу будинків карного розшуку. До його складу входили розвідники та старші розвідники, які об'єднувалися у спеціальні оперативні групи [19, с. 149-150].

15 липня 1922 р. за розпорядженням НКВС СРСР карний розшук був відокремлений від міліції та реструктуризований в самостійну установу під

керівництвом Управління карного розшуку, яке підпорядковувалося НКВС. Але у вересні 1923 р. міліція і розшук знову були об'єднані в єдине управління міліції та карного розшуку. Лише карні слідчі відділи Києва, Харкова, Одеси та Катеринослава стали незалежними, але вони також були безпосередньо підпорядковані управлінню міліції та розшуку. З доповіді наркома внутрішніх справ СРСР В. М. Манцева «Про стан міліції України» (липень 1922 р.) видно, що карний розшук складається із загальної, оперативної й агентурно-розшукової частин, при чому остання повинна була виконувати важливу роботу розшуку. Спеціальним співробітникам розшуку завжди приділялася особлива увага з питань техніки агентурної розробки по розкриттю злочинів, зокрема, про легенду, внутрішніх інформаторів («капальщиків») і зовнішніх розвідників (спостерігачів) [41, с. 24-25].

Як вказує А.Г. Нікуліна, Тимчасова інструкція з карного розшуку регламентувала роботу губернських пошукових відділів, які були невід'ємною частиною розвідувального управління, визначала їх структуру, функціональні обов'язки уповноважених груп та їх помічників, а також встановлювала сферу діяльності кожного з них. Групи агентури і розвідки розглядалися як допоміжні (підсобні), тобто другорядні. Особовий склад агентури поділявся на дві групи, кожна з яких очолював старший групи, призначений з більш досвідчених агентів. У розпорядженні груп були свої конспіративні квартири. На чолі всієї агентури стояв уповноважений комісар, який підбирав агентів, доручав і інструктував їх окремо для кожного завдання та звільняв від виконуваних завдань, вказував на наявні недоліки, перевіряв законспірованість явочних квартир тощо. Усі виконані завдання старший передавав начальнику відділу та отримав від нього вказівки щодо поточної роботи.

Метою розвідувальної групи був нагляд за місцями збору злочинного елемента та всякого роду зовнішніх установок для виконання завдань розшукового відділу. Особовий склад розвідки складався з 10 розвідників - спостерігачів (за штатним розкладом) і був розділений на дві групи, кожна зі

старшим та власною явочною квартирою. Функціональні обов'язки уповноваженого з питань розвідки були подібними до обов'язків уповноваженого по агентурі. Допоміжні групи виконували завдання та обов'язки основних розшукових груп для боротьби з: 1) бандитизмом; 2) службовими злочинами; 3) крадіжками та шахрайством.

У квітні 1923 року було видано Наказ по управлінню карного розшуку (Харків) про затвердження штату. Кожне відділення відало як офіційним провадженням по наявних справах, так і нелегальною секретною розробкою через агентурних співробітників та інформаторів. Наприкінці 1923 р. була введена єдина структура апарату карного розшуку, до складу якої входив так званий активний підрозділ, який складався з 5 відділів, один з яких виконував функції розвідки.

У резолюції «Про задачі і структуру міліції й карного розшуку УРСР» (1924 р.) про апарат розвідки, який діяв у службі карного розшуку зазначалося, що основна увага повинна бути приділена інформуванню (освідомленню) та секретній агентурі, залишивши лише необхідну кількість офіційних робітників карного розшуку для провадження дізнання, враховуючи той факт, що пізніше активні операції проводились міліцією при негласному залученні карного розшуку. Однак секретні підрозділи (спецслужби) в ті роки працювали погано, досвідчених працівників було дуже мало. Таким чином, спецслужба насправді не була організована як одиниця та як підрозділ [35, с. 106].

Як слушно вказує П.Т. Землянський, якщо в роки громадянської війни і в перші роки відбудови науковий підхід до боротьби зі злочинністю в республіці ще не склався, то в 1924 - 1925 рр. наукова організація наполегливо втілюється в оперативно-розшуковій роботі. Показовою у цьому контексті є «Інструкція для співробітників міліції карного розшуку по Київському округу», яка передбачає, що першим кроком у пошуку злочинця є пошук місця проживання для його родичів та друзів, його ремесло, за яким документом і під чийм ім'ям він міг мешкати. Відзначалася необхідність



складання його портрету (прикмети, одяг, ріст) і отримання фото. Цікаво, що цей документ є першою спробою визначити основні напрямки діяльності міліції та розшуку - запобігання, припинення та розкриття злочинів криміналістичними та оперативними засобами.

19 листопада 1926 р. НКВС УРСР видало Положення й Інструкція про секретні частини установ карного розшуку, в яких детально регламентувалась діяльність негласних підрозділів (розвідки). Згідно з інструкцією, розвідка була розділена на дві основні сфери: зовнішню та внутрішню. Перша була засобом встановлення та виявлення діяльності та зв'язків осіб та груп, що належать до злочинного світу, шляхом спостереження за злочинцями та підозрюваними у вчиненні злочинів. Друга сфера (внутрішня розвідка) була засобом внутрішньої звітності про злочинні організації та групи. Вона проводилася розвідувально-розшуковим методом з метою виявлення злочинного елемента з подальшою передачею його співробітникам карного розшуку.

Зовнішня розвідка займалась встановленням особи для того, щоб повністю перевірити всю наявну інформацію про неї та виявити всі зв'язки (осіб) розроблюваної особи. Служба внутрішньої розвідки мала справу з викриттям злочинної діяльності окремих осіб, службовців або працюючих в органах, установах державного, професійного, господарського, громадського характеру, а також з апаратом та працівниками з метою виявлення та викриття діяльності злочинних організацій, банд та угруповань. Внутрішня розвідка проводилася шляхом введення різними способами розвідників різними способами до групи чи організації, що являла інтерес для відомства. Всі завдання розвідникам давались тільки письмово та через уповноваженого з розвідки [19, с. 78-79].

Як вказує А.М. Бандурка, робота, що виконувалась агентурно-розшуковим відділенням, підлягала обліку, який вели облікові столи. Ці підрозділи здійснювали такі види обліку:

- облік інформаторів (освідомлювачів) і зберігання підписок;

- облік таємних співробітників (розвідників), ведення та зберігання їх особових справ;
- ведення книги таємних наказів з агентурно-розшукової діяльності;
- облік повідомлених зведень і донесень таємних співробітників;
- реєстрація й облік агентурних справ;
- ведення звітності по таємних витратах;
- ведення обліку підозрілих і неблагонадійних елементів, притонів, фіктивних документів;
- облік і зберігання архівних літерних, агентурних й особових справ розвідників;
- виписка й облік завдань розвідки та інформаторів;
- складання та випуск інформаційно-повідомленого бюлетеня, ведення листування, пов'язаного з діяльністю агентурно-розшукового відділення.

В Інструкції від 19 листопада 1926 р. тлумачилися тактичні прийоми зовнішньої розвідки. Для попередження та припинення злочинів у громадських місцях проводилося загальне спостереження з метою виявлення злочинного елементу. Спеціальне спостереження встановлювалося за однією або кількома ідентифікованими особами та здійснювалось там, де за зловмисниками можна було непомітно спостерігати, як правило, двома розвідниками. Завдання попередження та боротьби з кримінальними правопорушеннями вирішувались за допомогою зовнішнього спостереження.

У положенні й Інструкції більш чітко були визначені напрямки діяльності розвідки - секретних частин (негласних підрозділів). Вони характеризувались участю одного або декількох співробітників спецслужб у негласних заходах, таких як: а) перевірка анонімних листів, газетних записок, усних та письмових заяв; б) виконання спеціальних вказівок щодо розкриття обставин кримінальних правопорушень та особистості злочинця; в) візуальне спостереження за особами та організаціями, які проводили свою злочинну діяльність у певній місцевості; г) візуальне спостереження за посібниками та приховувачами злочинців та іншими підозрюваними особами; д) візуальне

спостереження за місцями, які відвідують злочинці та пов'язані з ними особи; є) негласний розшук злочинців; ж) перевірка інформації, отриманої від інформаторів, якщо вони не містили конкретних вказівок або якщо вони не мали довіри. Кожен розвідник зобов'язувався не виявляти в роботі ніяких провокаційних дій, приводів на злочин і цим самим не підривати довіру до секретної частини. Робота секретних частин карного розшуку була цілком конспіративна [7, с. 84].

А.Г. Нікуліна також стверджує, що у середині 20-х років карний розшук не тільки сформувався в оперативно-розшукову службу, але й чітко визначилася його внутрішня організаційно-штатна структура. Серед елементів цієї структури найбільшої уваги заслуговує активно-розшукова частина, основними завданнями якої були:

- боротьба з кримінальною злочинністю в губернському місті;
- виявлення та попередження серйозних злочинів на периферії губернії, що не по силах окремим апаратам кримінальної міліції;
- виконання певних розшукових дій та доручень слідчих, народних судів та прокуратури;
- проведення дізнання у справах та розслідування справ, що підпадають під юрисдикцію карного розшуку губернії;
- розшук осіб, які переховуються від дізнання, суду, слідства та відбування покарання.

Функціональні обов'язки, покладені на активно-розшукову частину, розподілялись між відділеннями - активним і агентурно-розшуковим, що входили до її складу.

Активний відділ складався з кримінально-статистичного столу, приміщення для зберігання доказів, камер для ув'язнених, розплідника для пошукових собак та міських розшукових осередків. Усі підрозділи, що входили до активного відділу, виконували гласну роботу.

Агентурно-розшукове відділення складалося з районних інформаторів (освідомлювачів), таємної розвідки, облікового діловодства. Агентурно-

розшукове відділення також відоме як таємне відділення, відповідало за висвітлення життя кримінального середовища та збір інформації про злочини, які планували чи вчиняли з метою їх запобігання та виявлення. Діяльність цього підрозділу була суворо прихованою, мала виключно негласний характер і здійснювалась за трьома основними напрямками: 1) звітування про життя злочинців, збір інформації про них - інформаційна робота (освідомлювальна); 2) розробка інформації про злочинців та злочини, що надходили від освідомлювачів або іншим шляхом (розробка); 3) облікова робота з метою зосередження інформації та концентрації відомостей про притони, професійних злочинців, підозрілих та неблагонадійних осіб тощо (облік підозрілих і неблагонадійних елементів та пригонів) [35, с. 105].

Відповідно до цих сфер діяльності (видів), агентурно-розшукове відділення включало підрозділи інформаторів (освідомлювачів), негласну розвідку або так звані групи розробки, підрозділи облікового діловодства, (стіл обліку).

Апарат освідомлювачів розглядався як "щупальце" карного розшуку щодо усього того, що ще не розкрито як злочин і залишається прихованим від органів розшуку та судово-слідчих органів. Основні завдання освідомлення - запобігання, припинення та розкриття злочинів шляхом надання інформації карному розшуку відомостей про:

- злочини, які готуються, здійснюються та ті, що вже були скоєні;
- професійних злочинців, їх спосіб життя, місце проживання, знайомих, місця, які вони відвідують, тощо;
- перепродувачів, скупників і переховувачів краденого, обробленого, про так званих «каїнів»;
- притони-«малини», осередки самогоноваріння, кубла розпусти, притони для кокаїністів, морфіністів тощо та інші місця, які відвідують злочинні елементи;
- підозрілих та неблагонадійних мешканців міст і приїжджих;
- осіб, які мають дві чи більше судимостей;

- повій, щодо яких є докази їх причетності до кримінальних елементів або причетності до злочинів, що готуються, вчиняються або вчинені;
- різного роду шахраїв та аферистів, шулерів;
- службові злочини незалежно від того, хто їх вчинив;
- умовно засуджених осіб, їх спосіб життя, поведінку тощо;
- інших осіб, поведінка, спосіб життя та дії яких викликають підозру у причетності до злочинного середовища.

Освідомлювальний апарат складався з уповноважених з освідомлення, їх помічників та інформаторів (освідомлювачів). До складу апарату належали уповноважені Уповноважені з освідомлення - штатні посадові особи, права та обов'язки яких були нарівні зі слідчими. Їхня робота базувалася на територіальному (організація розвідувальної роботи в конкретній місцевості) або лінійному (організація розвідувальної роботи щодо конкретного виду злочинів) принципах. Уповноважений був начальником освідомлювальної роботи в окрузі або за видом злочину.

Апарат розвідки (групи розробки) займав особливе місце в структурі агентурно-розшукового відділення. Основною метою розвідки, або так званих груп розробок, було викриття злочинів, встановлення осіб, які вчинили злочини, та збір пом'якшуючих обставин та фактів [35, с. 107].

Як зазначає О.І. Олійник, під час «сталінських репресій» на оперативно-розшукову діяльність впливала кримінальна політика держави, а положення про прокурорський нагляд у правоохоронних органах ігнорувались. У часи «відлиги» та подальшого «застою» в СРСР відбуваються позитивні зміни в правовому регулюванні ОРД. Так, у 1974 р. Міністерство внутрішніх справ СРСР прийняло «Настанову з агентурної роботи міліції».

Методи роботи спецслужб та досвід оперативних підрозділів НКВС у 20-х, 30-х та 40-х роках минулого століття були майже повністю застосовані Міністерством внутрішніх справ СРСР. Останній відомчий нормативний акт Міністерства внутрішніх справ СРСР про роботу спецслужб був прийнятий 7

липня 1989 року під грифом «цілком таємно», який зараз втратив своє значення. Через те, що агенти міліції, як правило, були людьми, пов'язаними зі злочинним світом, в Інструкції до цього наказу зауважувалось, що «особа, яка вчинила злочин, не повинна включатися до складу агентурно-розвідувального апарату».

Зміни до КПК УРСР у 1963–1971 рр. дозволили визначити юрисдикцію слідчих прокуратури, Комітету державної безпеки (КДБ) та Міністерства внутрішніх справ (МВС). Відтепер міліції було дозволено проводити дізнання і попереднє розслідування.

До агентурно-оперативної роботи було допущено досить вузьке коло оперативників карного розшуку, боротьби з розкраданням соціалістичної власності і виправно-трудоустанов. Агенти були підібрані так, що в кожній організації, фабриці, в районі, який обслуговував оперативник, він повинен був мати своїх людей.

Слід зазначити, що в радянські часи розвідувальна робота проводилася як професійно, так і ефективно. Окрім агентів, у працівника повинно було бути багато так званих довірених осіб. Ці люди відрізнялися від агентів тим, що не входили в систему. Інформацію, яка його цікавила, отримували лише той працівник, який контактував із "довіреною особою" [41, с. 728].

### **1.3. Система та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р.**

Слід погодитися з думкою С.З. Довгуня, що вивчення права України дозволяє виявити особливості розвитку карного розшуку в такі періоди:

- 1991 - радянська трисуб'єктна система ОДР, до якої входили прокуратура, міліція та органи безпеки, а також інститут дізнання; джерела радянського права; нормативне регулювання прийому заяв та повідомлень про злочини, контрзаходи проти правопорушень щодо приховування кримінальних злочинів слідчими, безпідставного виправдання судами та закриття кримінальних справ, замовлення службових розслідувань у ОВС, в тому числі стосовно слідчих; визнання юридичної чинності міжнародно-правових документів, затверджених Верховною Радою та укладених СРСР, що регулюють не лише питання кримінального судочинства, але й дотримання прав людини; розробка ГПУ законопроекту «Про Слідчий комітет України»;

- 1992-1993 рр. - вперше запроваджено рекомендації щодо навантаження у справах, що перебувають на розгляді у слідчого, та відхід від них з пропозицією враховувати закінчені провадженням справи. Вперше нормативно регламентовано взаємодію при реагуванні у відповідь на заяви та повідомлення про злочини, їх розкриття;

- 1994-1995 рр. - вперше нормативно регламентовано організацію роботи ОВС при розкритті та розслідуванні злочинів в економіці, напрямки взаємодії слідчих з оперативними працівниками ДСБЕЗ, порядок зносин ОВС України з компетентними органами іноземних держав щодо запобігання, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, співпраці підрозділів дізнання зі слідчими відділами;

- 1996 - прийняття положень Конституції України про створення системи слідчих процедур у державі та надання державної статусу української мови у кримінальних справах; Міністерство внутрішніх справ

України вперше заявило про необхідність розробки Закону України «Про статус слідчих». Запровадження нормативних положень щодо організації роботи слідчого апарату прокуратури, а також контролю та нагляду прокуратури за діяльністю слідчих відділів, у тому числі для ОВС. Вперше було прийнято міжвідомче нормативно-правове регулювання відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконними діями слідчих органів, прокуратури та суду, витрат на виклик до слідчого чи органу дізнання чи виплат експертам та фахівцям, нормативна регламентація відомчої слідчої звітності МВС та ГПУ;

- 1997 - спроби Президента України створити НБР як незалежну систему слідчих підрозділів поза існуючими правоохоронними органами; вперше на регуляторному рівні встановлено взаємодію слідчих з Інтерполом;

- 1998 р. - перехід до чотирьохсуб'єктної системи ОДР завдяки формуванню слідчих підрозділів податкової міліції; державне та правове регулювання обліку, зберігання, оцінки арештованого, конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, та розпорядження ним; нормативне регулювання статистичної звітності про роботу слідчих органів та органів дізнання у зв'язку з наданням повноважень слідчим відділам податкової міліції;

- 1999 р. - встановлено порядок взаємодії експертно-криміналістичних підрозділів зі слідчими та порядок правової допомоги у кримінальних справах за рахунок держави.

- 2001 р. - невиконання положень Конституції України про створення системи попереднього розслідування без прокуратури; формування місцевої міліції, дільничні інспектори яких брали участь у протокольній формі підготовки кримінальних справ до суду; нормативне регулювання дотримання законності затримання;

- 2002 р. - вперше системно та нормативно врегульовано організацію діяльності слідчих; визначено та погоджено між ОДР нову систему та методику єдиного обліку і статистичної звітності про злочини та осіб, які їх



учинили на території України; прийнято один з перших спеціальних програмних документів МВС України з покращання діяльності слідчих;

- 2003 р. – початок впровадження інтегрованої інформаційно-пошукової системи ОВС України; оновлення відомчого наказу з організації та функціонування слідчого апарату в системі МВС України; вперше на нормативно-правовому рівні закріплено порядок реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування;

- 2004 р. - започаткування нормативної регламентації взаємодії підрозділів МВС України при розслідуванні злочинів;

- 2006 р. - прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут ОВС України»; уперше здійснено систематизоване регулювання типових професійно-кваліфікаційних характеристик основних посад, у т.ч. працівників слідчих підрозділів;

- 2008 р. - на нормативно-правовому рівні визначені питання організації та функціонування слідчого апарату в системі МВС України;

- 2011 - проведення експерименту з перевірки вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів міліції України; покладання на керівників підрозділів розслідування обов'язків голів комісії з контролю за дотриманням обліково-реєстраційної дисципліни; початок роботи інтернет-сайту ГС УМВС України;

- 2012-2013 рр. прийняття нового КПК України, який зберіг чотирьохсуб'єктну систему ОДР та ініціював інститут розслідування не лише слідчими; скасування дізнання; впровадження електронного реєстру досудових розслідувань та використання ЕЦП до нього; активізація ТЗІ в слідчих підрозділах; введення нових посад у слідчий апарат - інспекторів або посадових осіб, відповідальних за перебування затриманих; вперше було досягнуто консолідації організації системи ОДР Міністерства внутрішніх справ України, а також оновлено її в контексті нових галузевих наказів КПК, що встановлюють порядок ведення єдиного обліку заяв та повідомлень про

кримінальні правопорушення та інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події та забезпечення оперативного інформування у Міністерстві внутрішніх справ, порядок службових розслідувань, у тому числі стосовно слідчих, порядок організації реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події, а також надання своєчасної інформації тощо. Деякі з них уперше на такому рівні та в зведеній формі регламентували слідчі процедури, такі як взаємодія між міліцією, закладами охорони здоров'я та прокуратурою України при встановленні факту смерті людини;

- 2014 - збільшення до 5 органів досудового розслідування за рахунок детективів НАБУ; правовий нігілізм серед співробітників слідчих підрозділів, пов'язаний з окупацією та агресією; запровадження порядку управління судовими та кримінальними провадженнями у зв'язку з проведенням антитерористичної операції, а також норм процедури запобіжного затримання осіб, які беруть участь у терористичній діяльності в зоні АТО, та спеціальних процедур розслідування у законі про воєнний процес надзвичайний стан або в зоні АТО; участь в антитерористичних операціях; зменшення кількості місць зберігання речових доказів, включаючи кількість штрафних майданчиків; виконання Закону «Про очищення влади»; введення посад інспекторів-криміналістів. Отже, можна сказати що інституціоналізація карного розшуку шукає ефективні способи державного управління, імплементації міжнародних стандартів, розробки принципів субінститутів державного управління тощо [15, с. 271-272].

С.Ю. Жила вказує, що організація карного розшуку має відповідну систему та структуру, які взаємопов'язані. Підрозділи карного розшуку, як частину галузевої системи Міністерства внутрішніх справ, можна розглядати як окрему систему організації з делегованими правоохоронними та виконавчими повноваженнями, яка функціонує відповідно до чинного законодавства та нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України [20, с. 117].

