

Пузирний В. Ф.,
*доктор юридичних наук, професор,
Перший проректор Академії державної пенітенціарної служби України
<https://orcid.org/0000-0002-5692-2990>*

СИСТЕМА СЛІДЧИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ГАРАНТІЙ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

THE SYSTEM OF INVESTIGATIVE BODIES OF UKRAINE AND THE PROBLEMS OF GUARANTEES OF THEIR ACTIVITIES

На основі порівняльного дослідження норм Конституції України, КПК України та галузевого законодавства проаналізовані гарантії діяльності слідчих органів. Внесені та обґрунтовані пропозиції, щодо удосконалення законодавства та практики його застосування.

Доведено, що покладення виконання слідчої функції на підрозділи детективів Національного антикорупційного бюро України та детективів Бюро економічної безпеки України, потребує вирішення питання щодо розмежування в їх діяльності. Зокрема має бути диференціація виконання публічних заходів, якими є провадження слідства, та конфіденційної роботи, яка потребує режиму негласних оперативно-розшукових заходів.

Зазначено, що проблемним є делегування слідчої функції підрозділам внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України. Це не корегується з принципами неупередженості та незалежності слідчих, провадження слідства за відсутності конфлікту інтересів.

Зважаючи на глобальні виклики в сфері економічної безпеки та протидії корупції Бюро економічної безпеки України та Національне антикорупційне бюро України мають на законодавчому рівні визначені як державні правоохоронні органи з слідчими повноваженнями, а відтак виведені з підпорядкування виконавчої влади.

На рівні конституції України варто закріпити покладення функції розслідування виключно на державні правоохоронні органи, незалежні від виконавчої влади. В розвиток даних положень, для удосконалення та уніфікації статусу та гарантій діяльності слідчих заслуговує підтримки пропозиція щодо розробки та прийняття окремого Закону України «Про слідчі органи України».

Ключові слова: *слідчі органи, слідчий, детектив, незалежність слідчого, гарантії діяльності слідчих.*

On the basis of a comparative study of the norms of the Constitution of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine and sectorial legislation, the guarantees of the activities of investigative bodies are analyzed.

It is proved that the assignment of the investigative function to the units of detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and detectives of the Bureau of Economic Security of Ukraine requires solving the issue of differentiation in their activities. In particular, there should be a differentiation between the implementation of public events, such as the conduct of investigations, and confidential work, which requires a regime of covert operational and search measures.

It is noted that it is problematic to delegate the investigative function to the internal control units of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. This is not corrected with the principles of impartiality and independence of investigators, conducting an investigation in the absence of a conflict of interest.

Taking into account global challenges in the field of economic security and combating corruption, the Economic Security Bureau of Ukraine and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are defined at the legislative level as state law enforcement agencies with investigative powers, and therefore removed from the subordination of the executive branch.

At the level of the Constitution of Ukraine, it is necessary to enshrine the assignment of the investigation function exclusively to state law enforcement agencies independent of the executive branch. In the development of these provisions, in order to improve and unify the status and guarantees of the activities of investigators, the proposal to develop and adopt a separate Law of Ukraine "On Investigative Bodies of Ukraine" deserves support.

Key words: *investigative bodies, investigator, detective, independence of investigator, guarantees of investigators' activity.*

Постановка наукової проблеми та її значення. В Україні створена унікальна система слідчих органів, до компетенції яких віднесено здійснення діяльності щодо протидії злочинності та провадження досудового слідства відповідно до правил підслідності. Разом з тим проблеми гарантій їх діяльності потребують більш детального системного аналізу.

Актуальність проблеми. На сучасному етапі розвитку юридичної науки має потреба в формуванні додаткових заходів забезпечення незалежності слідчих органів, удосконалення гарантій об'єктивного, неупередженого розслідування.

Аналіз останніх наукових досліджень показує на значну увагу вчених-юристів до проблем слідчої діяльності [1–7]. Між тим, існуючі праці вчених не забезпечують системного аналізу питань забезпечення незалежності слідчих органів, взаємодії між ними та іншими правоохоронними органами, гарантій процесуальної самостійності слідчого та удосконалення статусу детективів.