Ми підтримуємо позицію О.І. Беспалової, яка свідчить про те, що систему підрозділів карного розшуку не можна розглядати окремо від системи Міністерства внутрішніх справ і, на наш погляд, має три рівні через адміністративно-територіальний поділ держави. Це, у свою чергу, дає змогу розрізнити три організаційні рівні: стратегічний, оперативний та тактичний.

Розглядаючи цю систему, стверджується, що нині існує підсистема, пов'язана із прийняттям Положення про кримінальну поліцію, яке формує трирівневу систему служб боротьби зі злочинністю, включаючи органи карного розшуку, кожна з яких має власну систему [8, с. 39].

Якщо ми проаналізуємо систему карного розшуку зверху вниз, починаючи з ДКР Національної поліції України і закінчуючи базовим низовим сектором (групою) карного розшуку, ми виявимо трирівневу структуру, перший рівень яка безпосередньо є Департаментом карного розшуку у складі Національної поліції України, другий рівень становлять регіональні управління карного розшуку, а третім рівнем є сектор (група) карного розшуку у складі місцевих відділів Національної поліції.

Аналіз показує, що система цієї служби як частини виконавчої влади змінювалася залежно від політичних процесів у країні та не завжди на користь справи.

Отже, узагальнюючи вищесказане, слідом за А.Г. Нікуліною, ми вважаємо за доцільне виділити п'ять основних етапів виникнення досудового (попереднього) розслідування в Україні:

1) досудове розслідування часів первіснообщинної системи - домінування загального права у східних слов'ян, регулювання кровної помсти, складання присяги та оцінка показань свідків;

2) дореволюційний період - прийняття Статуту кримінального судочинства у 1864 році, формування змішаного континентального типу попереднього слідства у 20 ст. Роль поліції як адміністративного органу значно зростає, і навпаки, роль слідчого ослабла.

3) попереднє розслідування під час Жовтневого перевороту - прийнято КПК УСРР 1922 року; зрівняння повноважень органів дізнання та слідчого, незалежне закриття справ, прийняття справ, провадження яких підпадало під компетенцію прокурора, стирання меж попереднього слідства та дізнання;

4) досудове розслідування часів СРСР - заміна існуючого раніше інквізиційного характеру кримінального процесу на більш демократичний з елементами змагального процесу, формулювання принципів та завдань кримінального процесу, порушення кримінальної справи визнано стадією процесу, чітко визначена побудова форм досудового розслідування; дозволена участь захисника на стадії досудового розслідування, регламентовано зупинку слідства, закриття справи, а слідчому надано процесуальну самостійність;

5) досудове провадження незалежної України (з 1990-х років по сьогоднішній день) - започатковано нову систему судів, апеляційні процедури, змінені функції та завдання прокурора, відбулися зміни у попередньому судовому розгляді, відбувся перерозподіл повноважень провадження досудового слідства та дізнання між досудовими органами, тощо [32, с. 61].

### **Висновки до Розділу**

Охарактеризовано правові засади карного розшуку на території України до 1917 року. З'ясовано, що оперативно-розшукова діяльність характеризується тривалим історичним розвитком, який бере свій початок від найдавніших форм державності. Майже всі історичні типи держав характеризувалися поліцейськими установами негласної роботи як однією з важливих умов державності. Згадки прикладів оперативно-розшукових дій ми знаходимо в давніх історичних джерелах. Знання історичного досвіду, незаперечних досягнень, суб'єктивних помилок та їх причин є одним із важливих елементів історичної свідомості, передумовою пошуку правильних

рішень у подоланні сучасних труднощів у боротьбі зі злочинністю. Перша спроба створити в Україні спеціальний підрозділ для боротьби зі злочинністю, аналогічний Санкт-Петербургу була здійснена в березні 1873 р. При Київській міській поліції за рахунок коштів міської думи була сформована сискна частина. Незважаючи на позитивні результати та набутий досвід, цей підрозділ було ліквідовано через рік через припинення фінансування.

Досліджено питання правової регламентації діяльності карного розшуку за часів СРСР. Виявлено, що з перших днів існування СРСР виникла необхідність застосовувати цілий ряд гласних і негласних заходів для запобігання та розкриття найбільш небезпечних злочинів, тобто застосування оперативно-розшукової діяльності. Основна робота з пошуку, припинення та запобігання кримінальним правопорушенням велася органами ВЧК, кримінально-розшуковими структурами, що існували в деяких містах, (кримінальна міліція, к карний розшук, кримінально-пошукова міліція, кримінально-слідчі комісаріати тощо). Методи роботи спецслужб та досвід оперативних підрозділів НКВС у 20-х, 30-х та 40-х роках минулого століття були майже повністю застосовані Міністерством внутрішніх справ СРСР. Останній відомчий нормативний акт Міністерства внутрішніх справ СРСР про роботу спецслужб був прийнятий 7 липня 1989 року під грифом «цілком таємно», який зараз втратив своє значення. Слід зазначити, що в радянські часи розвідувальна робота проводилася як професійно, так і ефективно. Окрім агентів, у працівника повинно було бути багато так званих довірених осіб. Агенти були підібрані так, що в кожній організації, фабриці, в районі, який обслуговував оперативник, він повинен був мати своїх людей.

Розглянуто систему та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р. З'ясовано, що за роки незалежності Україна дотримувалась законодавчої тенденції до побудови радянської системи ОРД, яка полягала в міжвідомчому розпорошенні. Виникнення, реформування або ліквідація ОРД різних відомств було

пов'язано із соціально-політичними процесами (посилення криміногенного стану, знищення професійного ядра слідчих, окупація, анексія тощо), включаючи вектори розвитку по відношенню щодо країн ЄС чи СНД, різних за змістом в орієнтації на підконтрольність суб'єктам законодавчих ініціатив, а також необхідність дотримання положень Конституції України чи концепцій адміністративно-правової реформи або реформи системи кримінального судочинства. Система підрозділів карного розшуку у складі органів виконавчої влади являє собою чітку структуру, яка базується на принципі ієрархії та підпорядкованості та є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ, ГУМВС (УВС), міськрайвідділів внутрішніх справ, входить до блоку кримінальної міліції і може змінюватися залежно від потреб і цілей суспільства та держави. На цій підставі обґрунтована необхідність внесення змін до структури Департаменту карного розшуку Міністерства внутрішніх справ України.

## РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ КАРНОГО РОЗШУКУ

### 2.1. Характеристика адміністративно-правових засад діяльності карного розшуку

С.З. Довгунець сформулював концепцію адміністративно-правового регулювання принципів діяльності органів карного розшуку як різновиду адміністративно-правового регулювання, який характеризується низкою адміністративно-правових формальних та імперативних норм - матеріальних та процесуальних принципів поведінки, встановлених або санкціонованих державою, які закріплюють міру справедливості та свободи згідно з особистими чи суспільними інтересами населення держави, забезпечуються за допомогою державного впливу, регулюють публічні, включаючи службові відносини, що виникають під час діяльності цих органів у сфері управління ними та розслідування ними кримінальних правопорушень.

Автор справедливо підкреслює, що адміністративно-правові засади діяльності органів карного розшуку:

а) походять від конституційних ідей; мають певні характеристики, включаючи повторюваність у законодавстві та державному управлінні; універсальний характер; є метою або складовими правових явищ; на їх утворення впливають зміни в суспільстві;

б) інституціоналізація принципів відбувається у двох напрямках: функціональний (орієнтація на мету створення та функціонування) та історично-процесному (поява та становлення);

в) принципи мають певну класифікацію, яка може базуватися на різних засадах (конституційні ідеї, управління організацією, особливості організації слідства, суто професійна діяльність слідчого, управління персоналом, взаємодія із розслідування злочинів, діяльність органу або його структурного

підрозділу чи його керівника, розбудова слідчого апарату чи робочого місця слідчого) [16, с. 78].

Стосовно ж адміністративно-правового регулювання діяльності ОДР МВС України, частиною яких є і карний розшук, то І.П. Козаченко пропонує розуміти під ним різновид правового регулювання, який є сукупністю адміністративно-правових норм, що впорядковують суспільні відносини, які виникають у результаті діяльності ОДР МВС України. На його думку, нормативне адміністративно-правове регулювання представлене насамперед адміністративно-правовими нормами, що приймаються ВРУ, а також Президентом України, КМУ, міністерствами, комітетами, службами та територіальними підрозділами МВС України, а індивідуальне – це частина казуального правового регулювання, оскільки не носить загального характеру та пов'язане із впорядкуванням конкретних, одиничних суспільних відносин [24, с. 216].

У науці адміністративного права також використовується термін «адміністративно-правові засади», який характеризується широким застосуванням та неоднозначністю розуміння. Так, С.М. Гусаров та ряд інших науковців у зміст адміністративно-правових принципів функціонування вкладають такі компоненти як: функції, компетенція та режими роботи органів виконавчої влади; форми державного управління; методи державного управління [12, с. 51].

За словами А.Г. Нікуліної, зміст адміністративно-правових засад - це сукупність параметрів (характеристик) соціального явища та правовідносин, які закріплені в нормах адміністративного права і повинні регулюватися адміністративно-правовими засобами. За їх змістом вчений виділяє категоріальний, нормативний, інституційний, інструментально-технологічний елементи, які, на погляд автора, представляють найбільш повне і детальне сприйняття, що відповідає нашому баченню структури цього явища. Отже, категоріальна складова включає фіксацію концепцій та особливостей явища, змодельованих у правових актах, порівняння їх із



правовим та соціальним життям та формування науково-правової категорії, яка адекватно відображає правову реальність. Нормативна складова стосується систематизації нормативно-правових актів, що містять правову основу регулювання відповідних соціальних відносин, та виокремлення тих, що містять адміністративні норми, а також їх подальший аналіз. Інституційна складова відноситься до розмежування системи суб'єктів відповідних правовідносин, визначення основного та головного суб'єкта серед них, особливостей їх адміністративно-правового статусу, розкриття особливостей координації та взаємодії, в тому числі у міжнародних відносинах. Інструментально-технологічна складова стосується форм (правотворчої, правозастосовної (регулятивної і правоохоронної) і методів (правових і неправових) діяльності суб'єктів реалізації норм адміністративного права [32, с. 60].

Як бачимо, адміністративно-правові принципи діяльності за певних умов можуть підлягати правовому регулюванню, підлягати судовому розгляду та матеріальному характеру. Це відрізняє їх від адміністративно-правових норм як більш процесуального явища чи дії. Загальне, етимологічне, філософське та правове розуміння обох термінів не співпадає. На загальнонауковому рівні ці поняття ніколи не були ідентичними, але між ними існує взаємозв'язок, який тлумачиться по-різному залежно від сфери застосування. Традиційно адміністративно-правові засади вживаються щодо діяльності державного органу влади, а адміністративно-правове регулювання - щодо сферу правління.

Регулювання організації діяльності органів карного розшуку в Україні, які перебувають у статусі структурних підрозділів органів державної влади з числа міністерств та центральних органів державної влади або публічної адміністрації, ґрунтується на принципах адміністративного права, принципах управління у певній сфері державного управління та принципах управління організацією. Це відповідає духу конституційних основ діяльності органів державної влади в Україні та притаманне системам управління

організаціями. І хоча питання про зазначені групи принципів отримало висвітлення в науковій юридичній літературі, подібне не можна сказати щодо класифікації та переліку адміністративно-правових засад діяльності ОДР поліції. Тому визначимось у підходах до класифікації засад. Для зручності порівняння підходів об'єднаємо існуючі наукові погляди у декілька груп. У першу групу увійдуть засади, які безпосередньо пов'язують з ОДР ОВС чи поліції, а в другу – з іншими ОДР.

Як обґрунтовано стверджує С.П. Поляк, для системи слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України існують характерні функції та методи управління, засновані на правових принципах. Водночас дослідниця зазначає особливості управління ОРД, серед яких вона називає не лише конкретні характеристики системи управління (субординація, ієрархія та ін.), а й процесуальну незалежність та самостійність слідчого. З цієї причини, на їх думку, необхідність управління та необхідність організації розслідування зумовлює одночасну реалізацію декількох груп принципів: конституційних принципів (верховенство права, державна мова); принципів управління (демократичний централізм, єдиноначальність); кримінально-процесуальних принципів (процесуальна незалежність і самостійність слідчого, законність, підслідність). Однак автор не згадав жодних інших принципів управління, включаючи принципи, що використовуються при безпосередньому управлінні слідчим підрозділом при розподілі функціональних обов'язків (територіальність, спеціалізація слідчих та наставництво), а також принципи побудови основ автоматизованого робочого місця; перспективності; обґрунтованості; доступності; захищеності [45, с. 88].

О.Ю. Татаров звернув увагу на різноманітну професійну діяльність слідчого, що знайшло відображення в системі принципів, які він запропонував. На цій основі він узагальнив провідні погляди вчених на різні системи принципів (кримінальне провадження, морально-етичні, організаційні та адміністративні принципи, принципи організації наукової роботи та криміналістичні). Це показало повторюваність принципів у різних

системах. Це стосується, наприклад, принципів законності або відсутності принципу гуманності у кримінальному провадженні тощо. За його словами, принципи організації та управління та принципи організації наукової роботи є найбільш близькими один до одного [64, с. 68].

Щодо основних принципів взаємодії ОДР Міністерства внутрішніх справ України з іншими правоохоронними органами С.З. Довгунь виділив дві групи: загальні (законність, принципи системності, об'єктивність, відповідність, наукова обґрунтованість та ефективність) та спеціальні (розподіл компетенції, регуляторна діяльність, оперативна незалежність та відповідальність за прийняті рішення) [14, с. 91]. С.В. Албул запропонував розділити принципи оперативно-розшукової діяльності на загальні (верховенство права, законність, рівність перед законом і судом, повага людської гідності, пріоритет прав та свобод людини) і спеціальні (служіння людині й громадянину, невтручання в приватне життя, право на захист, поєднання єдиноначальності та колегіальності у прийнятті рішень, гарантія права на оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності, публічності та гласності, планування, диспозитивності, розумності строків досудового розслідування; нормативності тощо) [45, с. 88].

У свою чергу, В.М. Галуцько описує спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення слідчої діяльності: забезпечення права осіб на публічний безкоштовний захист на етапі досудового розслідування за рахунок держави; невтручання в процедури здійснення досудового розслідування, осіб, які здійснюють забезпечення слідчої діяльності; забезпечення права слідчими на оскарження в адміністративному і судовому порядку, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної служби; гласності і прозорості при забезпеченні слідчої діяльності; наукового планування забезпечення слідчої діяльності; вчасності забезпечення слідчих усім необхідним для здійснення слідчої діяльності; нормативності; використання юридичної відповідальності щодо осіб, які не забезпечили, або забезпечили невчасно, або не в повному обсязі необхідні потреби [11, с. 41].

На думку А.Г. Нікуліної, принципи є частиною правового статусу, але вони вважають, що місце ОРД в судовій гілці влади. Автори підкреслюють, що в Україні існують загальні та спеціальні принципи адміністративно-правового забезпечення слідчої діяльності. Вони в основному закріплені в Конституції України, деталізовані та надалі впроваджені в інших нормативно-правових актах. Загальні принципи: верховенство права; законність; рівність перед законом та судами; повага людської гідності. Спеціальними принципами є принципи, яким мають безпосередньо слідувати суб'єкти державного управління, які забезпечують слідчу діяльність у процесі забезпечення правопорядку та переслідування. У їх числі: невторчання у досудове розслідування, осіб, які здійснюють забезпечення слідчої діяльності, що означає, що орган дізнання, якщо він здійснює забезпечення слідчої діяльності, не має права видавати слідчим процесуальні вказівки, принцип забезпечення права слідчих на оскарження в адміністративному і судовому порядку, дій або бездіяльності публічної адміністрації за умов порушення права на гідні умови праці, який полягає в тому, що слідчий, який вважає, що не має належних умов для проведення досудового розслідування має право вимагати усунення недоліків у цій галузі від керівництва або через суд [33, с. 89].

З огляду на вищевикладене, принципи кримінального розслідування повинні бути уніфіковані та рухатись у напрямку провадження, з акцентом на реформи, факт військової агресії та окупації Російською Федерацією, розвиток сфери ІТ та злочинність, включаючи вирішення проблеми збільшення кількості невирішених проблем із строками давності в кримінальних справах.

## 2.2. Завдання, цілі та функцій карного розшуку

Під поняттям «завдання» розуміють обсяг роботи, яку необхідно виконати для досягнення мети, мети та плану. Завданнями оперативно-розшукової діяльності є пошук та фіксація фактичних даних щодо протиправної діяльності осіб та груп, відповідальність за які передбачає Кримінальний кодекс України, розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав та організацій з метою припинення злочинів та в інтересах кримінального судочинства, а також: отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства та держави (ст.1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [40, с. 61].

На переконання О.Л. Самофалова, завдання оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів можна розділити на стратегічні та тактичні. Стратегічне - забезпечення оперативно-розшукової діяльності (основна мета суб'єктів ОРД) щодо викриття, запобігання, розкриття та розслідування злочинів, умов та причин, що сприяють їх вчиненню, є тактичним - при виявленні та фіксації конкретних фактів про незаконну діяльність окремих осіб та груп, щодо припинення злочинів та в інтересах системи кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки певних громадян, суспільства та держави. Завдання оперативно-розшукової діяльності є невід'ємною частиною завдань правоохоронних органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Потреба в оперативно-розшуковій діяльності в першу чергу викликана небезпекою здійснюваного злочину, певною формою умислу чи способом його вчинення. Однак наслідки багатьох незаконних дій, спричинених необережністю, недбалістю та непрофесіоналізмом, часто є більш серйозними, ніж умисні злочини (наприклад, летальні випадки в результаті нещасних випадків на виробництві, отруєнь, дорожньо-транспортних пригод тощо). У таких випадках винні можуть приховувати свою причетність, реальні факти, використовувати складні хитромудрі засоби, щоб приховати

правду, видалити сліди злочину і навіть факт того, що сталося. У таких ситуаціях, крім оперативних процедур, необхідно проводити оперативно-розшукову діяльність з метою «пошуку і фіксації фактичних даних про протиправну діяльність окремих осіб та груп».

Стратегічним завданням оперативно-розшукової діяльності є досягнення кінцевої мети, наприклад, розкриття злочину або розшук та арешт злочинця, що переховується. Для виконання стратегічного завдання працівник встановлює свідків, з'ясовує індивідуальні обставини події, перевіряє адреси, проводить співбесіди, використовує різні оперативні прийоми та засоби для виявлення фактів, які містять інформацію про дії будь-якого незаконного характеру та необхідні для встановлення слідством і судом винності особи за конкретні протиправні дії [52, с. 29].

Здійснюючи оперативно-розшукову діяльність, оперативні працівники зобов'язані постійно враховувати те, що, незважаючи на її, переважно, негласний характер і різноманітність завдань, всі оперативно-розшукові заходи мають здійснюватись виключно у рамках чинного законодавства. У процесі оперативно-розшукової діяльності оперативні підрозділи здійснюють пошук, фіксацію фактичних даних про події і насамперед, про осіб, які мають відношення до злочину. Але оперативно-розшукова діяльність не зводиться лише до виявлення фактичних даних і осіб, отримання первинних даних кримінального характеру, а включає і їх перевірку.

У цьому зв'язку завданнями оперативно-розшукової діяльності є виявлення конкретних об'єктів, які становлять оперативний інтерес, аналіз конкретних ознак кримінального зв'язку осіб, предметів, чи фактів зі злочином, визначення підстав правомірності і доцільності вжиття тих чи інших оперативно-розшукових заходів, встановлення допустимих меж втручання у правосуб'єктність, особи, навіть якщо її причетність до протиправного діяння встановлена, визначення необхідних заходів для захисту прав особи, що задіяна в кримінальному судочинстві.

На переконання О.Ю. Татарова, тактичні завдання вирішуються низкою дій оперативного працівника, залученням сил та використанням ресурсів для оперативно-розшукової діяльності. Тактичними завданнями оперативно-розшукової діяльності є: виявлення, розкриття та сприяння розслідуванню злочинів та дій осіб, причетних до його вчинення; попередження та припинення конкретних злочинів; розшук осіб, які ухиляються від слідства, судового розгляду та відбування покарання; пошук зниклих людей, встановлення місцезнаходження та пошук об'єктів, майна, предметів, які вже відомі та можуть служити доказом у кримінальному провадженні.

Ці завдання можуть бути незалежними, але для їх виконання в оперативно-розшуковій діяльності слід використовувати власні специфічні сили, інструменти та методи [64, с. 209].

Як зазначає А.М. Бандурка, завдання оперативно-розшукової діяльності специфічні, що відрізняє таку діяльність від інших видів державної діяльності. На основі соціальної ієрархії цінностей (особа, суспільство, держава) та враховуючи пріоритет прав і свобод людини та громадянина, проголошених в Конституції України, було б доцільним сформулювати завдання карного розшуку наступним чином:

а) пошук та фіксація фактів про незаконні дії осіб (груп осіб) з метою: гарантування прав і свобод людини, захисту безпеки суспільства та держави; виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів; розшук людей, які вчинили злочин; визначення місця перебування зниклих осіб; ідентифікація невстановлених осіб; оперативне забезпечення кримінального провадження; контрзаходи проти розвідувальної та підривної діяльності спецслужб іноземних держав; забезпечення діяльності правоохоронних органів та осіб, які сприяють оперативно-розшуковій діяльності на підставі законодавства України;

б) отримання інформації щодо правопорушень некримінального характеру, встановлення яких сприяє вирішенню завдань протидії злочинності;

в) отримання інформації щодо фактів та обставин, що не мають ознак злочину, проте, відповідно до законодавства України, потребують перевірки [6, с. 54].

Відповідно до Розділу 1 Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України, затв. Наказом Національної поліції України 14.11.2015 № 90, завданнями Департаменту карного розшуку є:

- у межах повноважень - надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності;

- виявлення і розкриття злочинів, у тому числі на транспорті, розшук осіб, які їх учинили, документування протиправної діяльності учасників та членів ОГ і ЗО [43].

При вивченні функцій оперативно-розшукового процесу слід виходити з того, що функції як такі є не що інше, як певні напрями правової дії на ті або інші суспільні стосунки. У теорії права прийнято виділяти декілька груп, котрі в сукупності створюють систему функцій права: загальноправові і галузеві функції, функції правових інститутів і норм права.

Таким чином, оперативно-розшукові функції можуть розглядатися на двох рівнях загальноправової системи: як функції галузеві, характерні для оперативно-розшукового права, і як функції правових інститутів – власне нової галузі права і міжгалузевого характеру. Разом з тим буде помилковим намагатися розглянути оперативно-розшукові функції на загально правовому рівні, оскільки ці функції є однією з форм реалізації регулятивної (статичної і динамічної) та охоронної загальноправових функцій.

Як слушно вказує О.Л. Самофалов, оперативно-розшукові функції (як функції галузеві) – це передбачені законом окремі напрямки ОРД, що розрізняються залежно від її конкретної правової мети. Особливий інтерес



представляє з'ясування їх співвідношення у зв'язку з наявністю єдиного призначення усіх трьох процедурних комплексів. Вони служать для реалізації норм кримінального закону. Зрозуміло, за допомогою правових норм того або іншого процесу реалізуються, як правило, різні норми (частини норм) кримінального закону і кримінального права, але такого роду специфіка тільки підкреслює їх єдність в головному – призначення для захисту людини і суспільства від злочинних посягань.

Розглядаючи питання функцій карного розшуку, автором проаналізовано наукові підходи стосовно цього поняття і зроблено висновок, що існують функції чисто управлінські (адміністративні) і функції діяльності. Як перші, так і другі притаманні Департаменту карного розшуку і конкретизуються у функціях його структурних підрозділів, а ті, у свою чергу, – у функціональних обов'язках окремих працівників і проявляються в повсякденній діяльності [54, с. 395].

Відповідно до Розділу III Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України, затв. Наказом Національної поліції України 14.11.2015 № 90, функціями Департаменту карного розшуку визначені:

1) Організація та координація діяльності підрозділів карного розшуку територіальних підрозділів поліції з метою захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від втручання злочинців.

2) Аналіз ефективності заходів, ужитих територіальними підрозділами поліції, щодо запобігання, виявлення та розкриття злочинів, що перебувають під їх юрисдикцією, припинення діяльності стійких соціально небезпечних ОГ та ЗО, що впливають на криміногенну ситуацію в регіонах та в державі, викриття злочинної діяльності їх керівників та кримінальних авторитетів, розкриття серійних, резонансних злочинів та вбивств «на замовлення», учинених проти народних депутатів України, державних службовців I-IV категорій, протидія злочинності на транспорті, а саме злочинним посяганнями на вантажі, запобіганні їм, захист особистого майна та безпеки

громадян України на об'єктах водного, залізничного та повітряного транспорту, розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від кримінального покарання, зниклих безвісти громадян та встановлення осіб невідомих трупів.

3) Встановлення правових, організаційних та практичних заходів щодо підвищення ефективності оперативно-службової діяльності підрозділів кримінальної міліції територіальної поліції на основі узагальнення практики застосування українського законодавства, особливо регулювання оперативно-розшукової діяльності, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції, всебічний аналіз та прогнозування криміногенної ситуації в державі.

4) Здійснення організаційно-методичного забезпечення діяльності підлеглих підрозділів з попередження, розкриття особливо серйозних і особливо тяжких злочинів, а також тих, які набули суспільний резонанс і були скоєні з вогнепальною або холодною зброєю, вибухівкою, групою осіб, серійного характеру, розшуку підозрюваних та обвинувачених, осіб, які зникли безвісти, та ідентифікації невідомих трупів.

5) Розроблення та вжиття заходів, спрямованих на вдосконалення форм і методів оперативно-розшукової діяльності підрозділів карного розшуку, за рішенням керівництва Національної поліції надання їм практичної допомоги в організації роботи з протидії злочинності, у вирішенні інших службових завдань.

6) Організація взаємодії з підрозділами центрального органу управління поліцією, територіальними органами поліції, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, установами, громадськими організаціями, а також правоохоронними органами зарубіжних країн і міжнародними організаціями у вирішенні питань боротьби зі злочинністю.

7) Безпосередня робота з джерелами оперативної інформації та за оперативно-розшуковими справами. Аналіз ефективності використання

негласного апарату, проведення оперативних розробок у боротьбі зі злочинністю, вивчення процесів, які відбуваються в злочинному середовищі, та вироблення на цій основі пропозицій керівництву Національної поліції з покращення оперативно-розшукової діяльності за зазначеними напрямками.

8) Вивчення та аналіз стану злочину, її визначальних факторів, прогнозування криміногенної ситуації. Розробка та подання керівництву Національної поліції пропозицій щодо визначення пріоритетних напрямків діяльності кримінальної міліції та ефективних засобів та методів виконання покладених на них завдань.

9) Здійснення поточного та перспективного планування оперативно-службової діяльності Департаменту, узагальнення позитивного досвіду у галузі запобігання злочинності, розробка методичних рекомендацій та посібників, їх впровадження в практику роботи кримінальної міліції.

10) Участь у підготовці матеріалів для нарад органів МВС та національної поліції, оперативних нарад керівництва Міністерства внутрішніх справ та національної поліції з актуальних питань оперативно-службової діяльності поліції. Вносити пропозиції щодо планів та основних дій Національної поліції.

11) Організація розробки та реалізації програм, комплексних та цілеспрямованих оперативно-профілактичних заходів, а також інших заходів щодо активізації боротьби зі злочинністю.

12) У встановленому порядку здійснюється підготовка законопроектів, указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів, програм запобігання злочинності та їх реалізації у боротьбі зі злочинністю, пропозицій щодо вдосконалення законів та відомчих нормативних актів, що регулюють діяльність поліції, їх супроводження на всіх етапах розгляду в законодавчій та виконавчій владі.

13) Розробка та участь у розробці спільно зі структурними підрозділами центрального органу управління поліцією та іншими правоохоронними органами проектів міжнародних угод України про

боротьбу зі злочинністю.

14) Забезпечення надання підпорядкованим підрозділам карного розшуку методичної, консультативної та, за дорученням керівництва Національної поліції, практичної підтримки в організації діяльності підрозділів карного розшуку з метою запобігання, припинення та виявлення серйозних, особливо тяжких злочинів та резонансних злочинів, включаючи транспорт, документування протиправної діяльності учасників ОГ та ЗО, оперативне забезпечення кримінального провадження, розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від кримінального покарання, зниклих безвісти та встановлення особи невідомих трупів.

15) Забезпечення контролю за діяльністю підрозділів карного розшуку щодо реалізації законів, інших нормативно-правових актів України, наказів Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції щодо боротьби зі злочинністю. Участь у комплексних інспекціях, контрольних та інших інспекціях службової та оперативно-розшукової діяльності цих підрозділів з метою вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків.

16) Заслуховування на оперативних нарадах керівників підрозділів карного розшуку, оперативних груп з питань організації оперативно-розшукової роботи з розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх учинили, та зниклих громадян. Підготовка відповідних управлінських рішень, спрямованих на усунення негативних тенденцій та покращання роботи.

17) Участь у наукових, кримінологічних і соціологічних дослідженнях, розробленні на їх основі державних програм боротьби зі злочинністю. Підготовка інформаційно-аналітичних, методичних і прогностичних матеріалів щодо підвищення ефективності протидії злочинності.

18) Координація діяльності управлінь карного розшуку територіальних органів поліції з розкриття умисних убивств, у тому числі вчинених на замовлення, серійного характеру, на сексуальному ґрунті, хуліганських проявів, зґвалтувань, інших тяжких і особливо тяжких злочинів проти особи, у тому числі категорії минулих років.

19) Організація агентурно-оперативної роботи відповідно до вимог українського законодавства та нормативних актів Міністерства внутрішніх справ, вжиття заходів щодо підвищення якості мережі спецслужб, зміцнення оперативних позицій у кримінальному середовищі, розвиток інституту офіцерів-нелегалів, контроль за раціональним використання коштів, виділених на цю роботу, а також активне комплексне використання оперативних джерел інформації, можливостей оперативних служб, а також оперативно-технічних заходів.

20) Розробка заходів щодо вдосконалення розшукової роботи, підготовка управлінських рішень з проблем, що потребують комплексного підходу до вирішення, співпраця зі структурними підрозділами центральної поліції, іноземними правоохоронними органами при міждержавних та міжнародних розшуках, координація діяльності поліції району та практична підтримка у розшуку обвинувачених та підозрюваних, зниклих безвісти громадян та встановленні осіб невстановлених трупів.

21) Підготовка управлінських рішень на основі всебічного аналізу оперативної ситуації та підготовки оперативної інформації, наявної у відділах карного розшуку територіальних органів поліції, активізація роботи по боротьбі з груповою та організованою злочинністю та вжиття оперативно-розшукових заходів для притягнення до кримінальної відповідальності.

22) Контроль за організацією та ефективністю слідчих органів з метою запобігання, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, пов'язаних з незаконною діяльністю членів організованих груп, злочинних організацій, бандитських формувань, та правопорушень у сфері незаконного обігу вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових речовин та радіоактивних речовин матеріалів.

23) Координація дій підрозділів карного розшуку територіальних органів поліції щодо виявлення і розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів проти власності, особливо розбійних нападів, грабежу, вимагання, шахрайства, крадіжок, включаючи будинки громадян, втручання у предмети,

що становлять національну культурну спадщину, історичну цінність.

24) Нагляд за організацією та ефективністю підрозділів кримінального розслідування з метою виявлення порушень правил безпеки дорожнього руху зі смертельними наслідками, незаконних заволодінь транспортними засобами, перекриттям міжнародних каналів незаконного перевезення транспортних засобів та людей через державний кордон України для їх подальшої експлуатації.

25) Заходи щодо усунення негативних наслідків етнічної злочинності, радикальних та неформальних молодіжних об'єднань та рухів на оперативну ситуацію в країні, підготовка управлінських рішень з метою своєчасної реакції на загострення цієї проблеми та попередження і недопущення порушень громадського порядку їх учасниками.

26) Контроль за організацією та ефективністю діяльності підрозділів карного розшуку з метою запобігання та виявлення протиправних дій проти іноземців та осіб без громадянства та виявлення злочинів, безпосередньо скоєних цими особами.

27) Розгляд запитів та звернень народних депутатів України, звернень громадян, посадових осіб, підприємств, установ, організацій, а також публікацій і повідомлень у засобах масової інформації з питань, що належать до компетенції карного розшуку.

28) Здійснення контролю за дотриманням підпорядкованими підрозділами порядку прийняття, реєстрації, обліку і розгляду заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини та події, ужиття заходів для покращання цієї роботи.

29) Організація та ведення секретного діловодства, у тому числі за матеріалами негласної оперативно-розшукової діяльності, здійснення контролю за дотриманням правил роботи з шифротелеграмами. Ведення за напрямом діяльності систематизованого обліку нормативно-правових актів МВС.

30) Організація взаємодії з органами досудового розслідування,

підрозділами, які беруть участь в оперативно-розшуковій діяльності, патрулями, спеціальною поліцією, поліцією охорони, поліцією спеціального призначення, науково-дослідними установами та установами забезпечення при проведенні оперативно-службової діяльності, включаючи за конкретними злочинами та правопорушення.

31) Взаємодія у встановленому порядку з правоохоронними органами іноземних держав, міжнародними правоохоронними організаціями, підготовка матеріалів для спільних колегій МВС та міжнародних зустрічей, конференцій з питань, що належать до компетенції відомства.

32) Разом з підрозділом інформаційно-аналітичної підтримки - організація створення та поповнення автоматизованих інформаційних систем для оперативних пошуково-профілактичних цілей. Гарантування функціональності, своєчасного поповнення та правильного використання оперативно-розшукових обліків.

33) Розробка, методичне забезпечення та здійснення заходів, які передбачаються спеціальними операціями з надзвичайних ситуацій кримінального характеру та входять до компетенції карного розшуку.

34) Організація кадрового забезпечення підрозділів карного розшуку ужиття заходів щодо підтримки дисципліни та законності діяльності їх працівників.

35) Вжиття заходів для забезпечення підбору, розстановки та навчання працівників у Департаменті, створення кадрового резерву для підвищення, організації професійного навчання працівників та їх навчання.

36) Організація всебічних оперативно-профілактичних випробувань території регіонів держави, а також спеціальних операцій з боротьби зі злочинністю.

37) Взаємодія із засобами масової інформації з метою інформування громадськості про діяльність кримінальних розслідувань шляхом проведення прес-конференцій, брифінгів, Інтернет-конференцій, гарячих ліній, розміщення статей, інтерв'ю, коментарів, підготовки телевізійних та

радіопрограм, виробництва та розповсюдження інформації та презентації продукції. Моніторинг повідомлень ЗМІ про діяльність карного розшуку та реагування на критичні коментарі [43].

Отже, на основі аналізу чинного законодавства та відомчих нормативних актів, зокрема Положення про департамент карного розшуку, було зроблено висновок, що підрозділи карного розшуку повинні виконувати важливі функції у правоохоронній діяльності, зокрема розкриття злочинів, передбачених у більшості розділів Кримінального кодексу України, отже правовий статус даної служби повинний бути визначений на законодавчому рівні.



### 2.3. Правове регулювання засад діяльності карного розшуку

Як відомо, управління державною структурою здійснюється у певних формах, які містяться у відповідних нормативних актах. Специфічна мета та сфера діяльності карного розшуку визначають структуру унікальної законодавчої бази, що включає різну юридичну силу та типи нормативно-правових актів.

При визначенні нормативного забезпечення кримінально-розшукової діяльності всі нормативні акти поділяються на дві групи:

- а) акти, що складають правову основу всіх органів внутрішніх справ;
- б) акти, що безпосередньо регулюють діяльність карного розшуку.

Правову основу для діяльності карного розшуку можна визначити як закріплені в нормативно-правових актах, правила, які є науково обґрунтованими, теоретично зрозумілими та зумовленими практичною необхідністю, які встановлюють правові, організаційні та тактичні положення щодо використання оперативно-розшукових можливостей для забезпечення діяльності правоохоронних органів, а також створення умов для проведення оперативно-розшукового та кримінального провадження.

Відповідно до юридичної сили законодавчого акту (важливість регульованих суспільних відносин), всю низку нормативно-правових актів М.А. Погорецький пропонує розділити на конституції, конституційні закони, звичайні закони, акти делегованого законодавства, а також підзаконні нормативно-правові акти [42, с. 263].

В.Б. Авер'янов основними типами нормативних правові акти як джерел адміністративного права вважає закони (конституційні та звичайні), постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, акти Кабінету Міністрів України, розпорядження міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади, нормативно-правові акти ВР і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АРК), акти місцевих державних адміністрацій,

рішення місцевих рад, акти органів управління державних підприємств, установ, організацій, а також міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані ВР України, які за своєю юридичною силою посідають місце між нормами Конституції та звичайних законів [3, с. 137].

Можна констатувати, що сучасна оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на розгорнутому правовому полі. Відповідно ст. 3 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», правову основу оперативно-розшукової діяльності становлять Конституція України, вказаний Закон, Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Податковий та Митний кодекси України, закони України про прокуратуру, Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Службу безпеки, Державну прикордонну службу України, Державну кримінально-виконавчу службу України, державну охорону органів державної влади України та посадових осіб, статус суддів, забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, державний захист працівників суду і правоохоронних органів, інші законодавчі акти та міжнародно-правові угоди і договори, учасником яких є Україна [49].

б) нормативні акти, до яких відносить загальні положення оперативно-розшукової діяльності ОВС, завдання та компетенцію оперативних підрозділів щодо протидії злочинності, регламентацію проведення окремих оперативно-розшукових заходів;

в) міжнародно-правові договори [3, с.138].

Тому при аналізі переліку цих та інших нормативних актів доцільно провести їх певне групування. Враховуючи систему правових основ організації оперативно-розшукової діяльності, І. Р. Шинкаренко поділяє їх на:

а) законодавчі акти, що містять правову основу діяльності всіх органів влади, основи оперативно-розшукової діяльності та правові основи в конкретних сферах попередження злочинів;

б) акти, що охоплюють загальні положення оперативно-розшукової діяльності поліції, ролі та обов'язки оперативних підрозділів у боротьбі зі злочинністю, а також регулювання деяких оперативно-розшукових заходів;

в) міжнародні угоди [40, с.86].

Натомість Х.П. Ярмачі вказує, що правила оперативно-розшукової діяльності можна розділити на три групи:

а) Конституція України та відповідні закони України;

б) нормативно-правові акти міністерств і відомств, а також судових органів;

в) міжнародні угоди, учасниками яких є Україна.

Конституція України є безперечним посиланням на цінності - актом, який виступає як «обличчя» держави. Саме норми Основного закону мають найвищу юридичну силу і застосовуються безумовно та пріоритетно при здійсненні повноважень Національної поліції України [68, с. 34].

На сторінках юридичної літератури Конституція України розглядається: по-перше, вищим правовим актом держави, основним джерелом національної правової системи; по-друге, основою чинного законодавства, що визначає компетенцію органів влади, зокрема Верховної Ради України; по-третє, у ній визначаються цілі, специфікації та завдання правового регулювання та визначається взаємозв'язок національного та міжнародного права. Конституційні норми також наділені підвищеною стабільністю, особливо захищаються державою, мають вирішальний вплив на суспільні відносини, закріплюють найважливіші політичні та правові цінності, перевірені досвідом світового конституціоналізму, є внутрішньо скоординованими і в кінцевому рахунку формують цілісна система.

Так само, у частині 1 статті 17 Конституції України закріплені основоположні захищені національні інтереси, які визначають стратегію майбутнього розвитку не лише держави, а й тих органів, основною метою яких є гарантування публічного та державного правопорядку. Ця норма встановлює, що захист суверенітету та територіальної цілісності України,

забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [26].

В статті 1 Конституції України проголошено, що Україна є незалежною, суверенною, демократичною, соціальною та правовою державою. У такій державі права і свободи людей і громадян повинні мати перевагу і бути повністю захищеними. Розділ 2 Конституції України проголошує основні права та свободи людей та громадян, які визначають основу правового статусу громадянина України. Конституція надає людині право на власність, право вибору професії та роду занять, право в'їзду та виїзду за межі України, таємницю листування, телефонних дзвінків, поштової, телеграфної та іншої кореспонденції, недоторканність житла, особи, права пересування і вибору місця проживання та інші права і свободи.

Обмеження таких прав можливе тільки на підставі судового рішення. Саме про таке можливе обмеження прав громадянина говориться в законодавстві про оперативно-розшукову діяльність. Права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені відповідно до закону тільки в тій мірі, в якій це необхідно для захисту основ конституційного ладу, державного устрою, моралі, здоров'я, прав і законних інтересів других осіб, забезпечення оборони і безпеки держави [26].

Разом з тим, кожному громадянину, права і свободи якого обмежуються на підставі закону, Конституція гарантує судовий захист і не допускає фізичного і морального приниження честі, гідності та недоторканності особи. Життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека особи визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, їх гарантії складають зміст і цілі державної діяльності. Україна, як держава, відповідає перед людиною за свою діяльність. Ствердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Виконання вказаних завдань покладається на всі державні органи і громадські організації. Разом з тим, серед державних органів діють і такі, які створені, в основному, для охорони і захисту прав громадян, тобто для

здійснення правоохоронної діяльності. Такі органи наділяються певною компетенцією на здійснення своїх повноважень, в т.ч. і засобами оперативно-розшукової діяльності [26].

Особливе значення для правового регулювання карного розшуку мають ті конституційні положення, які стосуються загальної структури компетентних органів, основи їх взаємовідносин, порядку їх формування, а також основних завдань, які вони повинні виконувати. Ці розділи Конституції формулюють принципи організації правоохоронних органів та здійснення правосуддя в державі. Отже, Конституція України передбачає, що кількість та структура військових та воєнізованих формувань (які є підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Служби національної безпеки України, прикордонних військ та інших) та їх функції визначаються лише Верховною Радою України через прийняття законів.

Положення Конституції України складають правову основу для розробки та прийняття всіх інших правових актів, у тому числі актів про організацію та діяльність судових та правоохоронних органів та їх компетенцію у сфері оперативно-розшукової діяльності. Конституція України містить положення про розподіл державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади.

Конституція не тільки визначає повноваження Верховної Ради України як «єдиного законодавчого органу в Україні», але також встановлює повноваження Президента України, Кабінету Міністрів, Верховного Суду України, Прокуратури та судової влади (статті 106, 113-116, 124, 125, 150, 151 Конституції України). Таким чином, положення Конституції України є нормами прямої дії та чітко регламентують окремі положення щодо розслідування злочинів. Це права та свободи громадян та фізичних осіб, які є в першу чергу предметом цього регулювання. Основна мета органів внутрішніх справ - боротьба зі злочинністю, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки тощо.