Метою даної роботи є визначення основних алгоритмів подальшого розв'язання проблеми гармонізації та гарантій діяльності слідчих органів України.

Викладення основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Досудове слідство – це здійснювана у визначеній процесуальним законом формі діяльність співробітників слідчих установ чи підрозділів (слідчого чи детектива, який за законом застосовує статус і повноваження слідчого), спрямована на всебічне, повне і об'єктивне розслідування обставин кримінальних правопорушень, виконання інших завдань кримінального процесу для забезпечення правосуддя.

Питання діяльності слідчих інституцій в певній мірі регламентовані декількома законодавчими актами: Конституцією України, КПК України, Законами України «Про прокуратуру», «Про Державне бюро розслідувань» «Про Бюро економічної безпеки», «Про Національне антикорупційне бюро України». Названі законодавчі акти недостатньо гармонізовані щодо одного й того ж предмету регулювання, що потребує порівняльного аналізу.

Наразі, відповідно до ст. 38 КПК України, визначено, що досудове слідство здійснюють:

1) *слідчі підрозділи:*

- а) органів Національної поліції;
- б) органів безпеки;
- г) органів Державного бюро розслідувань;

2) *підрозділ детективів*, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

3) *підрозділи детективів* органів Бюро економічної безпеки України.

Вбачається певна не послідовність здійсненої реформи слідчих органів, визначення їх компетенції та гарантій діяльності.

Суто слідчим органом наразі є Державне бюро розслідувань, яке і за назвою і за компетенцією та змістом своєї діяльності зорієнтоване на здійснення саме досудового слідства, хоча і щодо специфічних видів антикорупційних та інших підслідних бюро злочинів.

Наступна група органів, в яких створені слідчі підрозділи є переважно правоохоронними органами, з широкими повноваженнями, де зазвичай поєднується слідча і оперативно-розшукова діяльність: слідчі підрозділи Національної поліції; та слідчі підрозділи Служби безпеки України.

Одним з варіантів законодавчих реформ стало «ексклюзивне» покладення виконання слідчої функції навіть не на слідчі підрозділи, а *на підрозділи детективів*: детективів Національного антикорупційного бюро України; детективів органів Бюро економічної безпеки України. За даної концепції вважалось, що детективи, зазвичай, здійснюючи повноваження надані законодавством про оперативно-розшукову діяльність та додатково визначених у спеціальних законодавчих актах будуть здійснювати слідчу діяльність як продовження виконання нами аналітичної, пошукової та превентивної функцій детективів, які мають відкривати кримінальні провадження та набувати процесуального статусу слідчого. Як одноразовий акт реалізація такої концепції могла б бути ефектною. Але раз від разу стаючи слідчими, як публічними учасниками кримінальних правопорушень, такого роду детективи, хоча і зберігаючи потенціал аналітиків, скоріше перестають бути здатними до конфіденційної негласної роботи під легендою. Відтак поділ самих детективів за їх спеціалізацією на «детективів-сищиків» та «детективів-слідчих» обумовлений часом і обставинами їх діяльності.

Як слушно зазначають фахівці, детективи Національного антикорупційного бюро України фактично поєднують у собі статус слідчого й оперуповноваженого, можуть виконувати як слідчі дії, так і здійснювати оперативно-розшукові заходи. Ця новела законодавства потребує окремого теоретичного аналізу. Зокрема, чи не будуть заважати прозорість процедури фактичного «обрання» на посади та публічний характер процесуальної діяльності детективів як слідчих виконувати оперативні заходи конспіративного характеру без шкоди чи загрози роботі негласних співробітників та ефективності самих негласних слідчих (розшукових) дій. Вважаємо, що статус слідчих, їх повноваження і процесуальна форма діяльності мають бути єдиними, а компетенцію слідчих і детективів усе ж таки слід розмежувати: компетенція слідчих – проведення слідчих та інших процесуальних дій; компетенція детективів – оперативно-розшукова діяльність [1, 89–90]

Проблемною новелою стало делегування слідчої функції підрозділам внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України. Такі спроби «домашнього слідства» не вписуються в принципи неупередженості та незалежності слідчих.