Ця стратегічна мета детально описана низкою нормативних актів таким чином, що, як зазначив О. М. Бандурка, кожна конкретна ціль виступає як безпосереднє завдання діяльності. Фактичними підцілями, яких необхідно досягти для досягнення головного результату діяльності, є зміст завдань, які покладаються на поліцію [6, с. 83].

Важливе місце в системі національного законодавства посідають міжнародні договори й угоди, ратифіковані українським парламентом і учасником яких є Україна. До міжнародних документів, які регламентують діяльність щодо протидії злочинам в цілому та за окремими її напрямками зокрема, належать угоди про співробітництво між МВС України та МВС Польщі, Словенії, Угорщини, Румунії, Чехії, Італії, Австрії, Болгарії. Незважаючи на таку кількість договорів і угод міжнародного характеру, зокрема, щодо протидії різним видам злочинів, усі перелічені документи мають переважно декларативний характер і реально не впливають на сучасний стан протидії злочинним посяганням на помешкання громадян підрозділами карного розшуку України.

19 лютого 1992 р. Україна, вперше за всі роки власних правоохоронних органів та перша серед інших держав-учасниць СНД, прийняла Закон «Про оперативно-розшукову діяльність», який на юридичному рівні визначає поняття оперативно-розшукової діяльності, і підстави проведення оперативно-розшукових заходів, завдання, гарантії прав особи, перелік прав органів, уповноважених на здійснення оперативно-розшукової діяльності, порядок використання їх результатів та контроль за дотриманням законодавства при її здійсненні.

У теорії та практиці існує значний резерв для вдосконалення діяльності підрозділів карного розшуку в рамках детального вивчення та покращенні їх оперативно-розшукових можливостей. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», одним з основних завдань органів та підрозділів поліції є боротьба зі злочинністю. Цей закон визначає лише повноваження, загальні для всіх підрозділів поліції, які не охоплюють спеціальних функцій

оперативних підрозділів, але в той же час передбачає, що здійснення інших (додаткових) повноважень поліції може бути покладене на поліцію лише законом [48].

Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» (стаття 8) надає підрозділи карного розшуку ряд оперативно-розшукових можливостей для виконання покладених на них завдань.

Аналіз закону та поглядів учених, дозволив Г.І. Сисоєнко виявити низку прогалин у правовому регулюванні, зокрема:

- некоректність визначення оперативно-розшукової діяльності;
- обмеженість завдань оперативно-розшукової діяльності та відповідальності оперативних підрозділів;
- закріплення реактивного характеру оперативно-розшукової діяльності на відміну від проактивної моделі поліцейської діяльності;
- відсутність спеціальних та деяких загальних принципів оперативно-розшукової діяльності;
- чинний Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» не містить норм, які б визначали поняття оперативно-розшукових заходів та розкривали їх сутність;
- невизначеність щодо характеру протидії та розкриття злочинів;
- відсутність повного переліку суб'єктів та учасників оперативно-розшукової діяльності, в тому числі під час боротьби та розкриття кримінальних правопорушень;
- обов'язки оперативних підрозділів по боротьбі зі злочинністю не визначені;
- не визначено загальні стадії оперативно-розшукової діяльності та попередньої оперативної перевірки;
- невизначеність щодо механізму забезпечення прав і свобод людини на всіх етапах оперативно-розшукової діяльності, а також під час певних оперативно-розшукових заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю;

- норми, які регламентують здійснення оперативно-розшукової діяльності, крім Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, містить низка інших законодавчих актів;

- за 20 років дії зазначеного Закону, до нього внесено багато змін і доповнень, що ускладнює розуміння деяких норм [62, с. 120].

Наступним рівнем нормативного забезпечення діяльності підрозділів карного розшуку є відомчі нормативні акти. Безперечно, відправним з них є Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України, затв. Наказом Національної поліції України 14.11.2015 № 90, яке визначає завдання, повноваження та функції Департаменту карного розшуку.

Департамент здійснює свою діяльність, керуючись цим Положенням, за лінійним принципом, на підставі поєднання єдиначальності у вирішенні питань, пов'язаних з оперативно-службовою діяльністю, перспективного та поточного планування, з урахуванням наукових рекомендацій та передового досвіду, особистої відповідальності кожного працівника за стан справ на дорученій ділянці роботи та виконання конкретних завдань.

Відповідно до Розділу 1 Положення про Департамент карного розшуку Національної поліції України, затв. Наказом Національної поліції України 14.11.2015 № 90, Департамент карного розшуку Національної поліції (далі – Департамент) є структурним підрозділом апарату центрального органу управління Національної поліції, який належить до кримінальної поліції та відповідно до законодавства України забезпечує надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності. Діяльність Департаменту контролює та координує заступник голови Національної поліції відповідно до розподілу функціональних обов'язків. Департамент у своїй діяльності використовує Конституцію та Закони України, Укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції.



Штатний розпис працівників Департаменту затверджується головою Національної поліції України. Департамент здійснює свою діяльність відповідно до цього положення лінійно, на основі поєднання єдиначальності у розгляді питань, пов'язаних з оперативно-службовою діяльністю, довгострокового та поточного планування з урахуванням наукових рекомендацій та найкращих практик, особистої відповідальності кожного працівника за стан справ на дорученій ділянці роботи та виконання певних завдань. Робота Департаменту базується на принципах законності, гуманізму, поваги до людини, конспірації, поєднання гласних і негласних засад в оперативному розшуку, здійсненні негласних слідчих заходів та дотриманні конфіденційності [43].

З метою вдосконалення діяльності ОДР та належного виконання ними законодавства про кримінальне провадження, прийнято Інструкцію з організації діяльності слідчих підрозділів органу Державної кримінально-виконавчої служби України, затверджену наказом МЮ України від 08.02.2017 № 313/5, зареєстровану в МЮ України від 08.02.2017 за № 183/30051. Вона регламентує загальні положення організації діяльності ОДР, планування, аналітичну, методичну і статистичну роботу ОДР та координацію їх діяльності, організацію роботи слідчого управління та слідчих підрозділів міжрегіональних управлінь. Загальними принципами, що встановлені цією Інструкцією, є територіально-зональний та/або лінійний принцип діяльності слідчих залежно від оперативної обстановки в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах.

Також встановлено принципи планування, аналітичної, методичної і статистичної роботи ОДР та координації їх діяльності, серед яких можна назвати: планування, поєднання єдиначальності у вирішенні питань службової діяльності та колегіальності при їх обговоренні, персональної відповідальності кожного працівника за стан справ на дорученій ділянці роботи. При цьому в Положенні про органи досудового розслідування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженому Наказом

МЮ України від 04.07.2017 № 2166/5, які в подібному нормативно-правовому акті щодо ОДР поліції, відсутній подібний підхід. Кожен із цих принципів має логічне продовження у матеріальних або процесуальних нормах для забезпечення їх реалізації [22].

Як і чинний Закон «Про Національну поліцію», Закон «Про Службу безпеки України» визначає принципи законності, поваги прав та гідності особистості, двопартійності та відповідальності перед українським народом, поєднання єдності та колегіальності, відкритості та конспірації як принципи діяльності її органів і співробітників. Стандарти, які закріплюють адміністративну та управлінську діяльність з питань ОРД та її принципи, розкидані в різних постановках, положеннях, інструкціях та адміністративних документах.

НАБУ є особливим органом і, як вважає В.М. Галуцько, здійснює кримінально-процесуальну, оперативно-розшукову та адміністративну діяльність. Зміст цих повноважень визначає особливий адміністративно-правовий статус цього правоохоронного органу, який не підпорядковується чи не контролюється жодною гілкою влади. Виконуючи свої обов'язки, НАБУ виконує функції як виконавчої гілки влади при розкритті та документуванні корупційних злочинів, скоєних високопосадовцями, уповноваженими виконувати функції держави або місцевого самоврядування, що є виконанням законів, так і судової гілки влади - шляхом проведення досудового розслідування, яке, на перший погляд, не відповідає принципам верховенства права та принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Проте, здійснивши аналіз досвіду щодо викорінення корупції аналогічними органами в США, Польщі, Франції, Ізраїлі, Сінгапурі, Індії, Молдові та ін., В.М. Галуцько дійшла висновку, що в теорію права потрібно внести зміни [11, с. 41].

На відміну від попередніх ОДР характеристика принципів діяльності ОДР НАБУ, як і ДБР, характеризуються тим, що цей центральний орган виконавчої влади є класичним та галузевим ОРД або має статус державного

управління, який не функціонує як міністерство чи відомство. Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» основні принципи його діяльності: верховенство права; повага та дотримання прав людини та громадянських прав і свобод; законність; безсторонність і справедливість; незалежність НАБУ та його працівників; контроль та підзвітність суспільству та державним установам, як це встановлено законом; відкритість демократичного цивільного контролю; політичний нейтралітет та безпартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [50].

Як зазначає В.В. Комашко, правовою основою діяльності ДБР є Конституція України, міжнародні договори України, затверджені Верховною Радою, Закон України «Про Державне бюро розслідувань» та інші закони України, а також інші нормативні акти, видані на їх основі. До ДБР застосовується Закон «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, за умови, що це не суперечить Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Закон про цей державний орган відрізняється тим, що його норми, за винятком закону «Про Національне антикорупційне бюро України», більше, ніж інші, стосуються напряму ОРД. Цей Закон містить загальні положення, організаційні та оперативні принципи ДБР, соціальний, правовий захист та відповідальність працівників ДБР, взаємодію Державного бюро розслідувань з іншими державними органами, а також особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю Державне бюро розслідувань, прозорість штатів та інші. Інша відмінність цього закону полягає в тому, що він фактично називає основні принципи організації і лише потім безпосередньо називає принципи діяльності ДБР, хоча і не розрізняє їх. Таким чином, ДБР організовано і працює на основі таких принципів: верховенство закону, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та

напрямки діяльності держави; законність; справедливість та неупередженість; відкритість та прозорість діяльності ДБР для суспільства та демократичного громадського контролю, підзвітності та контролю з боку визначених державних органів. ДБР діє гласно за умови, що це не порушує прав і свобод людей і громадян, не суперечить вимогам кримінально-процесуального законодавства та законодавства про державну таємницю; політичний нейтралітет та позапартійність [28, с. 133].

Як справедливо зазначає С.З. Довгунь, організація активної боротьби зі злочинністю вимагає постійного вдосконалення правоохоронних органів, всебічного забезпечення їх потреб, визначення правового статусу, конкретизації завдань та функцій. Проблема вдосконалення правового забезпечення діяльності міліції як органу виконавчої влади, зокрема її оперативних служб, надзвичайно актуальна. Особливістю правового регулювання карного розшуку є її правоохоронний характер, певні умови функціонування системи; за наявності факту, що слідчі карного розшуку мають статус представників виконавчої влади [17, с. 154].

Відповідно до статті 41 КПК України, працівники карного розшуку мають право за письмовими вказівками слідчого та прокурора відкрито та негласно проводити слідчі дії у кримінальному провадженні, які, серед іншого, визначають їх визначає кримінально-процесуальні повноваження. Однак наразі не існує окремого нормативно-правового акту, який би визначав правовий статус карного розшуку та систематизував би повний перелік прав та обов'язків оперативних працівників, що вказує на недосконалість та недостатність правового забезпечення їх діяльності [29].

Сучасний стан неповного регулювання повноважень слідчих на законодавчому рівні призводить до численних конфліктів у великій кількості оперативно-службової діяльності практичних підрозділів, що призводить до того, що оперативний персонал перевантажений функціями, безпосередньо не пов'язаними з безпосереднім виконанням їх основного комплексного завдання, тобто здійсненням оперативно-розшукової протидії злочинності;

відсутність систематичної організації діяльності кримінальної міліції через неправильні судження при встановленні стратегічних пріоритетів напряму збройних сил цієї служби. Ця проблема подається як прямий причинно-наслідковий зв'язок між організаційними факторами функціонування системи підрозділів карного розшуку, при якому їх нормативно регламентовані завдання та повноваження впливають на досягнення загальної стратегічної мети [9, с. 252].

### **Висновки до Розділу**

Охарактеризовано адміністративно-правові засади діяльності карного розшуку. Адміністративно-правове регулювання принципів оперативно-розшукової діяльності поліції - це вид адміністративно-правового регулювання, який характеризується сукупністю адміністративно-правових, законодавчо визначених та обов'язкових норм - матеріальних та процесуальних принципів поведінки, встановлених або санкціонованих державою які закріплюють міру справедливості та свободи згідно з індивідуальними чи публічними інтересами населення держави, надається завдяки державному впливу, забезпечуються державним впливом, впорядковують публічні, включаючи службові відносини, що виникають під час діяльності цих органів у сфері розкриття злочинів. Характеристика правового феномену адміністративно-правового регулювання засад діяльності оперативно-розшукової діяльності передбачає декілька можливих складових - категоріальну, нормативну, інституційну та інструментально-технологічну.

З'ясовано завдання, цілі та функції карного розшуку. Зроблено висновок, що цілі організації оперативно-розшукової діяльності карного розшуку встановлюються законодавством України та іншими нормативними актами в інтересах суспільства та держави, для досягнення позитивних результатів у боротьбі зі злочинністю, на захист прав та інтересів громадян за

допомогою спеціальних форм, методів та заходів, без яких їх досягнення неможливе. Теоретично доведено, що: основні завдання в організації оперативно-розшукової діяльності слід розділити на: організаційно-практичні, нормативно-методичні, організаційно-координаційні та кадрово-організаційні; функції кримінального розшуку слід розподілити на загальні, спеціальні та допоміжні; основною та специфічною функцією карного розшуку є оперативно-розшукова діяльність, тобто комплекс профілактичних, пошукових і розшукових заходів з метою отримання інформації та використання її в інтересах системи кримінального судочинства.

Відзначено, що адміністративно-правове забезпечення діяльності підрозділами карного розшуку полягає у правильному прогнозуванні, плануванні, виконанні та контролі законності у повсякденній роботі оперативних співробітників, а також у своєчасній зміні положень нормативних актів, які регулюють порядок та своєчасність застосування оперативно-розшукових заходів у зв'язку з порушенням конституційних прав громадян з метою розкриття небезпечних злочинів, якщо цього неможливо досягти іншим шляхом.

Досліджено проблему правового регулювання засад діяльності карного розшуку. З'ясовано, що правове регулювання принципів оперативно-розшукової діяльності представлено значною кількістю нормативно-правових актів, які встановлюють конституційні та міжнародні основи управління, принципи діяльності у сфері державного управління державним органом та в окремих сферах. Законодавча влада та органи державного управління з різним ступенем чіткості відрізняють принципи державного управління як самим органом, так і профільною галуззю. За роки незалежності Україна дотримувалась законодавчої тенденції до побудови радянської системи ОРД, яка полягала в міжвідомчому розпорошенні. Виникнення, реформування або ліквідація ОРД різних відомств було пов'язано із соціально-політичними процесами (посилення криміногенного

стану, знищення професійного ядра слідчих, окупація, анексія тощо), включаючи вектори розвитку по відношенню щодо країн ЄС чи СНД, різних за змістом в орієнтації на підконтрольність суб'єктам законодавчих ініціатив, а також необхідність дотримання положень Конституції України чи концепцій адміністративно-правової реформи або реформи системи кримінального судочинства.

### **РОЗДІЛ 3. НАПЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ КАРНОГО РОЗШУКУ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

#### **3.1. Аналіз правових засад діяльності карного розшуку у зарубіжних країнах та можливості їх застосування в Україні**

Перед органами карного розшуку на сьогодні стоять важливі завдання щодо забезпечення ефективного виконання поставлених перед ними функцій, досягнення відповідних цілей. Такі ж проблеми на тому чи іншому етапі історично-правового генезису мали місце в інших країнах Європи і світу, досвід яких заслуговує на увагу.

У світі існують дві основні моделі організації розслідування злочинів – англо-американська й французька. Перша характеризується тим, що функція розслідування цілком і повністю покладена на виконавчу владу, перш за все на поліцію та інші органи державного управління (у США, наприклад, на службу натуралізації, імміграції, митне управління та ін.).

Особливість другої моделі – покладення функцій розслідування тяжких злочинів на судову владу (слідчих суддів) із залишенням в юрисдикції виконавчої влади (поліції, прокуратури) дізнання як засобу розслідування найменш тяжких злочинів (кримінальних проступків і правопорушень) [17, с. 154].

У даному контексті цікаво зазначити, що традиційно виділяють дві найбільш розповсюджені моделі організації правоохоронної діяльності:

1) континентально-європейська - характеризується суворою централізованим управлінням поліцейським відомством з боку держави, «вертикальною» владою та широким спектром повноважень поліції; визнає право держави представляти та захищати інтереси суспільства, що вимагає передачі права на примусові заходи; поліція в основному розглядається як апарат примусу (Австрія, Італія, Іспанія, Німеччина, Франція тощо).



2) англосаксонська - не робить роль держави у сфері безпеки абсолютною і передбачає значну роль недержавних суб'єктів у роботі поліції; відрізняється децентралізацією влади, «горизонтальною» владою, підвищенням авторитету місцевих органів влади та меншими за обсягом поліцейськими правоохоронними функціями (Австралія, Великобританія, Канада та США) [12, с. 61].

Відповідно до позиції С.Ю. Жили, з чим ми маємо погодитись, в Україні при організації правоохоронних дій існують елементи як континентального права (переважний), так і англосаксонської моделі організації правової системи в державі. В наш час існує тенденція до того, що елементи обох моделей перекриваються та взаємопроникають і в інших країнах.

Однак слід зазначити, що законодавство континентальної правової системи в основному базується на прецедентній практиці (прецедентах), виробленій протягом століть. Правова система України, як і в інших країнах європейської континентальної правової системи, базується більше на правових положеннях (що випливають з нормативних актів, виданих державними органами), ніж на судовій практиці.

Крім того, доцільно уважніше розглянути можливість використання зарубіжного досвіду в організації правоохоронних операцій слідчими органами в Україні на прикладі європейських та інших високорозвинених країн.

Хоча цікаво зауважити, що в більшості країн загалом існує спрощена процедура розгляду судами випадків протиправних дій, які не вважаються серйозними, а свідчення поліцейських часто використовуються як єдиний та головний доказ для правоохоронних органів і доказова база обвинувачення.

Зокрема, в Італії, наприклад, у такому порядку розглядається близько 70%, в Англії і Уельсі - до 80% справ про такі правопорушення, причому виправдані були лише 10% громадян. На наш погляд, цей досвід дав би змогу полегшити роботу не лише суддям, шляхом спрощення процедури, а й,

зокрема, органам досудового розслідування, які в даний час змушені розглядати всі без винятку справи про правопорушення, в тому числі і кримінальні злочини.

У деяких державах проблему перевантаження слідчих поліції унормовано за рахунок делегування права здійснювати розслідування в повному обсязі дізнавачу (Білорусь, Вірменія, Казахстан). Також і в Німеччині досудове розслідування проводиться прокуратурою і поліцією. При цьому, провадження дізнання в поліції покладено на певну категорію допоміжних службовців прокуратури, кількість яких справедливо визначається з урахуванням навантаження на прокуратуру [21, с. 50].

Для України, на наш погляд, неабияк корисним є досвід забезпечення постійного контролю за рівномірним розподілом кількості розслідуваних злочинів на одного працівника та, відповідно, якістю розслідування злочинів.

У цьому ж контексті виникало питання щодо необхідності позбавлення функцій досудового розслідування органів прокуратури, служби безпеки та податкової міліції, про що неодноразово зазначали також експерти Ради Європи, проте, на наш погляд, запорукою оптимального вирішення даного питання може стати створення єдиного слідчого органу.

Так, як вказує А.А. Бабич, інститут поліцейських детективів характерний для скандинавських країн, Німеччини, США та інших держав сталої демократії, яким хоча й властиві низка відмінностей в обсязі повноважень, моделі взаємодії з прокуратурою, проте, єдиним є досвід розслідування, збирання і фіксації доказів у процесуальних документах однією особою, яка несе відповідальність за якість проробленої роботи, зокрема, підготовку й спрямування обвинувального висновку до суду, - детективом. Зокрема, усі поліцейські органи США наділені повноваженнями здійснювати розслідування злочинів. Також на підставі так званих «виконавчих наказів» Президент США може утворювати спеціальні групи для розслідування фінансових злочинів і шахрайств, встановлювати перелік

терористичних організацій, а також здійснювати відповідне тлумачення законодавчих актів [4, с. 55].

Таким чином, створення інституту поліцейських детективів характерно для скандинавських країн, Німеччини, США та інших стабільних демократій, які, хоча характеризуються низкою відмінностей в обсязі повноважень, моделі взаємодії з прокуратурою, але єдиною є практика, коли збирання і фіксації доказів у процесуальних документах здійснюється однією особою, яка несе відповідальність за якість проробленої роботи, зокрема, підготовку й спрямування обвинувального висновку до суду, - детективом. Зокрема, усі правоохоронні органи США мають повноваження розслідувати злочини. Також на основі так званих «виконавчих розпоряджень» президент Сполучених Штатів може створювати спеціальні групи для розслідування фінансових злочинів та шахрайства, складати перелік терористичних організацій та проводити відповідне тлумачення правових положень.