Законодавчі опуси цим не обмежились. Так, у структурі Генеральної прокуратури України, згідно з ч. 3 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру», у структурі Офісу Генерального прокурора утворюються департаменти, управління, відділи, а також Генеральна інспекція. Наказами Генерального прокурора до повноважень такої Генеральної інспекції, до повноважень якої віднесено здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених прокурорами та працівниками прокуратури, а також процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у таких кримінальних провадженнях. З одного боку, злочини, що вчиняються прокурорами за приписами ст. 216 КПК України віднесено до підслідності ДБР, що є логічним. З іншого боку, створення, реорганізація та регламентація діяльності слідчих органів має здійснюватись виключно законами. Як визначено в п. 14. ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються: «організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування».

Але, як бачимо, спокуса створювати свої «кишенькові» слідчі органи все ще жива. Свого часу законом № 1798-VIII від 21.12.2016, була спроба створити ще один окремих слідчий орган в системі виконання покарань. Дана новела піддана нищівній критиці в роботах В. Тертишника, М. Корнієнко М. Хавронюком та О. Сорокою, де автори акцентували увагу як на положеннях конституційних норм, на суперечностях законодавчих актів, так і на можливостях конфлікту інтересів [1, 88–92]. Автори доречно нагадують, що у справі «Сергій Шевченко проти України» ЄСПЛ встановив, що мінімальна вимога до такої системи полягає в тому, що особи, відповідальні за проведення слідства, мають бути незалежні від тих, які причетні до подій, які розслідуються. Як результат таких поспішних і доктринально хибних реформ, 24 квітня 2018 року Конституційний Суд України ухвалив рішення, яким визнав такою, що не відповідає Конституції України, частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якою «слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України».

Залишається забезпечити аналогічним чином оцінку функцій покладених на підрозділи внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України та на Генеральну інспекцію Офісу Генерального прокурора.

Ще більше проблем виникає щодо забезпечення гарантій незалежності, а відтак і об'єктивності слідства, зважаючи та розмаїття спеціальних законодавчих актів щодо організації діяльності слідчих підрозділів.

Так, згідно ст. 4 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», «Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави, основним з елементів чого є «забезпечення економічної безпеки держави шляхом запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави».

Відповідно до покладених завдань Бюро економічної безпеки України виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції. Для реалізації такої системи компетенцій Бюро економічної безпеки України формує структурні підрозділи детективів, дізнання, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділ міжнародного співробітництва та інші підрозділи. При цьому діяльність Бюро економічної безпеки України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. (ст. 1. Закону України від 28 січня 2021 року № 1150-IX «Про Бюро економічної безпеки України»). До того ж Директор Бюро економічної безпеки України призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України за пропозицією комісії з проведення конкурсу.

Зважаючи на глобальні виклики в сфері економічної безпеки та Бюро економічної безпеки України, як правоохоронна інституція має бути інституційно і реально максимально незалежною від виконавчої влади. Ну не може слідчий орган ефективно протидіяти економічній злочинності, будучи підпорядкований виконавчій владі, яка ї є основним організатором і контролером економічних правовідносин.

Не позбавлена таких вад і регламентація діяльності Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), на який покладається архіважливе і складне завдання протидії корупційним кримінальним правопорушенням, які становлять загрозу національній безпеці. Але при цьому за оновленим законодавчим актом, згідно ст. 1 Закону України про Національне антикорупційне бюро України в редакції 2021 року: «Національне антикорупційне бюро України «є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом», діяльність якого спрямовується і координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України. Не зайвим нагадати, що до 2021 року НАБУ все ж таки визначалось як «державний правоохоронний орган». Тут процес нагадує «крок вперед, два кроки назад. Наразі, згідно ст. 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду строком на сім років та звільняється з посади Кабінетом Міні-

стрів України. При цьому «Кабінет Міністрів України за наявності підстав приймає рішення про звільнення Директора Національного бюро з посади, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини посадового складу Кабінету Міністрів України». Є підстави для сумнівів в ефективності такої моделі управління антикорупційним органом, зважаючи на поширеність корупції у різних щаблях виконавчої влади та проявою такого явища, як політична корупція.