Особливу увагу слід звернути на місце Федерального бюро розслідувань (ФБР) у системі федеральних поліцейських формувань США. Це провідний орган федерального уряду, який має слідчі повноваження до початку судового розгляду. На момент свого заснування він відповідав за розслідування злочинів національної безпеки, а згодом розширив свою юрисдикцію, тепер він має право розслідувати всі злочини, крім розслідуваних спеціальними підрозділами для боротьби з тероризмом [52, с. 82].

На наш погляд, така практика є позитивною для України, оскільки існує нагальна потреба в поліпшенні якості кримінального провадження, що дає змогу сумлінно працювати одному уповноваженому працівнику (детективу), зацікавленому в ефективному веденні кримінальної справи від початку до кінця.

Подальшим підтвердженням доцільності створення єдиного слідчого органу є той факт, що в більшості країн пострадянського простору, органи досудового розслідування, як і в Україні, належать до різних відомств. І, на

думку О.В. Римарчука, ефективність взаємодії слідчих органів з іншими структурними підрозділами правоохоронних органів значно знижується через відомчу роз'єднаність, що негативно позначається на якості розслідування в цілому [51, с. 258]. Більш того, зважаючи на значне навантаження слідчих, а також те, що при відомчій роз'єднаності слідчих та оперативних підрозділів є велика ймовірність зниження якості їх взаємодії, базовим для реформаторських дій має стати слідчий апарат, із чим варто погодитися.

На думку О. Ю. Татарова, намагання створити єдиний слідчий апарат більш вдало реалізовані в 1995 р. у Казахстані, де досить несподівано, без затяжної попередньої апробації, запрацював Державний слідчий комітет з функціями провадження в усіх категоріях кримінальних справ. Однією з підстав його заснування стала неможливість забезпечення на основі чинного на той час в республіці законодавства процесуальної самостійності та незалежності слідчого апарату від місцевих органів влади. Натомість цікаво, що у Великобританії відмітною рисою поліцейської системи є те, що всі працівники британської поліції від констебля, мають відповідні права розслідувати кримінальні справи до судового розгляду. І в поліції Великобританії немає жодної посади чи офіцера, спеціально призначеного для цієї ролі. Окрім поліції, досудове розслідування також уповноважені вести з певних категорій справ, працівники Королівської митної служби Великобританії [647, с. 152].

Однак, на наш погляд, така практика не вважається корисною в Україні, де сьогодні і так характерні дублювання юрисдикції, подвійні повноваження та надмірне навантаження на слідчі органи.

Особливий інтерес представляє законодавство держав із подібними історико-правовими умовами. Зокрема, це законодавство пострадянських республік з європейським вектором розвитку, де відбулася реформа поліції, яка призвела до підвищення довіри громадськості, а органи досудового розслідування утворені у складі поліції МВС. У цьому сенсі республіки

Молдова та Грузія, а також Україна та багато інших країн колишнього соціалістичного табору були змушені реформувати ОДР.

Системи органів досудового розслідування у цих країнах розпочали фазу активних реформ із створенням слідчих органів за радянським законодавством у середині минулого століття. З одного боку, ці республіки СРСР під час функціонування ОДР були небезпідставно пов'язані з репресивним апаратом; з іншого боку, вони мали певні успіхи у розкритті злочинів. Однак, після розпаду СРСР, ОДР було реформовано різними способами, деякі з яких тривалий час залишалися незмінними або частково реформованими, наприклад, в Росії чи Туркменістані, і пішли слідами радянських установ чи установ СНД. Друга частина пережила більш швидкі проєвропейські трансформації, як колишні прибалтійські республіки СРСР, а інша частина, як Україна, Грузія та Молдова, змінила вектор руху до ЄС, але все ще перебуває у процесі болісних реформ.

Відповідно до ст. 252 КПК РМ у кримінальному провадженні одна з досудових стадій має назву «кримінальне переслідування», під якою слід розуміти діяльність із збирання необхідних доказів про наявність злочину, ідентифікацію виконавця діяння для визначення наявності підстави направлення або ненаправлення кримінальної справи до суду відповідно до закону і встановлення відповідальності, яку повинен понести виконавець діяння. Ця діяльність здійснюється відповідними посадовими особами публічного права – прокурором та офіцерами кримінального переслідування. Сьогодні уряд РМ на шляху до ЄС намагається реформувати діяльність ОДР у напрямку антикорупційної політики, боротьби з політичною корупцією, незаконними збагаченням та конфіскацією майна на принципах функціональної незалежності та підвищення ефективності діяльності установ, виключення політичного впливу та прозорості. Кожний напрямок має забезпечити правовий механізм від єдиної методології розслідувань, координації діяльності до розвитку інформаційної системи для прокуратури,

органів кримінального переслідування та судових інстанцій типу «е-справа» [63, с. 87].

На відміну від України в РМ склалась ситуація, де певну конкуренцію ОДР становлять приватні детективи, що обумовлено специфікою законодавства. Правовою основою діяльності ОДР в РМ є Конституція РМ, КПК РМ, закони від 12.27.2012 № 320 «Про поліцію та статус поліцейського», 29.05.2003 № 216-XV «Про автоматизовану інформаційну систему обліку злочинів, кримінальних справ й осіб, що скоїли злочин», 04.07.2003 № 283-196 XV «Про приватну детективну діяльність та безпеку», 07.04.2008 № 158-XVI «Про державну посаду і статус державного службовця», 10.11.2006 «Про офіцера з кримінального переслідування», Постанова Уряду РМ від 27.11.2009 № 778 «Про затвердження Положення щодо організації та функціонування Міністерства внутрішніх справ, структури та граничної чисельності його центрального апарату» та інші нормативно-правові акти. З цього незначного переліку нормативно-правових актів можна отримати уявлення про те, що чинні акти про аналоги приватних детективів та слідчих в українському законодавстві відсутні.

У Республіці Молдова існує консенсус щодо спільного бачення статусу слідчого, а також розуміння того, що перехідні можливості держави обмежені, а приватний сектор здатний задовольнити потреби аналогів ОДР. Ми маємо на увазі приватних детективів. Одним із найважливіших правових актів є, звичайно, Закон Республіки Молдова «Про статус слідчого», який регулює загальні принципи організації діяльності, права та обов'язки посадових осіб, а також їх фінансову підтримку. Відповідно до положень цього закону, подібно слідчому в Україні, в Республіці Молдова існує офіцер з кримінального переслідування, який від імені держави здійснює кримінальне переслідування у кримінальних справах та інші дії, прямо передбачені законом. Офіцер з кримінального переслідування не є аналогом українського детектива, оскільки він не має повноважень для проведення оперативно-розшукової діяльності, і він не може бути уповноважений

підтримувати громадський порядок та контролювати оперативно-розшукову діяльність. Засади діяльності ОДР спрямовані на встановлення принципів для співробітника правоохоронних органів або офіцера з кримінального переслідування, в основу яких покладено ряд таких ідей, визначальна з яких це кримінальне переслідування. Здійснюючи свої повноваження, офіцер з кримінального переслідування є незалежним і підпорядковується лише закону, письмовим вказівкам керівника органу кримінального переслідування, прокурору та будь-якому рішенню суду, прийнятому під його юрисдикцією відповідно до чинного законодавства.

Розуміння організації діяльності офіцера з кримінального переслідування обмежується повноваженнями, встановленими КПК Молдови. Однак, не можна сказати, що відповідний закон є частиною кримінально-процесуального законодавства, оскільки майже не містить норм з інших галузей права, таких як адміністративне чи трудове право. Хоча відповідно до ст. 6 цього Закону, керівником органу кримінального переслідування може бути призначена особа, стаж роботи якої як офіцера з кримінального переслідування є не меншим 3 років та яка має необхідні професійні якості та організаційні здібності. Повноваження керівника органу кримінального переслідування не можуть здійснюватися за сумісництвом керівником, в складі якого створено орган кримінального переслідування, або керівником підрозділу, в складі якого діє цей орган кримінального переслідування [54, с. 395].

На відміну від українського законодавства закріплення ряду дій, що у вітчизняному інституті регламентовано на рівні підзаконних актів, здійснено на рівні закону. Так, при здійсненні своїх повноважень керівник органу кримінального переслідування:

- передає офіцеру з кримінального переслідування для вирішення повідомлення і матеріали про скоєні злочини;
- передає офіцеру з кримінального переслідування для виконання отримані від інших органів кримінального переслідування запити про

надання правової допомоги, доручення про проведення дій з кримінального переслідування;

- розподіляє своєю резолюцією офіцерам з кримінального переслідування для здійснення кримінального переслідування кримінальні справи;

- доручає за згодою прокурора провадження з кримінального переслідування кільком офіцерам з кримінального переслідування тощо. Ядро правового статусу офіцера з кримінального переслідування становлять його права та обов'язки. Так, вимоги офіцера з кримінального переслідування у порядку чинного законодавства, пов'язані із здійсненням кримінального переслідування, є обов'язковими для виконання всіма фізичними та юридичними особами.

При здійсненні своїх повноважень офіцер з кримінального переслідування вправі:

- направляти запити посадовим особам органів державної влади, підприємств, установ та організацій незалежно від виду власності, а також організаційно-правової форми подання для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів;

- зберігати та носити зброю та інші наявні в оснащенні засоби захисту;

- вимагати відшкодування всіх витрат, пов'язаних із службовим відрядженням;

- офіцери з кримінального переслідування мають право створювати громадські організації та вступати до них для просування своїх інтересів, підвищення професійного рівня та захисту свого статусу тощо.

Офіцер з кримінального переслідування зобов'язаний: виконувати службові обов'язки в суворій відповідності до закону; після реєстрації звіту про скоєння злочину та перевірки цієї інформації, при наявності ознак злочину, порушити кримінальне провадження та керуючись вимогами КПК провести кримінальне переслідування для викриття злочину та підтвердження доказів, вживати заходів щодо забезпечення цивільного



позову або можливої конфіскації незаконно здобутого майна; встановлювати в ході кримінального переслідування причини і умови, що сприяли вчиненню злочину; дотримуватися встановлених правил внутрішнього розпорядку установи, трудову дисципліну, норми поведінки та встановленої форми одягу; поводитись гідно в суспільстві і не вчиняти вчинків, що дискредитують честь і гідність працівника правоохоронних органів тощо. Як бачимо, правовий статус у цьому законі є не що інше, як сукупність правових норм права різних галузей [39, с. 72].

Як зазначає А.А. Бабич, в Республіці Грузія, де, як і в Україні, наука адміністративного права вивчає державне управління внутрішніми справами, реформа поліції отримує позитивні відгуки з боку закордонних вчених. Станом на 2017 рік за результатами опитування, грузинській поліції довіряли 80-82 %. Професія поліцейського стала однією з найпрестижніших у країні. Конкурс на заміщення вакантних посад у різних поліцейських службах становить від 10 до 50 осіб на місце, а в органах слідства – близько 30 осіб на місце. Проте існує вкрай різка критика діяльності слідчих органів. Зокрема, в чинному КПК України, як і КПК Республіки Грузія, з'явилися неоднозначні норми, що межують з інформаційним правом та регламентують застосування слідчими ЄРДР, що безсумнівно утворює поле для дискусії з природи цих норм права.

Серед органів, що здійснюють управління в сфері розслідування злочинів, можна навести такі: 1) Міністерство юстиції Грузії (ст. 3-5 та 15); 2) Міністерство внутрішніх справ Грузії; 3) Міністерство оборони Грузії; 4) Міністерство виконання покарань та пробації Грузії; 5) Міністерство фінансів Грузії (ч. 1 ст. 3 Закону Республіки Грузія); 6) Служба державної безпеки Грузії.

У перелічених державних інституціях утворені слідчі органи. З огляду на структуру, чисельність особового складу та кількість підслідних складів правопорушень відносно найвагомішими є слідчі органи МВС Республіки Грузії, що аналогічно масштабам МВС Україні. На відміну від України в

системі МВС Республіки Грузія як слідчі органи можуть виступати підрозділи Центрального департаменту кримінальної поліції, Департаменту патрульної поліції чи територіальні підрозділи поліції у вигляді поліцейських управлінь Автономної Республіки Абхазії, Аджарії, Тбілісі, Мцхета-Мтіанеті, ШідаКартлі, Кахетії, Самцхе-Джавахеті, тощо.

Відповідно в кожному управлінні є підрозділи детективів чи дільничних, як-то в Управлінні поліції Тбілісі, а експертні підрозділи взагалі виведені зі складу слідчих органів і підпорядковані МВС Республіки Грузії. Правову основу діяльності органів слідства МВС Республіки Грузія становить Конституція Республіки Грузії, міжнародно-правові акти, закони Республіки Грузії, Кодекс про адміністративні правопорушення Республіки Грузії, Загальний адміністративний кодекс Республіки Грузії, Адміністративний-процесуальний кодекс Республіки Грузії, правові акти Президента Республіки Грузії, Уряду Республіки Грузії і прем'єр-міністра Республіки Грузії, Статут і нормативні акти Міністерства внутрішніх справ Республіки Грузії, видані відповідно до законодавства Республіки Грузії. Зокрема, Положенням про МВС Республіки Грузія, затвердженим Постановою Уряду від 13.12.2013 № 337 (далі – Положення) одним із напрямів діяльності МВС визнано розслідування злочинів (ст. 3 Положення), із якого випливає завдання МВС з досудового розслідування (п. «б» ст. 4 203 Положення) [4, с. 132].

Як зазначає С.З. Довгунь, природним і гармонійним продовженням цих правових норм було регулювання на рівні завдань щодо структурних підрозділів, які сформульовані більш конкретно. Серед основних обов'язків Департаменту кримінальної поліції МВС є:

- здійснення оперативно-розшукових заходів;
- забезпечення процесуальних примусових заходів відповідно до норм, встановлених Кримінально-процесуальним кодексом;
- забезпечення боротьби зі злочинами у відповідності до Кримінально-процесуального кодексу (п. «к» ст. 10 Положення).

Так само визначені завдання Департаменту патрульної поліції, такі як забезпечення боротьби зі злочинністю відповідно до процедури, встановленої Кримінально-процесуальним кодексом, здійснення оперативно-розшукових заходів (п. «л» ст. 10 Положення). Звичайно, ніхто не позбавляв патрульну поліцію галузевої компетенції, до якої звикла Україна. Патрульна поліція відповідає за безпеку дорожнього руху та патрулювання. На відміну від українських управлінь патрульної поліції в містах на тому ж рівні, сфера впливу грузинських патрульних більша завдяки розслідуванню. У їх структурі є підрозділи, які не лише розслідують кримінальні правопорушення у зв'язку з дорожньо-транспортними пригодами, а й кримінальні правопорушення, в яких особу винного встановили патрульні під час їх вчинення. У нормативній сфері регулювання відповідна компетенція територіального підрозділу міліції надається організаційно.

Не менш цікавим є досвід запровадження в РГ реєстру таємних слідчих дій, що дещо нагадує український державний єдиний реєстр судових рішень. Верховний Суд Грузії з 2014 року формує реєстр таємних слідчих дій. Загальному щорічному оприлюдненню підлягає статистична інформація (щодо постанов, ухвал та рішень суду): інформація про клопотання з приводу таємних слідчих дій та прийнятих судами ухвалах по них, а також інформація про знищення матеріалів, здобутих в результаті оперативно-розшукових заходів, що не стосувалися злочинної діяльності особи, але містили відомості про особисте життя особи або інших осіб. Дещо подібним до України лишився порядок зберігання речових доказів, по суті якого цей обов'язок покладено в територіальних органах поліції на їх керівників. У напрямку забезпечення персоналом органів досудового розслідування профільним закладом стала Поліцейська академія та її оперативно-слідчий факультет, де вивчення спецкурсу є спеціальною умовою проходження служби в поліції. З метою зменшення суб'єктивного фактору та корупційних ризиків запроваджено автоматизоване тестування слідчих [17, с. 155].

### **3.2. Напрямки удосконалення адміністративно-правової системи карного розшуку**

Організаційна структура служби карного розшуку постійно змінювалася та удосконалювалася. Сучасна структура Департаменту карного розшуку МВС України складається з керівництва - 6 осіб, шести управлінь, які включають 18 відділів та 2 сектори. Така структура, на нашу думку, дає можливість Департаменту охопити увагою максимум виникаючих проблем, які витікають у зв'язку з реалізацією його завдань і функцій. Водночас, при цьому, відзначається паралелізм і дублювання в роботі окремих підрозділів, якого необхідно позбутися.

На рівні областей, управління карного розшуку потребує більшої наповнюваності особовим складом та утворенням нових спеціалізованих підрозділів. Це пов'язується зі значним ослабленням підрозділів карного розшуку в районах та містах, а також зі зміною способів вчинення злочинів. Доцільним є створення підрозділів міжрегіонального характеру з фахівців по розшуку злочинців і безвісти зниклих і співробітників відділів по боротьбі зі злочинами проти особи, запозичивши досвід інших країн. Слід підкреслити, що перейменування на місцях відділень карного розшуку в сектори позитивно не вплинуло на стан роботи. Некомплект кадрів працівників карного розшуку становить у середньому 15 %.

Як вказує С.З. Довгунь, на сьогодні актуальним є створення у системі підрозділів карного розшуку власних служб по застосуванню оперативно-технічних засобів. В організації роботи по розкриттю злочинів пропонується, щоб оперативні працівники діяли в групі з двох осіб, які матимуть близькі психологічні особливості. Такі групи повинні бути забезпечені автотранспортом і іншими технічними засобами. Удосконалення потребує і організація конфіденційного співробітництва.

Враховуючи сучасну реальність та потреби практичних підрозділів Національної поліції України, необхідно переглянути усталені погляди на

диференціацію форм оперативно-розшукової діяльності. З метою встановлення та розробки класифікації форм оперативно-розшукової діяльності у боротьбі зі злочинністю аналізуються думки науковців-юристів щодо розмежування цих форм [16, с. 76].

Отже, до першої групи належать думки вчених, які виділяють два типи класифікації організаційно-тактичних форм ОРД. Зокрема, В. Г. Бобров, Д. В. Гребельський, В. П. Євтушок, В. А. Ільчов та А. Г. Лекарь вважають, що в практичній діяльності оперативних підрозділів існує лише дві форми оперативно-розшукової діяльності - оперативний пошук та агентурна (оперативна) розробка. Деякі вчені (П. П. Підюков, І. В. Сервецький, О. М. Юрченко) розрізняють як форми процесу ОРД оперативно-розшуковий процес (оперативно-розшукову роботу) та адміністративно-перевірочну роботу.

Другу групу становлять позиції вчених, які пропонують систематизувати оперативно-розшукові форми за трьома типами. Деякі вчені (В. М. Атмажитов, А. С. Вандишев, І. Г. Богатирьов, Л. Ф. Гула, Є. О. Дідоренко) дотримувались думки про те, якими формами оперативно-розшукової діяльності є оперативний пошук, оперативна профілактика та оперативна розробка. Інша частина вчених (С. І. Давидов, В. В. Кальницький, К. Ф. Кваша, А. Є. Чечетін та І. А. Юрченко) стверджує, що основними формами оперативно-розшукової діяльності є оперативний пошук, оперативна розробка та оперативна (попередня) перевірка.

Окремої позиції дотримується В. О. Біляєв, який наполягає на тому, що триступенева класифікація форм оперативно-розшукової діяльності включає оперативний розшук, оперативну розробку та оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження.

До третьої групи належать міркування М. М. Перепелиці, І. Р. Шинкаренко та Р. А. Халілева щодо того, що складовими чотиривидової класифікації форм ОРД є:

- 1) оперативний пошук;

- 2) оперативно-розшукове попередження;
- 3) оперативна розробка;
- 4) оперативно-розшукове забезпечення у кримінальному провадженні.

Четверту групу утворюють наукові підходи К.К. Горяїнова, В. С. Овчинського, Г. К. Синілова, А. Ю. Шумилова про п'ятивидову концепцію диференціації форм оперативно-розшукової діяльності, зокрема:

- 1) пошуковий етап;
- 2) оперативна перевірка;
- 3) оперативна розробка;
- 4) контроль;
- 5) дискретна стадія – розшук осіб.

На закінчення, на основі аналізу наукових поглядів вчених, практичної діяльності кримінальної міліції та емпіричного матеріалу, класифікація форм оперативно-розшукової діяльності пропонується наступним чином:

- оперативний пошук первинної інформації оперативного пошуку;
- оперативно-розшукова превенція;
- оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження [61, с. 362].

Забезпечення та захист особистих прав і свобод людини, захист власності від злочинних посягань є основними пріоритетними завданнями підрозділів карного розшуку ОВС України. Структурно підрозділи карного розшуку входять до складу кримінальної поліції та є найбільш численною та розгалуженою її ланкою. Головне навантаження працівників даної служби полягає у безпосередній протидії злочинності через здійснення оперативно-розшукових заходів з метою виявлення, попередження, припинення злочинних посягань та для забезпечення інтересів досудового слідства. Значний перелік функціональних обов'язків оперуповноважених визначає необхідність їх спеціалізації відповідно до завдань, що реалізуються оперативними підрозділами.

Як слушно вказує І.П. Козаченко, оперативно-розшукові заходи боротьби зі злочинністю проводяться як в окремих напрямках щодо найбільш небезпечних видів злочинів, так і під час оперативного обслуговування населених пунктів та об'єктів відповідно до територіального переміщення та функціональної спеціалізації окремих управлінь. Численний штат оперативних працівників служби карного розшуку та велика кількість завдань, які вони вирішують, визначають необхідність наукової організації системи її структурно-функціональної побудови. Вона повинна базуватися на оптимальному розподілі обов'язків між працівниками на основі даної спеціалізації.