Як приклад більшої незалежності слідчих органів від існуючих гілок влади, можна розглядати законодавчі приписи щодо організації Державного бюро розслідувань (ДБР). Наразі, відповідності до положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом (підкреслимо, саме правоохоронним, а не органом виконавчої влади), на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування корупційних, військових та інших злочинів, учинених державними службовцями, суддями, прокурорами, службовими особами Національного антикорупційного бюро України, та іншими працівниками правоохоронних органів і зарахованих до його компетенції. При цьому, що маємо відносити до правничих позитивів реформ, Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань, а звільняється з посади Президентом України за наявності підстав, визначених частинами четвертою та п'ятою статті 10 Закону «Про Державне бюро розслідувань».

Цікавим є підхід до надання спеціальним слідчим підрозділам додаткових повноважень, які досі не прописані в КПК України, а їх застосування не отримало належної процесуальної процедури.

Так, Державне бюро розслідувань відповідно до покладених на нього завдань, за приписами п. 2.2. ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (в редакції 2021 р.), у межах своєї компетенції маже: безоплатно одержують на підставі рішення Директора Державного бюро розслідувань або його уповноваженого заступника, погодженого

з Генеральним прокурором або його уповноваженим заступником, від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції із зазначенням *даних про контрагентів, рахунки, вклади, правочини фізичних осіб, фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб*, яка необхідна для виявлення *необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості*. При цьому, отримання від банків інформації, що становить банківську таємницю, здійснюється в порядку та обсязі, визначених Законом України "Про банки і банківську діяльність".

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право: на підставі рішення Директора Національного бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності *інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро*. Суб'єкти, яким адресовано зазначене рішення, зобов'язані невідкладно, але не більше ніж протягом трьох робочих днів, надати відповідну інформацію.

В даному випадку ми стикаємось зі складною проблемою конкуренції приватних і публічних цінностей. З одного боку, закон гарантує таємницю банківських вкладів. З іншого боку, виникає суспільний інтерес протидії незаконному збагаченню, відмиванню активів та офшоризації здобутих злочинним шляхом прибутків. Наразі, ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність», визначає, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, що становить банківську таємницю, розкривається банками: «органам прокуратури України, Служби безпеки України, Державному бюро розслідувань, органам Національної поліції України, Національному антикорупційному бюро України, Бюро економічної безпеки України, Антимонопольному комітету України, Національному агентству з питань запобігання корупції, Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управ-

ління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, – на їхні запити щодо банківських рахунків клієнтів та операцій, проведених на користь чи за дорученням клієнта, у тому числі операцій без відкриття рахунків, а саме відомості на конкретно визначену дату або за конкретний проміжок часу та стосовно конкретної юридичної або фізичної особи, фізичної особи – підприємця про: наявність рахунків, номери рахунків, залишок коштів на рахунках, операції списання з рахунків та/або зарахування на рахунки, призначення платежу, ідентифікаційні дані контрагента (для фізичних осіб – прізвище, ім'я та по батькові, ідентифікаційний номер платника податку; для юридичних осіб – повне найменування, ідентифікаційний код у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), номер рахунку контрагента та код банку контрагента».

Попри звуження гарантій банківської таємниці, виникає потреба в окремому більш виваженому законодавчому регламентуванні в КПК України як процедури витребування інформації про банківські рахунки, так і «накладення арешту на банківські рахунки».