Характеристика організації діяльності оперативних працівників, формування та функціонування окремих підрозділів, відділів та груп, що спеціалізуються на певних напрямках роботи, залежить від багатьох факторів. Зазвичай вони включають характеристики оперативної ситуації (зовнішні фактори) та наявні можливості використовувати власні сили для боротьби зі злочинністю відповідно до стратегічних пріоритетів підрозділів (внутрішні фактори). Плинність як зовнішніх, так і внутрішніх факторів вимагає постійного вдосконалення структурно-функціональної побудови підрозділів карного розшуку на всіх рівнях системи, і це обумовлює необхідність своєчасного наукового аналізу та розробки з метою його реалізації на практиці. Підрозділи карного розшуку ОВС України слід розглядати як цілісну соціальну систему, що складається з окремих структурних підрозділів, пов'язаних постійними взаємозв'язками та взаємодією, для реалізації головного стратегічного завдання всієї системи - ефективної профілактики злочинів.

Кожна умовна ланка цієї складної системи має певне функціональне призначення. Вся система, в свою чергу, складається з окремих підсистем, в яких взаємозв'язки між окремими зв'язками також базуються на певних принципах і мають характерні особливості, які визначаються спеціалізацією експлуатаційного персоналу. Спеціалізація у підрозділах кримінального

розшуку пов'язана з виконанням певних завдань працівниками, які в кінцевому рахунку визначають принципи розподілу праці між ними, що складають основу структурної та функціональної структури підрозділів. Відповідно до організаційного принципу спеціалізації, але в більш складних формах будуються всі інші структурні елементи системи: групи, підрозділи, управління, сектори, кримінальна міліція. Тому слід зазначити, що організаційно-функціональна структура підрозділів кримінальної міліції є своєрідною основою для організації їх діяльності, яка визначає напрямок використання сил окремих підрозділів у боротьбі зі злочинністю [24, с. 58-59].

Складність структурної побудови підрозділів карного розшуку визначається також існуванням двох типів зв'язку та взаємодії між різними частинами системи: відносини субординації (підпорядкування та супідрядність), характерні між управлінськими та підпорядкованими їм ланками і взаємозв'язок між взаємодією та координацією, що існують між ланками одного рівня. Нарешті, особливості зв'язків між окремими структурними елементами системи підрозділів карного розшуку також визначають особливості функціональної спеціалізації, зокрема відповідно до організаційно-управлінського принципу.

Загальний розподіл функціональних обов'язків між оперативним персоналом та первинними організаційними підрозділами підрозділів на даний час визначає такі загальні типи або напрями їх спеціалізації: оперативно-територіальний; оперативно-лінійний, організаційно-управлінський.

Як зазначає А.Г. Нікуліна, в Україні, згідно з класифікацією моделі організації розслідування кримінальних правопорушень на англо-американську й французьку, органи карного розшуку можуть бути віднесені до англо-американської моделі. Де-юре можна описати сучасний стан управління ОДР та його оцінку з 2015 року, коли воно було реформоване, але загальних підходів до оцінки не існує.



Починаючи з цього року наслідується англо-американська модель та відбувається інституційне закріплення управління ОДР. Зокрема:

1) 2015 р. – змінено державну систему ОДР, до кола яких включено ОДР поліції замість ОДР МВС України, а також додані в ОДР НАБУ підрозділи внутрішнього контролю; відбір до ОДР поліції та початок атестування до поліції з допомогою міжнародних донорів та громадських активістів; розпочато прийняття нормативно-правових актів, які регламентують діяльність ОДР або окремі її порядки чи дії у складі поліції, наприклад, порядок ведення єдиного обліку або порядок залучення працівників ОДР поліції та Експертної служби МВС України як спеціалістів для участі в огляді місця події;

2) 2016 р. – збільшення до шести кількості ОДР за рахунок надання відповідних повноважень ДКВС України; вперше встановлено перелік працівників ГСУ поліції, які здійснюють досудове розслідування у кримінальних провадженнях про корупційні та інші тяжкі й особливо тяжкі злочини та мають право на отримання грошової винагороди, а також на рівні нормативно-правового акту закріплено організацію обліку та руху кримінальних проваджень в ОДР поліції тощо:

3) 2017 р. – вперше прийнято нормативно-правові акти з організації діяльності ОДР поліції, спільних дій поліції, ДСНС та Експертної служби МВС України під час огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, пов'язаних з пожежами; перебої в роботі сайту ГСУ НПУ та зменшення активності оновлення даних. Можна дійти висновку про збільшення кількості ОДР. Початком діяльності ОДР поліції є надання їм відповідних повноважень 2015 року, особливостями їх розвитку є нормативно-правове регулювання організації діяльності, у т.ч. порядків взаємодії, чи окремих дій, не пов'язаних з діяльністю з розслідування кримінальних проваджень [39, с. 74].

У будь-якому випадку, О.С. Проневич підкреслює демократичність моделі діяльності поліції і дотримується думки, що країна повинна забезпечити дотримання таких умов для її досягнення:

1) існування демократичної політичної системи певного типу, що забезпечує конституційно-правову структуру, в якій законодавча, виконавча та судова функції відокремлені одна від одної, а також чітке визначення та обмеження завдань та повноважень поліції;

2) підпорядкування поліції закону та підзвітність незалежній судовій системі - законодавчі межі, встановлені для поліції, що включають керівні принципи щодо використання поліцейських повноважень та сили (принцип пропорційності та субсидіарності), дотримання принципів прав людини;

3) розмежування поліції і політичної відповідальності - поліція повинна бути незалежною, неполітизованою та неупередженою у своїй діяльності.

4) відкрите, турботливе і самокритичне управління, чутливе до потреб громадськості - поліція повинна сприймати громадські погляди та демократичні переконання та докладати всіх необхідних зусиль, щоб служити інтересам суспільства [47, с. 605].

Ці основні положення повинні лягти в основу розвитку незалежних слідчих органів в Україні. Ефективність досудової правоохоронної діяльності слідчими міліції має бути збалансована між суспільними та державними інтересами, їхнім задоволенням, захистом прав і свобод людини і громадянина, гарантуванням територіальної цілісності, громадської безпеки та правопорядку та законності бути вираженим. Дисципліна та відповідальність за гармонізацію цих органів з європейськими нормами та стандартами у цій галузі правовідносин.

Описуючи процеси, що відбуваються в поліції найрозвиненіших демократій за кордоном, можна побачити, що філософія та практика поліцейської роботи за останній час суттєво змінилися. У цьому контексті Г.І. Сисоєнко стверджує, що сьогодні поняття «європейські підходи»,

«європейські цінності» та «світовий досвід» використовуються дуже часто, не замислюючись над суттю цих понять. І, на думку автора, основи дуже прості та зрозумілі: європейський підхід до розслідувань є законним, чесним та неупередженим; суспільний і законний підхід, який практикує у тому числі Європа («не треба «вибивати» з людини визнання вини і не треба «закладати пальці в двері»), треба просто зібрати таку доказову базу і запропонувати людині (хоч і злочинцю, але людині!) такі умови угоди зі слідством, за яких вона сама захоче зізнатися у скоєному») [62, с. 128]. Погоджуючись з автором, вважаємо, що це дійсно доволі складний шлях, що вимагає професійного вміння, повної віддачі, великої кількості знань та інформації, уміння її проаналізувати.

У той же час В.Ф. Усенко слушно підкреслює, що небезпечно «переносити» зарубіжний досвід у практику реформування вітчизняних правоохоронних органів без ретельного дослідження доцільності та дієвості таких заходів, хоча політиками постійно наголошується на необхідності термінового запровадження «європейської моделі поліції» [65, с. 41].

Аналогічно і Г. І. Сисоєнко та А. В. Самодін акцентують увагу на тому, що на всіх етапах трансформування системи органів досудового розслідування 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, а й запити та очікування суспільства щодо протидії злочинності в Україні, із чим варто погодитися.

Водночас автори слушно підкреслюють, що небезпечно «передавати» іноземний досвід реформування вітчизняних правоохоронних органів, не ретельно вивчаючи доцільність та ефективність таких заходів, хоча політика постійно наголошує на необхідності нагальних запровадження "європейської моделі поліції" [62, с. 120].

У сфері досудового розслідування, як слушно відмічає А. І. Білас, щодо "історичної" спадщини, усі сучасні системи кримінального процесу в

демократичному світі належать до публічно-позовного змагального типу, завдяки чому забезпечуються як приватні, так і державні інтереси. Розшукові засади властиві початковому етапу досудового провадження (у формі «прокурорсько-поліцейського дізнання»), а змагальність домінує уже у наступних стадіях процесу. Крім того, особливості кримінальних проваджень слідчих, прокурорів та інших відомств у західноєвропейських країнах суттєво різняться. Крім того, вивчення особливостей правового статусу поліції в кожній країні має вирішення більш широкої проблеми, а саме взаємовідносин юридичних груп у континентальній правовій сім'ї та їх місця в цій системі правової системи України. У зв'язку з цим автор наголошує на необхідності вивчити організацію управління та визначити спеціалізацію (сферу діяльності) кожної поліцейської служби, включаючи та слідчі відділи поліції в країнах континентальної правової сім'ї [3, с. 128].

Отже, запозичення того чи іншого зарубіжного досвіду організації правоохоронної діяльності слідчих органів поліції об'єктивно вимагає його наукового обґрунтування з урахуванням усталених національних особливостей системи досудового розслідування, правоохоронної системи держави загалом та потенціалу й можливостей для відповідного реформування.

О.О. Деревягін пропонує для наближення системи досудового розслідування України до європейських традицій запровадити досудове слідство як окрему функцію судової влади і для цього передбачити, що інститут слідчих суддів, яких бажано мати не лише у місцевих судах, може використовуватися не тільки для 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 організаціями [13, с. 242]. Проте, зважаючи на значне навантаження на суди і суддів за сучасних умов, не можемо погодитися з автором.

Розглянемо функціональні особливості конструктивних елементів системи згідно з наведеними інструкціями.

I. Оперативно-територіальний (об'єктний) організаційний принцип спеціалізації. На наш погляд, цей принцип спеціалізації слід розглядати як у широкому, так і у вузькому сенсі. У першому випадку оперативно-територіальна спеціалізація характерна для всього підрозділу карного розшуку, який входить до складу кримінальної поліції обслуговує певну територію або певні об'єкти. Основним завданням районного підрозділу з розслідування злочинів є всебічне оперативне забезпечення району населеного пункту за місцем розташування поліції. Якщо детально описати діяльність такого підрозділу, то в його структурі необхідно розрізняти лінійні (з метою боротьби з певними видами злочинів) та оперативно-територіальні зв'язки спеціалізації, що відповідають територіальним (зональним) галузям відповідно. У цьому випадку працівникам відводиться певна територія в межах зони служби поліції - квартали та вулиці.

Аналіз практики оперативно-територіального (зонального) поділу карного розшуку, що склався за роки незалежності України, дозволяє виявити позитивні моменти та недоліки у її функціонуванні. Позитивні сторони включають:

1. Під час оперативного обслуговування району працівники отримують значну кількість первинної (раніше невідомої) оперативної інформації, отриманої в результаті перегляду заяв про злочини та повідомлень.

2. Активна робота населення сприяє вивченню території оперативних служб, що сприяє поінформованості працівників до особливостей криміногенного контингенту та формуванню оперативних посад.

Недоліки в організації боротьби зі злочинністю оперативно-територіальними підрозділами карного розшуку зумовлені надмірним навантаженням оперативного персоналу та розгляд значної кількості заяв та звітів, включаючи населення, установи, організації. Це негативно позначається на:

1. Можливості якісного документування злочинної діяльності під час оперативного розвитку та ефективності реалізації оперативної інформації. Як результат, значний обсяг інформації, отриманої під час оперативного пошуку та оперативної цінності, не використовується, оскільки оперативний персонал не має можливості переглянути.

2. Якість роботи з прихованим апаратом через складність реалізації індивідуального підходу до управління конфіденційними особами, що вимагає приділення необхідного часу [25, с. 32].

II. Принцип лінійної спеціалізації. Лінійна спеціалізація включає організацію та розгортання персоналу для боротьби з певними видами злочинів або спеціалізацію в певних сферах роботи (наприклад, пошук злочинців та зниклих безвісти). Фактична концепція лінійної спеціалізації в роботі підрозділів кримінального розшуку є досить умовною, оскільки лінія призначається як окремому працівникові, так і спеціалізованим підрозділам та групам. Тож уздовж лінії боротьби із майновою злочинністю існують діючі лінії протидії грабежам та крадіжкам, крадіжкам, шахрайству тощо. Лінійний принцип спеціалізації присутній на всіх рівнях системи кримінального розшуку. Основні напрямки роботи у відділах карного розшуку щодо боротьби з окремими видами злочинної діяльності включають організаційні напрями та здійснення контрзаходів: 1) тяжкі та особливо тяжкі злочини проти особи; 2) тяжкі та особливо тяжкі злочини проти власності; 3) групова злочинність.

Лінійний принцип спеціалізації сприяє:

1. Підвищенню індивідуального професіоналізму працівників шляхом збору їх досвіду, знань та досвіду в організації та здійсненні оперативно-розшукових заходів щодо боротьби зі злочинною діяльністю у певних сферах.

2. Якісній оперативній розробці та впровадженню їх матеріалів, завдяки ретельному плануванню та необхідній концентрації сил та навичок оперативного співробітника.

Отже, слідом за С.А. Купенко вважаємо, що запровадження у практичну діяльність підрозділів карного розшуку положень КПК суттєво вплинуло на організацію їх структурно-функціональної побудови [30, с. 121].

З урахуванням розглянутих раніше особливостей, а також чинних нормативно-правових вимог, що визначають завдання та повноваження оперативних підрозділів, потрібно означити найбільш перспективні напрями реорганізації структурно-функціональної побудови підрозділів карного розшуку в сучасних умовах:

Так як чинним законодавством не передбачена процесуальна стадія перевірки заяв і повідомлень про злочини та прийняття оперативними працівниками рішень за результатами їх розгляду, це суттєво позначилося на організації роботи оперативно-територіальної ланки підрозділів карного розшуку, адже така діяльність була для них однією з основних. Ми вважаємо, що оперативно-територіальні (зональні) відділення карного розшуку в нових умовах мають забезпечувати цілеспрямовану реалізацію оперативно-пошукової функції, оперативного обслуговування та оперативно-профілактичне відпрацювання території та злочинного контингенту. Основним навантаженням під час їх діяльності має стати комплексний оперативний пошук на території обслуговування підрозділу з метою його оптимального та своєчасного інформаційно-аналітичного забезпечення шляхом організації системи постійного надходження, накопичення і аналізу оперативної інформації про раніше невідомі об'єкти оперативної уваги.

Слід погодитися з О.О. Конопльовим, що оптимальна реорганізація розглядуваної ланки з метою закріплення за нею оперативно-пошукової функції в якості головної потребує звільнення оперативних працівників від обов'язку заведення оперативно-розшукових справ та провадження за ними, що додатково сприятиме їх професіоналізації саме у пошуковому напрямі. В той же час на відомчому нормативному рівні має бути закріплено особливості та порядок перевірки первинної інформації, а також порядок її надання до лінійної ланки для подальшого проведення оперативної розробки.

Іншим основним напрямом діяльності оперативно-територіальних відділень має стати виконання доручень слідчих щодо проведення негласних слідчих дій у кримінальному провадженні. З метою недопущення плутанини щодо розподілу відповідних доручень між територіальною та лінійною ланками підрозділів, вважаємо необхідним відомче нормативне закріплення порядку розподілу таких доручень на підставі визначених об'єктивних критеріїв. Слідом за автором вважаємо, що оперативно-територіальні відділення мають бути спеціалізовані на виконання доручень з розслідування злочинної діяльності, що не пов'язана з численними епізодами та без ознак організованості.

До основних функцій оперативних працівників, які здійснюють оперативно-розшукову протидію окремим видам злочинів, мають бути нормативно віднесені й функції з оперативно-розшукового супроводження процесу досудового слідства за результатами реалізації матеріалів оперативних розробок, ініціаторами яких вони є. Така практика позитивно зарекомендувала себе і раніше, а тому має бути продовженою у нових правових умовах, а це потребує нормативного закріплення, на розвиток відповідних положень КПК, тактичних основ взаємодії слідчих та оперативних підрозділів [28, с. 69].

За даними В.О. Біляєва, ліквідація підрозділів з організованої злочинності, звільнення досвідчених робітників під час атестації та інші помилки призвели до неконтрольованих процесів та поширення злочинів у державі. Не дивно, що однією з вимог наших іноземних партнерів є надання національній поліції повноважень, необхідних для боротьби з організованою злочинністю. За словами автора, створення інституту поліцейських детективів буде ефективним і не дозволить агенту кивати слідчому, який нібито не в змозі дослідити матеріали, отримані від оперативника. Йому не буде кому кивати, він сам отримав оперативну інформацію та сам її дослідив.



Автор називає наступні основні причини, що вказують на необхідність запровадження інституту детективів та ліквідації, модернізації оперативних підрозділів:

- 1) позбутися радянської системи та структури побудови поліції;
- 2) перейняти зарубіжний досвід функціонування детективів і впровадити в Україні;
- 3) об'єднати детективу одночасно дві функції: оперативну та слідчу;
- 4) в рамках експерименту функції слідчих та оперативних працівників кримінальної поліції будуть об'єднані без введення нової посади;
- 5) запровадження інституту детективів має сприяти зменшенню бюрократичної складової у слідчій та оперативній діяльності, економії ресурсів, поліпшенню якості збору доказів та розкриттю кримінальних правопорушень [8, с. 63].

Водночас реформатори повинні обережно підходити до впровадження іноземного досвіду. Слід враховувати різні правові системи (римсько-германська чи континентальна; англосаксонська; мусульманська).

Континентальна правова система охоплює правові системи європейського континенту, включаючи Францію, Німеччину, Італію, Бельгію, Іспанію, Швейцарію, Португалію, Австрію, Угорщину, Україну, Росію, Болгарію, а також латиноамериканське, скандинавське та японське законодавство деякі інші. Кожна з цих систем працює відповідно до своїх особливих принципів та форм. Отже, формальна передача досвіду англосаксонської чи мусульманської правової системи в Україні є не тільки неможливою, але й шкідливою. На думку А.Г. Нікуліної, можна говорити про вдосконалення форм і методів процесуальної діяльності слідчого. Підвищити ефективність роботи, усунути бюрократичні перепони, запровадити сучасні електронні форми діловодства тощо. Однак недоцільно поєднувати роботу слідчого та оперативного працівника. Тому, на думку автора, запровадження поліцейських детективів сьогодні явно не збільшить

розкриття кримінальних правопорушень, але ще більше негативно позначиться на розкритті кримінальних правопорушень.

З прийняттям Кримінального процесуального кодексу в 2012 році працівники карного розшуку втратили ініціативність, оперативну самостійність і стали фактично помічниками слідчих. Однак, на погляд автора, який слід підтримати, проблема повинна бути вирішена комплексно. Теорія і практика оперативної роботи можуть бути ефективними, якщо вони принаймні еквівалентні із тими кримінальними процесами, які відбуваються у злочинному середовищі. А щоб оперативні підрозділи були ефективнішими за злочинців, теорія повинна на два-три кроки випереджати практику та аналізувати злочинні дії та процеси в цій галузі. Теорія та практика кримінальної поліції зараз відстають відстає на три кроки від кримінальних процесів у сферах злочинної діяльності.

У містах, обласних центрах та столиці доцільно вивчити питання створення та використання спеціально створених легендованих компаній, установ та організацій (ст. 273, п. 1 КПК України). Такі компанії, установи та організації повинні створюватися не у всіх містах та регіонах однаково, шаблонно, а з урахуванням конкретної оперативної ситуації, особливостей регіону, особливостей та видів кримінальних правопорушень для кожного міста та області.

Виведення агентурно-оперативної роботи на новий рівень, впровадження професійних агентів у злочинні схеми дасть можливість документувати злочини ще на стадії готування, виявляти усіх фігурантів та співучасників протиправних “схем”, а також попереджати завдання збитків, більш якісно впроваджувати новий механізм боротьби з організованою злочинністю за рахунок проникнення до утворень злочинного середовища штатних негласних співробітників та офіцерів-нелегалів.

Наприклад, якщо для міста актуальні крадіжки автотранспорту, запчастин до автомобілів, то, ймовірно, слід говорити про створення приватної автомайстерні з ремонту авто, продажі автозапчастин як

легендованого підприємства. Якщо в місті виникла проблема з крадіжками телефонів, комп'ютерної техніки, то мова має йти про створення легендованого підприємства з ремонту та продажу телефонів і комп'ютерної техніки тощо. Без оперативних позицій у цих сферах розраховувати на розкриття таких злочинів марно [32, с. 61].