П. 10 ч. 2 ст. 170 КПК України, передбачено, що арешт може бути накладений у встановленому цим Кодексом порядку на рухоме чи нерухоме майно, гроші у будь-якій валюті готівкою або у безготівковій формі, в тому числі кошти та цінності, що знаходяться на банківських рахунках чи на зберіганні у банках або інших фінансових установах, видаткові операції, цінні папери, майнові, корпоративні права, віртуальні активи, щодо яких ухвалою чи рішенням слідчого судді, суду визначено необхідність арешту майна».

Думається, що все ж таки арешт банківських рахунків має регламентуватись більш детально окремою процесуальною нормою. Залишається відкритим також питання регламентації отримання інформації та накладення арешту на криптовалюту.

Як зазначає В. М. Тertiшник, розвиток застосування біткоїн (криптовалюти) в умовах відсутності належного контролю за її обігом несе певні загрози в аспектах застосування даних віртуальних грошей для легалізації (відмивання) злочинно здобутих доходів, удосконалення існуючих способів відмивання

«брудних» коштів та розбудови шахрайських пірамід. Арешт віртуальних активів (криптовалюти) є новим засобом реалізації інституту забезпечення кримінального провадження, який потребує механізмів виявлення таких активів, ідентифікації їх володаря та доступу до технологій їх зберігання [4, с. 337].

Слідчий – самостійний суб'єкт кримінального процесу, який виконує лише одну, але надзвичайно важливу і складну функцію – функцію розслідування, для чого не повинен відноситись до жодної зі сторін так званого змагального процесу, а має отримати суттєві гарантії незалежного виконання даної функції.

Висновки. Покладення виконання слідчої функції на підрозділи детективів Національного антикорупційного бюро України та детективів органів Бюро економічної безпеки України, потребує вирішення питання щодо розмежування в їх діяльності виконання публічних заходів, якими є провадження слідства, та конфіденційної роботи, яка потребує здійснення в режимі негласних оперативно-розшукових заходів.

Проблемою стало делегування слідчої функції підрозділам внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, що не корегуються з принципами неупередженості та незалежності слідчих, провадження слідства за відсутності конфлікту інтересів.

Зважаючи на глобальні виклики в сфері економічної безпеки та протидії корупції Бюро економічної безпеки України та Національне антикорупційне бюро України мають на законодавчому рівні визначені як державні правоохоронні органи з слідчими повноваженнями, а відтак виведені з підпорядкування виконавчої влади.

На рівні конституції України варто закріпити покладення функції розслідування виключно на державні правоохоронні органи, незалежні від виконавчої влади. В розвиток даних положень, для удосконалення та уніфікації статусу та гарантій діяльності слідчих заслуговує підтримки пропозиція щодо розробки та прийняття окремого Закону України «Про слідчі органи України».

ЛІТЕРАТУРА

1. Корнієнко М. В., Тертишник В. М. Гострі кути реформування слідчих органів України: сім раз не для нас. Науково-практичний журнал «Право.UA». 2017. № 3. С. 86–93.
2. Попович І. М. Процесуальне положення сторін у досудовому розслідуванні: теоретичні, законодавчі та функціональні аспекти : дис. канд. юрид. наук. Київ, Харківський науково-дослідний інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса Міністерства юстиції України, Харків, 2019. 243 с.
3. Тагієв С. Р. Негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному судочинстві України : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2015. 440 с.
4. Тертишник В. М. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. Вид. 20-те, доповн. і перероб. Київ : Алерта, 2023. 1120 с.
5. Хавронюком М. І., Сорока О. О. Висновок стосовно конституційного подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України URL: <http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Заперечення-слідство.pdf>
6. Цуцкірідзе М. С. Кримінальна процесуальна діяльність слідчого: теорія та практика : монографія. Київ : Алерта, 2020. 562 с.
7. Пузирний В. Ф. Напрями державної політики України щодо запобігання корупційним проявам у діяльності органів державної влади. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.): у двох томах. Том 1 / голов. ред. В. Ф. Пузирний ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПТС, 2023. С. 286-289. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/334fdc9a-9620-4d92-97f5-8be2b0e0a999/content>