Підводячи підсумок, на думку О.В. Римарчука, доцільно узагальнити наступне, щоб узагальнити питання реформи кримінальної міліції у світлі вищесказаного:

1. Розробити пропозиції щодо внесення змін до КПК України та інших законодавчих актів та внести їх до Верховної Ради України, що дозволило б звільнити вивільнити ініціативу оперативних працівників у здійсненні оперативно-розшукової діяльності;

2. Інтенсифікувати науково-дослідну роботу Міністерства внутрішніх справ України з питань виявлення механізмів та методів нових форм злочинної діяльності та розробки нових методів та практик їх документування;

3. Модифікувати та вдосконалити форми та методи оперативної роботи в рамках існуючої законодавчої бази;

4. Внести зміни до навчальної програми підготовки слідчих та співробітників кримінальної розвідки у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України з урахуванням сучасних реалій, тенденцій та процесів у кримінальному середовищі;

5. Переглянути і удосконалити навчання у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх справ України щодо підготовки слідчих та дізнавачів з урахуванням сучасних тенденцій та змін у законодавстві;

6. З метою підвищення ефективності роботи, максимального усунення бюрократичних перешкод у роботі правоохоронних органів, впровадити сучасні засоби обміну не тільки інформацією, а й електронними документами в адміністративному та кримінальному провадженні;

7. Забезпечити ефективніше використання штатних та нелегальних службовців, які працюють під прикриттям, шляхом створення та використання легендарних компаній для документування злочинної діяльності осіб та злочинних груп;

8. Внести зміни до чинних нормативних актів МВС України щодо значного збільшення фінансування на оперативно-розшукову діяльність, в тому числі, на агентурну роботу;

9. На підставі результатів експерименту "поліцейські детективи" прийняти рішення про подальшу можливість його впровадження у діяльність поліції або припинити цей експеримент як такий, який не відповідав очікуванням і є неефективним у повсякденній практичній діяльності поліції України [51, с. 258].

На думку В. С. Тарасенка, саме відсутність ідеологічної складової обумовлює необхідність реалізації чіткої державної політики з метою підвищення авторитету як державного, так і приватного та професійного персоналу. Ця політика повинна бути чітко сформульована у відповідній державній доктрині. Постійно повинна надходити через засоби масової інформації щодо законної поведінки, здорового способу життя, нетерпимості до злочинів, торгівлі наркотиками та аморального способу життя. Слід висміювати як окремі випадки злочинів, кримінальних правопорушень, вживання наркотиків так і злочинні цінності - кримінальну субкультуру: блатна мова, блатні пісні, «феня», антисуспільні настрої тощо. Через засоби масової інформації, виступи чиновників та телепрограми, необхідно широко рекламувати конкретні випадки співпраці громадян з правоохоронними органами як відкрито, так і в негласній формі. Вихваляти героїзм працівників поліції та окремих громадян у боротьбі зі злочинністю та зацікавленість державних щодо національних інтересів.

Основними механізмами реалізації положень цієї доктрини мають бути: 1) створення робочих груп з представників органів державної влади та громадських об'єднань з різних питань державної політики; 2) розробка

проектів змін до законів та положень; 3) широке громадське лобювання відповідних рішень; 4) моніторинг ефективності реалізації положень Доктрини.

Доктрина має бути спрямована на підвищення авторитету негласних штатних та позаштатних співробітників у протидії злочинності в конкретних умовах цього історичного періоду [63, с. 243].

### 3.3 Зарубіжний досвід взаємодії органів карного розшуку з громадськістю

Сучасні умови та стан розвитку суспільства вимагають актуальних підходів здійснення поліцейської діяльності. Досвід інших країн у здійсненні правоохоронної діяльності, взаємодії та співпраці з громадянами, залученні громадськості до забезпечення правопорядку та безпечного середовища є цінним джерелом інформації, яке не лише можливо, а й потрібно використовувати, відібравши найбільш вдалі та придатні для умов і особливостей нашої країни форми та методи.

Країни Європи додержуються загальноєвропейських стандартів поліцейської діяльності, але кожна з них має свою історію розвитку правоохоронних органів, особливості звичаїв та менталітету населення, специфіку, а отже й окремі особливості та форми взаємодії поліції і населення.

Визначальною для поліції Бельгії є філософія «поліцейська діяльність на рівні громади», вона направлена на інтеграцію поліції в спільноту, служінню громадянам та спільний з громадами пошук рішень, з урахуванням місцевих особливостей задля забезпечення правопорядку. На місцевому рівні в Бельгії взаємодія поліції та громади, зокрема, відбувається з використанням «діалог-кафе». У районах міста або маленьких містечках відповідальні районні інспектори (дільничні поліцейські) за необхідності, але регулярно проводять зустрічі з місцевими жителями. Партнерство бельгійської поліції з громадськістю ґрунтується на переконаності в тому, що безпека і якість життя з'являються лише завдяки спільній роботі всіх ланок у межах загального глобального та комплексного підходу.

У Швеції в результаті реформування 2015 р. було ліквідовано Національне поліцейське управління та створено Поліцейське управління та Поліцію безпеки. Вісім національних департаментів забезпечують стратегічне управління, потреби оперативної й управлінської діяльності,

працюючи в тісному контакті один з одним та іншими державними органами, а також надають адміністративну підтримку. Також існують сім територіальних поліцейських підрозділів, які здійснюють слідчу діяльність, запобігання злочинності та обслуговування на відведеній території.

Окрім того в країні запроваджено систему *Effektiv samordning för trygghet* (далі – EST), EST – ефективна координація для гарантування безпеки. EST є системним підходом до запобігання злочинності, при якому організовано обмін інформацією та співпрацю муніципалітету, поліції та ріелторських компаній. Це допомагає бачити загальну картину і надає можливість виявляти проблеми. Метою EST є скорочення і запобігання злочинності, гарантування безпеки шляхом раннього втручання, у момент виникнення проблем, або запобігання їм. Громадяни також можуть узяти активну участь у допомозі поліції. Для цього на сайті поліції є активні кнопки «Я випадково дізнався про дещо» та «Я бачив або чув щось» (можливо такий досвід застосувати в Україні).

Ще однією формою взаємодії у Швеції є сусідська варта (сусідський нагляд). Час та аналіз даних показали, що діяльність сусідської варти допомогла зменшити кількість домашніх злочинів майже на чверть. Сусідська варта як метод був розроблений у США в 1960-1970 рр. і досі є одним із найбільш широко використовуваних методів боротьби зі злочинністю в житлових районах у всьому світі [16, с. 77].

Завдання поліції Данії включають: 1) запобігання злочинам, порушення громадського порядку, загрозу особистій та громадській безпеці; 2) запобігання небезпеці порушення громадського порядку та загрозам особистій та громадській безпеці; 3) припинення злочинної діяльності, розслідування та переслідування кримінальних правопорушень; 4) надання допомоги громадянам в інших небезпечних ситуаціях. Обов'язок начальника поліції полягає у розвитку співпраці у сфері запобігання злочинам між поліцією та муніципалітетами округу, соціальними службами, школами та громадами. Місцева влада не тільки співпрацює з поліцією та надає

допомогу, але також виступає посередником між поліцією та громадянами. У Данії, як і в згаданих країнах, *neighbourhood watch* (сусідська варта) є формою взаємодії, яка активно використовується громадянами для забезпечення безпеки та запобігання злочинам.

Поліція Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) складається з загальної Федеральної поліції (*Bundespolizei* або *BPOL*), Федерального управління кримінальної поліції (*Bundeskriminalamt*, *ВКА*). Федеральна розвідувальна служба (*Bundesnachrichtendienst*, *BND*) і Федеральне управління по захисту Конституції (*Bundesamt für Verfassungsschutz*, *BfV*) – це агентства, які займаються питаннями безпеки, а Німецький університет поліції (*Deutsche Hochschule der Polizei*) є основним освітнім інститутом для правоохоронних органів у Німеччині.

Однією з пріоритетних тем у діяльності поліції є надання допомоги за місцем проживання. Вона має назву «Сусідська допомога», серед рекомендацій сказано: «Найбільш важливий помічник – ти сам, ті хто лише квапливо вітається із сусідами, залишається самотнім. Повідомляйте ваших сусідів та поліцію про підозрілі випадки, записуйте опис підозрілих авто та людей, у разі явної небезпеки терміново викликайте поліцію».

Велика Британія є країною, де взаємодія з громадськістю є досить розвиненою та має багато форм. Офіційний сайт поліції Великої Британії пропонує достатньо велику кількість інформації для бажаючих бути волонтерами та надавати допомогу поліції у забезпеченні правопорядку. Кожна особа може обирати, яким чином допомагати поліції. Для активного залучення населення як спеціальних констеблів запроваджено *Employer Supported Policing* (далі – *ESP*) систему підтримки роботодавцями поліції [31, с. 135].

Як зазначає С. Медведенко, поліцейські волонтери *Police Support Volunteers (PSV)* – це цивільні добровольці, які витрачають свій час на допомогу у виконанні завдань, які доповнюють обов'язки, що виконуються співробітниками поліції і іншим персоналом поліції, що допомагає звільнити



офіцерів і персонал для виконання ключових оперативних обов'язків. Функціями добровольців є як надання послуг по боротьбі зі злочинністю та адміністративної діяльності, так і відстеження повідомлень про злочини та інциденти з представниками громадськості. Діяльність поліцейських волонтерів приносить значну користь поліцейській службі і місцевим громадам.

Мережа Neighborhood Watch and Home Watch Network (далі – NHWN) об'єднує сусідів, створюючи сильні, доброзичливі спільноти, зменшуючи рівень злочинності та антигромадської поведінки. Уперше у Великій Британії така схема, тоді відома як Home Watch, була створена в Моллінгтоні, Чешир у 1982 р. Мережа надає учасникам ресурси для знайомства, обміну знаннями, реалізації планів діяльності тощо. В Англії та Уельсі налічується понад 170 тис. формувань NHWN. У різних районах система оповіщення сусідів відома під іншими назвами, але хоча імена різні, усі системи працюють, використовуючи одне програмне забезпечення. Кожен підрозділ поліції має «єдиний пункт зв'язку» (SPOC) для вирішення питань спостереження .

Crimestoppers («Зупини злочинця») - це незалежна благодійна організація, яка допомагає розслідувати злочинців та розкривати злочини. Вона дозволяє особам анонімно зателефонувати на цілодобовий номер для надання інформації про злочин. Крім того, люди можуть подавати інформацію анонімно через веб-сайт Crimestoppers. Діяльністю цієї організації займаються понад 500 волонтерів. "Кримстопери" також пропонує поради, як захистити близьких від злочину, щоб кожен міг почуватися в безпеці. Після отримання дзвінка або заповнення анонімною онлайн-форми буде створено звіт із наданою інформацією. Звіт перевіряється на предмет неможливості встановити особу, яка надала інформацію. Потім звіт надсилається до відповідного органу: до місцевої поліції або до іншого органу відповідно до цього органу.

Діяльність Crimestoppers важлива та необхідна, оскільки люди не хочуть звертатися безпосередньо до поліції з кількох причин: вони не хочуть

спілкуватися з поліцією, необхідно надати інформацію про людей, яких вони знають, вони мають побоювання, що інші люди дізнаються про звернення до поліції, вони не впевнені, що інформація допоможе, вони не хочуть мати справу з судами. Фізична особа може отримати фінансову винагороду в розмірі до 1000 фунтів стерлінгів за інформацію, що веде до арешту та засудження винного, або надзвичайно корисну для правоохоронних органів [31, с. 139].

Поліцейську діяльність в Іспанії здійснюють Національна поліція та Цивільна гвардія. Обидві установи є частиною структури Міністерства внутрішніх справ. У структурі Головного управління поліції є *Unidad Central de Participación Ciudadana* – центральний підрозділ участі громадян, який відповідає за сприяння, моніторинг та оцінку функціонування різних підрозділів, що займаються профілактикою злочинів та безпекою громадян.

Поліцейська діяльність у Сполучених Штатах проводиться в близько 18 тис. федеральних, штатних, місцевих і міських департаментах, кожен штат має свою власну номенклатуру для агентств, а їхні повноваження, обов'язки і фінансування мають відмінності залежно від штату. Такі особливості спричинені федеративною формою державного устрою країни. Юрисдикція федеральної поліції поширюється на всю територію країни, існують також органи державної поліції, окружної поліції, поліції штату, департаменти шерифа, муніципальна поліція, поліція кампусу (університету). Кожен підрозділ має свої повноваження, територію обслуговування, особливості діяльності. Крім того, цивільні особи у формі служать агентами із забезпечення безпеки дорожнього руху на завантажених вулицях і автошляхах міста, а також агентами із забезпечення безпеки в школах, захищаючи державні школи та більше мільйона учнів, які їх відвідують.

Правоохоронна діяльність у Сполучених Штатах здійснюється приблизно у 18 000 федеральних, штатних, муніципальних та міських департаментах. Кожен штат має власну номенклатуру правоохоронних органів, і їх повноваження, обов'язки та фінансування різняться залежно від

штату. Такі особливості зумовлені федеральною формою правління. Юрисдикція федеральної поліції поширюється на всю територію країни, тут також є поліція штату, окружна поліція, поліція штату, департаменти шерифу, міська поліція, поліція містечка (університету). Кожен підрозділ має свої сили, свою зону обслуговування та свої особливості діяльності. Крім того, цивільні особи у формі служать агентами безпеки дорожнього руху на жвавих міських вулицях та шосе, а також агентами безпеки шкіл для захисту державних шкіл та понад одного мільйона учнів, які їх відвідують.

Ключовим елементом департаменту поліції Нью-Йорка є місцева поліція та комплексна стратегія боротьби зі злочинністю, що базується на поліпшенні комунікації та співпраці між місцевою поліцією та місцевими жителями. Сусідська поліція значно збільшує залучення громад та покращує здатність поліції боротися зі злочинністю. Команду в кожному секторі підтримують два офіцери – співробітники по координації сусідства neighborhood coordination officers (NCOs). Вони служать зв'язком між поліцією та суспільством, знайомляться з жителями та їх проблемами, беруть участь у публічних зустрічах з керівниками районів та духовенством, відвідують школи, аналізують попередні випадки та використовують творчі методи та адаптивні навички [4, с. 73].

### **Висновки до Розділу**

Порівняльно-правовий аналіз принципів діяльності органів досудового розслідування в Україні дозволив визначити диспропорцію в нормативно-правовому регулюванні їх діяльності та принципів. Суть диспропорції полягає в тому, що для більшості ОДР у своїй системі нормативно-правове регулювання (НПУ, ДКВС, ДБР) чітко виражене, а не нормативне (СБУ,ДФС, НАБУ). В останньому випадку управління є ефективнішим за умови належного реагування на зміни в ситуації, але більш уразливим з боку зловживань. Однак, навіть при існуючому рівні законності, повинен існувати

єдиний підхід до формулювання принципів управління цими органами на юридичному рівні з чітким розмежуванням їх за галузями управління.

Перспективами для подальших досліджень можуть бути принципи міжнародних громадських установ з розслідування злочинів та боротьби з корупцією, а також впровадження міжнародних стандартів в адміністративно-процесуальну основу діяльності органів досудового розслідування поліції.

Республіка Грузія та Молдова визнані найближчими до України країнами в рамках сучасних реформ через схожі історичні та правові умови розвитку та позицію вступу до ЄС. Ключовою особливістю законодавства цих країн є розвиток інституту державного управління шляхом реалізації антикорупційної політики, боротьби з політичною корупцією та незаконним збагаченням, вилучення майна за принципами функціональної незалежності та підвищення ефективності інституцій, усуваючи політичний вплив та прозорість, включаючи електронний бізнес. Існують розбіжності у належності суб'єктів до центральних органах виконавчої влади, але доля органів досудового розслідування в поліції залишається великим. Слід звернути увагу на ідею на відхилення від радянської класифікації посад слідчих щодо створення інституту детективів (Республіка Грузія) або офіцерів з кримінального переслідування з приватної детективної діяльності (Республіка Молдова), а також введення інституту електронної справи (Республіка Грузія).

Відповідно до цього, ми робимо висновок, що для розумного, помірному та ефективного надання світового та європейського досвіду можливість використання зарубіжного досвіду в організації правоохоронної діяльності слідчих органів міліції в Україні тепер має бути розділена на такі основні блоки:

- 1) Спрощення процедури досудового та судового розслідування справ про протиправні дії, які не кваліфікуються як тяжкі (створення інституту кримінальних проступків, передача права повного розслідування таких справ

дізнавачу) з метою полегшення роботи суддів за допомогою спрощення порядку провадження та, зокрема, органів досудового розслідування, які наразі змушені розглядати всі без винятку справи про правопорушення, у т.ч. кримінальні проступки (досвід Англії, Вірменії, Італії, Казахстану);

2) Створення єдиного слідчого органу - інституту поліцейських детективів, де розслідування, збір та фіксація доказів у процесуальних документах здійснюється особою від початку до кінця кримінального провадження, яка відповідає за якість роботи, включаючи підготовку та направлення до суду, тобто детективом (досвід ФБР у США, а також Німеччини, скандинавських країн, Казахстану, Білорусі);

3) Забезпечення постійного контролю за рівномірним розподілом кількості розслідуваних кримінальних правопорушень на одного слідчого та, відповідно, за якістю розслідування кримінальних правопорушень (німецький досвід);

4) Інтенсифікація та розвиток стійкого міжнародного співробітництва у цій галузі правових відносин (навчальні курси, практичні семінари, спільні пілотні проекти тощо).

Обґрунтовано, що запозичення зарубіжного досвіду організації правоохоронних органів об'єктивно вимагає наукового обґрунтування з урахуванням встановлених національних особливостей системи досудового розслідування, правоохоронної системи держави загалом, а також потенціалу та можливості реформ.

Було встановлено, що в Україні в організації правоохоронної діяльності органів досудового розслідування Національної поліції існують елементи як континентального права, так і англосанської організаційної моделі правової системи в державі. Сьогодні існує тенденція до того, що елементи обох моделей збігаються в інших країнах. Ефективність правоохоронної діяльності органів досудового розслідування повинна бути збалансована між суспільними та державними інтересами, їх задоволенням, захистом прав і свобод людини і громадянина, гарантуванням територіальної цілісності,

громадської безпеки та правопорядку та законності. Дисциплінованість та відповідальність у щоденній роботі цих органів повинні узгоджуватися з європейськими нормами та стандартами у цій сфері правовідносин.

Досвід взаємодії населення та поліції, правоохоронних органів дуже різноманітний, має безліч форм та ще більшу кількість методів і способів. Кожна країна, кожен регіон мають свої власні підходи до вирішення питань загального правопорядку. Аналіз досягнень інших країн дозволяє уникнути помилок, допущених раніше, використовувати наявні досягнення та створити на основі світового досвіду, адаптованого до поточної ситуації в країні (політичної, соціальної, економічної) та до менталітету населення, систему взаємодії громадськості і системи карного розшуку, яка буде життєздатною та забезпечить зміцнення правопорядку та безпеки в кожному куточку держави.

Порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення взаємодії державної та поліцейської влади за кордоном виявив низку досягнень, які можна запозичити для поліпшення взаємодії кримінальних розслідувань із громадськістю, зокрема: 1) розвиток системи сусідського спостереження; 2) розвиток добровільної волонтерської допомоги поліції в правоохоронних операціях; 3) використання Меморандуму про публічні угоди між місцевими органами влади, територіальною громадою та поліцією України та низкою інших.

## ВИСНОВКИ

В результаті наукових досліджень на основі всебічного аналізу чинного законодавства України, наукових праць, а також історичного досвіду, сформульовано положення, що відображають результати вирішення наукового завдання та обґрунтовують доцільність вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності карного розшуку, які полягають у наступному:

1) Охарактеризовано правові засади карного розшуку на території України до 1917 року. З'ясовано, що оперативно-розшукова діяльність характеризується тривалим історичним розвитком, який бере свій початок від найдавніших форм державності. Майже всі історичні типи держав характеризувалися поліцейськими установами негласної роботи як однією з важливих умов державності. Згадки прикладів оперативно-розшукових дій ми знаходимо в давніх історичних джерелах. Знання історичного досвіду, незаперечних досягнень, суб'єктивних помилок та їх причин є одним із важливих елементів історичної свідомості, передумовою пошуку правильних рішень у подоланні сучасних труднощів у боротьбі зі злочинністю. Перша спроба створити в Україні спеціальний підрозділ для боротьби зі злочинністю, аналогічний Санкт-Петербургу була здійснена в березні 1873 р. При Київській міській поліції за рахунок коштів міської думи була сформована сискна частина. Незважаючи на позитивні результати та набутий досвід, цей підрозділ було ліквідовано через рік через припинення фінансування.

2) Досліджено питання правової регламентації діяльності карного розшуку за часів СРСР. Виявлено, що з перших днів існування СРСР виникла необхідність застосовувати цілий ряд гласних і негласних заходів для запобігання та розкриття найбільш небезпечних злочинів, тобто застосування оперативно-розшукової діяльності. Основна робота з пошуку, припинення та запобігання кримінальним правопорушенням велася органами ВЧК,

кримінально-розшуковими структурами, що існували в деяких містах, (кримінальна міліція, к карний розшук, кримінально-пошукова міліція, кримінально-слідчі комісаріати тощо). Методи роботи спецслужб та досвід оперативних підрозділів НКВС у 20-х, 30-х та 40-х роках минулого століття були майже повністю застосовані Міністерством внутрішніх справ СРСР. Останній відомчий нормативний акт Міністерства внутрішніх справ СРСР про роботу спецслужб був прийнятий 7 липня 1989 року під грифом «цілком таємно», який зараз втратив своє значення. Слід зазначити, що в радянські часи розвідувальна робота проводилася як професійно, так і ефективно. Окрім агентів, у працівника повинно було бути багато так званих довірених осіб. Агенти були підібрані так, що в кожній організації, фабриці, в районі, який обслуговував оперативник, він повинен був мати своїх людей.

3) Розглянуто систему та статус підрозділів карного розшуку з моменту отримання Україною незалежності і до 2014 р. З'ясовано, що за роки незалежності Україна дотримувалась законодавчої тенденції до побудови радянської системи ОРД, яка полягала в міжвідомчому розпорошенні. Виникнення, реформування або ліквідація ОРД різних відомств було пов'язано із соціально-політичними процесами (посилення криміногенного стану, знищення професійного ядра слідчих, окупація, анексія тощо), включаючи вектори розвитку по відношенню щодо країн ЄС чи СНД, різних за змістом в орієнтації на підконтрольність суб'єктам законодавчих ініціатив, а також необхідність дотримання положень Конституції України чи концепцій адміністративно-правової реформи або реформи системи кримінального судочинства. Система підрозділів карного розшуку у складі органів виконавчої влади являє собою чітку структуру, яка базується на принципі ієрархії та підпорядкованості та є структурним підрозділом Міністерства внутрішніх справ, ГУМВС (УВС), міськрайвідділів внутрішніх справ, входить до блоку кримінальної міліції і може змінюватися залежно від потреб і цілей суспільства та держави. На цій підставі обґрунтована



необхідність внесення змін до структури Департаменту кримінального розшуку Міністерства внутрішніх справ України.

4) Охарактеризовано адміністративно-правові засади діяльності кримінального розшуку. Зроблено висновок, що адміністративно-правове регулювання принципів оперативно-розшукової діяльності поліції - це вид адміністративно-правового регулювання, який характеризується сукупністю адміністративно-правових, законодавчо визначених та обов'язкових норм - матеріальних та процесуальних принципів поведінки, встановлених або санкціонованих державою які закріплюють міру справедливості та свободи згідно з індивідуальними чи публічними інтересами населення держави, надається завдяки державному впливу, забезпечуються державним впливом, впорядковують публічні, включаючи службові відносини, що виникають під час діяльності цих органів у сфері розкриття злочинів. Характеристика правового феномену адміністративно-правового регулювання засад діяльності оперативно-розшукової діяльності передбачає декілька можливих складових - категоріальну, нормативну, інституційну та інструментально-технологічну.

5) З'ясовано завдання, цілі та функції кримінального розшуку. Зроблено висновок, що цілі організації оперативно-розшукової діяльності кримінального розшуку встановлюються законодавством України та іншими нормативними актами в інтересах суспільства та держави, для досягнення позитивних результатів у боротьбі зі злочинністю, на захист прав та інтересів громадян за допомогою спеціальних форм, методів та заходів, без яких їх досягнення неможливе. Теоретично доведено, що: основні завдання в організації оперативно-розшукової діяльності слід розділити на: організаційно-практичні, нормативно-методичні, організаційно-координаційні та кадрово-організаційні; функції кримінального розшуку слід розподілити на загальні, спеціальні та допоміжні; основною та специфічною функцією кримінального розшуку є оперативно-розшукова діяльність, тобто комплекс профілактичних, пошукових і розшукових заходів з метою отримання

інформації та використання її в інтересах системи кримінального судочинства.

Відзначено, що адміністративно-правове забезпечення діяльності підрозділами карного розшуку полягає у правильному прогнозуванні, плануванні, виконанні та контролі законності у повсякденній роботі оперативних співробітників, а також у своєчасній зміні положень нормативних актів, які регулюють порядок та своєчасність застосування оперативно-розшукових заходів у зв'язку з порушенням конституційних прав громадян з метою розкриття небезпечних злочинів, якщо цього неможливо досягти іншим шляхом.

б) Досліджено проблему правового регулювання засад діяльності карного розшуку. З'ясовано, що правове регулювання принципів оперативно-розшукової діяльності представлено значною кількістю нормативно-правових актів, які встановлюють конституційні та міжнародні основи управління, принципи діяльності у сфері державного управління державним органом та в окремих сферах. Законодавча влада та органи державного управління з різним ступенем чіткості відрізняють принципи державного управління як самим органом, так і профільною галуззю. Діяльність карного розшуку і її головний засіб (оперативно-розшукова робота) базуються на конституційних, міжгалузевих та спеціальних принципах. Перші закріплені в Конституції України, чинному законодавстві, інші вироблені наукою і перевірені на практиці, і відображені в нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України.

7) Розглянуто зарубіжний досвід організації правоохоронної діяльності слідчих органів поліції та можливості його використання в Україні. Порівняльно-правовий аналіз принципів діяльності органів досудового розслідування в Україні дозволив визначити диспропорцію в нормативно-правовому регулюванні їх діяльності та принципів. Суть диспропорції полягає в тому, що для більшості ОДР у своїй системі нормативно-правове регулювання (НПУ, ДКВС, ДБР) чітко виражене, а не нормативне (СБУ,

ДФС, НАБУ). В останньому випадку управління є ефективнішим за умови належного реагування на зміни в ситуації, але більш уразливим з боку зловживань. Однак, навіть при існуючому рівні законності, повинен існувати єдиний підхід до формулювання принципів управління цими органами на юридичному рівні з чітким розмежуванням їх за галузями управління.

Перспективами для подальших досліджень можуть бути принципи міжнародних громадських установ з розслідування злочинів та боротьби з корупцією, а також впровадження міжнародних стандартів в адміністративно-процесуальну основу діяльності органів досудового розслідування поліції.

Республіка Грузія та Молдова визнані найближчими до України країнами в рамках сучасних реформ через схожі історичні та правові умови розвитку та позицію вступу до ЄС. Ключовою особливістю законодавства цих країн є розвиток інституту державного управління шляхом реалізації антикорупційної політики, боротьби з політичною корупцією та незаконним збагаченням, вилучення майна за принципами функціональної незалежності та підвищення ефективності інституцій, усуваючи політичний вплив та прозорість, включаючи електронний бізнес. Існують розбіжності у належності суб'єктів до центральних органах виконавчої влади, але доля органів досудового розслідування в поліції залишається великим. Слід звернути увагу на ідею на відхилення від радянської класифікації посад слідчих щодо створення інституту детективів (Республіка Грузія) або офіцерів з кримінального переслідування з приватної детективної діяльності (Республіка Молдова), а також введення інституту електронної справи (Республіка Грузія).

8) Виявлено проблемні питання удосконалення системи карного розшуку. Відповідно до цього, ми робимо висновок, що для розумного, помірною та ефективного надання світового та європейського досвіду можливість використання зарубіжного досвіду в організації правоохоронної

діяльності слідчих органів міліції в Україні тепер має бути розділена на такі основні блоки:

1) Спрощення процедури досудового та судового розслідування справ про протиправні дії, які не кваліфікуються як тяжкі (створення інституту кримінальних проступків, передача права повного розслідування таких справ дізнавачу) з метою полегшення роботи суддів за допомогою спрощення порядку провадження та, зокрема, органів досудового розслідування, які наразі змушені розглядати всі без винятку справи про правопорушення, у т.ч. кримінальні проступки (досвід Англії, Вірменії, Італії, Казахстану);

2) Створення єдиного слідчого органу - інституту поліцейських детективів, де розслідування, збір та фіксація доказів у процесуальних документах здійснюється особою від початку до кінця кримінального провадження, яка відповідає за якість роботи, включаючи підготовку та направлення до суду, тобто детективом (досвід ФБР у США, а також Німеччини, скандинавських країн, Казахстану, Білорусі);

3) Забезпечення постійного контролю за рівномірним розподілом кількості розслідуваних кримінальних правопорушень на одного слідчого та, відповідно, за якістю розслідування кримінальних правопорушень (німецький досвід);

4) Інтенсифікація та розвиток стійкого міжнародного співробітництва у цій галузі правових відносин (навчальні курси, практичні семінари, спільні пілотні проекти тощо).

Обґрунтовано, що запозичення зарубіжного досвіду організації правоохоронних органів об'єктивно вимагає наукового обґрунтування з урахуванням встановлених національних особливостей системи досудового розслідування, правоохоронної системи держави загалом, а також потенціалу та можливості реформ.

Було встановлено, що в Україні в організації правоохоронної діяльності органів досудового розслідування Національної поліції існують елементи як континентального права, так і англосанської організаційної моделі правової

системи в державі. Сьогодні існує тенденція до того, що елементи обох моделей збігаються в інших країнах. Ефективність правоохоронної діяльності органів досудового розслідування повинна бути збалансована між суспільними та державними інтересами, їх задоволенням, захистом прав і свобод людини і громадянина, гарантуванням територіальної цілісності, громадської безпеки та правопорядку та законності. Дисциплінованість та відповідальність у щоденній роботі цих органів повинні узгоджуватися з європейськими нормами та стандартами у цій сфері правовідносин.

9) Розглянуто зарубіжний досвід взаємодії органів карного розшуку з громадськістю. Виявлено, що досвід взаємодії населення та поліції, правоохоронних органів дуже різноманітний, має безліч форм та ще більшу кількість методів і способів. Кожна країна, кожен регіон мають свої власні підходи до вирішення питань загального правопорядку. Аналіз досягнень інших країн дозволяє уникнути помилок, допущених раніше, використовувати наявні досягнення та створити на основі світового досвіду, адаптованого до поточної ситуації в країні (політичної, соціальної, економічної) та до менталітету населення, систему взаємодії громадськості і системи карного розшуку, яка буде життєздатною та забезпечить зміцнення правопорядку та безпеки в кожному куточку держави.

Порівняльний аналіз нормативно-правового забезпечення взаємодії державної та поліцейської влади за кордоном виявив низку досягнень, які можна запозичити для поліпшення взаємодії кримінальних розслідувань із громадськістю, зокрема: 1) розвиток системи сусідського спостереження; 2) розвиток добровільної волонтерської допомоги поліції в правоохоронних операціях; 3) використання Меморандуму про публічні угоди між місцевими органами влади, територіальною громадою та поліцією України та низкою інших.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абламський С. Є., Юхно О. О., Лук'яненко Ю. В. Взаємодія слідчого з іншими органами і підрозділами при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень: Навчальний посібник. Харків: 2017. 152 с.
2. Албул С.В. Роль оперуповноваженого карного розшуку в досудовому розслідуванні: навчальний посібник. За заг. ред. С.В. Албула. Одеса: ОДУВС. 2017. 150 с.
3. Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах: вітчизняний та зарубіжний досвід : Матер. Міжнар. наук. - практ. конф. (м. Дніпро, 17 бер. 2017 р.). У 2 -х ч. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2016. Ч. 1. 256 с.
4. Бабич А. А. Оперативно-розшукова діяльність Національної поліції: проблеми теорії та практики : матеріали Всеукр. наук.- практ. конф. (Дніпро, 20 жовт. 2017 р.): у 2-х ч. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. Ч. 1. 132 с.
5. Балинська О. М. Нормативна основа співпраці поліцейського та громадян в Україні / Сучасні стратегії та перспективи оптимізації взаємодії поліції і населення в соціумі: матеріали круглого столу, 23 листопада 2017 р. / упорядники З. Р. Кісіль, Л. Й. Гуменюк. Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 7–12.
6. Бандурка О. М.. Теорія і практика оперативно-розшукової діяльності: монографія / О. М. Бандурка. - Харків : Золота миля, 2012. 620 с.
7. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія / Харків : Харків. Нац. ун-т внутр. справ, 2014. 544 с.
8. Біляєв В. О. Взаємодія підрозділів карного розшуку з іншими оперативними підрозділами ОВС в умовах набуття чинності Кримінального процесуального кодексу України. *Бюлетень з обміну досвідом роботи : наук.-практ. вид. МВС України*. 2013. № 194. С. 63-70.

9. Биляев В.О. Современное состояние и проблемы правового обеспечения деятельности подразделений уголовного розыска ОВС Украины. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. Серия: Юридические науки. 2012. Т. 25 (64). № 2. С. 252–258.

10. Букін М. П. Адміністративно-правове регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2011. 20 с.

11. Галуцько В.М. Деякі адміністративні процедури адміністративно-правового забезпечення слідчої діяльності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2016. № 24. С. 40-41.

12. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України : навч. посіб. / Харків : Ніконова, 2011. 360 с.

13. Дерев'ягін О.О., Плішань О.А. Шляхи взаємодії підрозділів карного розшуку з іншими суб'єктами протидії злочинності при підготовці та проведенні операцій щодо захоплення осіб, які становлять суспільну небезпеку. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. № 2. 2015. с. 240-248

14. Довгунь С.З. Предпосылки возникновения правового института управления органами предварительного расследования полиции за время независимости Украины. *Борьба с организованной преступностью и коррупцией (теория и практика)*. 2015. № 2. С. 89-94.

15. Довгунь С.З. Сучасні тенденції історіографії адміністративно-правових засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 1. Частина 1. С. 270-275.

16. Довгунь С.З. Квінтесенція адміністративно-правового регулювання засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 75-78.

17.Довгунь С.З. Нормативно-правове регулювання державного управління органами досудового розслідування в Республіці Грузія (на прикладі МВС). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 154-160.

18.Довбня В. А. Органи внутрішніх справ УНР: організаційно-правові засади діяльності : монографія; за заг. ред. О. М. Джужи; Київ. нац. ун-т внутрішніх справ. Дніпропетровськ : ІМА–прес, 2008. 144 с.

19. Землянський П. Т. Уголовно-процессуальное законодательство в первые годы Советской власти (на материалах УССР). К. : Типография МВД УССР, 1972. 307 с.

20. Жила С.Ю. Адміністративно-правовий статус підрозділів поліції, що забезпечують громадську безпеку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4 С. 117-119.

21.Жила С.Ю. Принципи діяльності міліції (поліції): правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1. С. 49-51.

22. Інструкція про організацію оперативно-розшукової діяльності та негласної роботи оперативними підрозділами Національної поліції України, затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 05 травня 2016 року № 07, зареєстр. у Міністерстві юстиції України 10 травня 2016 року за № 696/28826

23.Іщенко А.В. Історико-правове дослідження сискної поліції на Україні за часів Російської імперії. *Наука і правоохорона діяльність*. 2015. № 2. С. 304–306.

24.Козаченко І. П., Регульський В. Л. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності : підручник. Львів : ЛІВС при НАВСУ. 1999. 219 с.

25.Колосков В.В. Оперативно-розшуковий процес та його стадії в державній прикордонній службі України: сутність, принципи і функції. *Оперативно-розшукова діяльність Національної поліції: проблеми теорії*



*та практики* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпро, 20 жовт. 2017 р.): у 2-х ч Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. Ч. 1. 132 с.

26. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс] URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

27. Конопльов В.В. Окремі напрямки удосконалення структурно-функціональної побудови підрозділів карного розшуку ОВС України. *Сторіччя розшуку: історія, сучасність та перспективи*: матер. наук.-практ. конф. (Одеса, 24 жовтня 2008 р.) – Одеса, 2008.

28. Комашко В. В. Особливості організаційно-правових основ функціонування Державного бюро розслідувань як однієї з новел Кримінального процесуального кодексу України. *Вісник АМСУ*; Серія: Право. 2014. № 1 (12). С. 132–138.

29. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

30. Купенко С. А. Використання розвідувального опитування підрозділами карного розшуку як різновиду превентивних заходів поліції. *Форум права*. 2015. № 5. С. 120–123. [Електронний ресурс] URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_5\\_22.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_5_22.pdf).

31. Медведенко С.В. Зарубіжний досвід взаємодії поліції з громадськістю на прикладі Великобританії та Бельгії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 83. С. 135-141.

32. Нікуліна А. Г. До питання вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів досудового розслідування національної поліції України. *Роль права та закону в громадянському суспільстві*: міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 12–13 лютого 2016 р.). К. : Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 59–62.

33. Нікуліна А. Г. Правові засади діяльності органів досудового розслідування національної поліції України та місце серед них

адміністративно-правового регулювання. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 1. С. 88–93.

34. Никулина А. Г. Методы и формы административно-правовой деятельности органов досудового расследования национальной полиции Украины. *Научно-методический журнал «Право и Политика»*. 2016. № 1. С. 77-82.

35. Нікуліна А. Г. Історико-правовий аналіз розвитку та становлення органів досудового розслідування в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 103–107.

36. Нікуліна А. Г. Місце слідчих підрозділів Національної поліції України в сучасній системі органів досудового розслідування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 1. С. 84–89.

37. Никулина А. Г. Методы и формы административно-правовой деятельности органов досудового расследования Национальной полиции Украины. *Научно-методический журнал «Право и Политика»*. 2016. № 1. С. 77–82.

38. Нікуліна А. Г. Сутність та особливості адміністративно-правового статусу органів досудового розслідування Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 3. С. 167–171.

39. Никулина А. Г. Зарубежный опыт организации правоохранительной деятельности следственных органов полиции и возможности его использования в Украине. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2017. № 1. С. 71–75.

40. Оперативно-розшукова діяльність Національної поліції: проблеми теорії та практики : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпро, 20 жовт. 2017 р.): у 2-х ч. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2017. Ч. 1. 132 с

41. Олійник О. І. Історико-правовий аналіз діяльності органів внутрішніх справ УРСР у 30-ті роки ХХ ст. *Форум права*. 2011. № 1. С. 727–731

[Електронний ресурс]. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11oiouur.pdf>

42. Погорецький М.А., Сергєєва Т.Б. Сучасне наукове дослідження проблем становлення розшукової діяльності в Україні. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 3. С. 252–255.

43. Положення про Департамент карного розшуку Міністерства внутрішніх справ України, затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2015 року N 687 [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-19>

44. Положення про Директорат публічної безпеки, протидії злочинності та забезпечення правопорядку Міністерства внутрішніх справ України, затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13 лютого 2020 року № 135. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17>

45. Поляк С. П. Правові основи діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції Національної поліції України з протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 2. С. 87–94. [Електронний ресурс]. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_2\\_16.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_16.pdf)

46. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : наказ МВС України від 04.12.2017 № 987 [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17>.

47. Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні. *Форум права*. Харків. 2011. № 4. С. 600–606.

48. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

49. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-1992-%D1>.

50. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>.

51. Римарчук О. В. Оперативні підрозділи: реалії нового кримінального процесуального законодавства України. *Юридичний часопис*. 2013. № 3. С. 257–260.

52. Самофалов О. Л. Адміністративно-правові засади оперативно-розшукової діяльності підрозділів карного розшуку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. - Ірпінь, 2010. –206 с.

53. Самофалов О. Л. Науково-правові аспекти розшуку обвинувачених і деякі питання слідчо-оперативної роботи. *Реформування податкової системи України та нормативно-правове забезпечення*. Ірпінь : Академія ДПС України, 2003. С. 247–249.

54. Самофалов О. Л. Правові та інші проблеми удосконалення діяльності оперативних підрозділів. *Проблеми гармонізації законодавства країн СНД та Європейського Союзу*. Ірпінь, 2004. С. 394–397.

55. Самофалов О. Л. Поняття та суть оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник : збірник наукових праць Академії ДПС України*. 2004. № 3(25). С. 149–155.

56. Самофалов О. Л. Сучасні проблеми карного розшуку. *Науковий вісник : збірник наукових праць Академії ДПС України*. 2005. 1(28). С. 194–201.

57. Самофалов О. Л. Правові основи діяльності карного розшуку. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 3. С. 209–217.

58. Самофалов О. Л. Значення поняття „організація” для оперативно-розшукової діяльності карного розшуку. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2008. № 4. С.232–237.

59.Самофалов О. Л. Співвідношення кримінально-правової та оперативно-розшукової політики. *Вісник Академії управління МВС*. 2007. №4. С. 62–69.

60.Самофалов О.Л. Актуальні проблеми організації оперативно-розшукової діяльності. *Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 26 жовтня 2007 року) К. : МП Леся, 2008. С.134–135.

61.Самофалов О. Л. Місце підрозділів карного розшуку у системі кримінальної юстиції : проблеми взаємодії. *Взаємодія оперативних та слідчих підрозділів при розслідуванні справ у сфері оподаткування* : матеріали міжнародного постійно діючого науково-практичного семінару. Ірпінь, 2008. С.361– 364.

62.Сисоєнко Г. І. Нові органи досудового розслідування в Україні. *Часопис цивільного і кримінального судочинства* 2015. № 5 (26) С. 117–126.

63.Тарасенко В.С. Проблеми суспільного визнання діяльності, пов'язаної із застосуванням агентурного методу при здійсненні ОРД. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 листоп. 2018 р.) МВС України. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2018. 362 с.

64.Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія. К.; Донецьк : ОВ «ВПІ ПРОМІНЬ». 2012. 641 с.

65. Усенко В. Ф. Використання конфіденційної допомоги громадян у боротьбі із злочинами: погляд сьогодення : монографія. Київ : КНТ. 2007. 104 с.

66. Чисніков В. М. Сискна поліція на Україні за часів Російської імперії (1880–1917 рр.): історико-правове дослідження: у 2-х кн. Кн. 1. Документи і матеріали: навч. посіб. К.: Ніка Нова, 2011. 939 с.

67. Чисніков В. М. Сисна поліція на Україні за часів Російської імперії (1880-1917 рр.) : історико-правове дослідження : у 2-х кн. Книга II: монографія. Х.: Мачулін, 2014. 624 с.

68. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса. Юридична література. 2006. 336 с.