

**Г. І. Сисоєнко**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального процесу  
та криміналістики  
(Академія адвокатури України)*

**А. В. Самодін**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри досудового розслідування  
(Національна академія внутрішніх справ)*

## НОВІ ОРГАНИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Виконання завдань кримінального провадження та досягнення мети кримінального судочинства неможливе без належної організації та функціонування системи органів досудового розслідування в Україні. У зв'язку із цим на орган досудового розслідування кримінальний процесуальний закон покладає обов'язок застосовувати всі передбачені заходи для забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування. Це питання завжди привертало увагу науковців-процесуалістів, але сьогодні, враховуючи вимоги й очікування суспільства щодо реформування системи правоохоронних та судових органів, воно набуває особливої актуальності. З огляду на інтеграцію України у Європейське співтовариство, варто погодитись із твердженням, що структурна організація підрозділів досудового слідства в державах — членах ЄС обумовлюється адміністративно-територіальним устроєм і видом правової системи, до якої вони належать, а також визначається специфікою системи правоохоронних органів, характерною для кожної з країн — учасниць ЄС [3, с. 224].

Сучасна традиційна система органів досудового розслідування визначена ст. 38 КПК, водночас у ній є певні органи розслідування, практика функціонування яких поки що невідома громадськості та науці кримінального процесу, а також й іншим судовим і правоохоронним органам. Такими новими органами є Державне бюро розслідувань (ДБР) та підрозділи детективів і внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (НАБ).

Варто також зазначити, що у питаннях реформування системи органів досудового розслідування існує й проблема подолання корупції в Україні. Адже саме з метою ефективної протидії корупційним правопорушенням має бути створено систему інструментів (зокрема органів досудового розслідування), які ефективно виявлятимуть та розслідуватимуть корупційні злочини [4].

У сучасній доктрині кримінального процесуального права деякі аспекти удосконалення системи органів досудового розслідування у своїх працях досліджували Ю. І. Азаров, Ю. П. Аленін, О. В. Баулін, В. І. Галаган, Ю. М. Грошевий, В. Г. Гончаренко, В. С. Зеленецький, Л. М. Лобойко, О. А. Ляш, В. В. Назаров, Д. П. Письменний, М. А. Погорецький, О. А. Солдатенко, Л. Д. Удалова, В. І. Фаринник та ін. Цей перелік можна продовжувати, оскільки майже усі вчені, які досліджували проблемні питання досудового розслідування, тим чи іншим чином пропонували реформувати систему органів досудового розслідування.

Метою нашого дослідження є аналіз законодавства, яке визначає сучасну систему органів досудового розслідування, а також окреслення напрямів її реформування у сучасних соціально-політичних та економічних умовах.

Кримінальним процесуальним законом (ст. 38) визначено, що органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є слідчі підрозділи: органів внутрішніх справ; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів ДБР; підрозділи детективів та підрозділ внутрішнього контролю НАБ.

Варто зауважити, що сучасна система органів досудового розслідування вченими та практиками підтримується не завжди.

О. В. Баганець вважає, що єдиним правильним шляхом системного реформування органів досудового слідства України є утворення нового позавідомчого слідчого органу шляхом об'єднання слідчих підрозділів органів прокуратури, МВС, СБУ та податкової міліції, наприклад, у слідчий комітет. Таким чином, по-перше, буде вирішене питання відомчої

незалежності слідчих від наглядового прокурора, штучного нарощування статистичних показників у всіх формах реалізації правоохоронної діяльності та, по-друге, буде збережений інтелектуальний потенціал працівників слідчих підрозділів з урахуванням їх спеціалізації [1]. О. В. Баулін та А. О. Ляш стверджують, що для наближення системи досудового розслідування України до європейських традицій доцільно запровадити досудове слідство як окрему функцію судової влади, 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 [2, с. 90]. Водночас заслуговує на увагу теза про те, що намагання створити антикорупційну структуру загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно напрацьовані організаційно-правові основи її функціонування [11, с. 136].

У правозастосуванні положень КПК щодо системи органів досудового розслідування проблемними на сьогодні залишаються питання, пов'язані із процесуальною діяльністю таких органів досудового розслідування, як ДБР та відповідні підрозділи НАБ, а також слідчих підрозділів органів прокуратури, які продовжують виконувати функцію розслідування кримінальних правопорушень. Однак відповідно до п. 1 розділу 11 «Перехідні положення» КПК, після введення в дію ч. 5 ст. 216 КПК, яка регламентує питання підслідності кримінальних проваджень, усі матеріали кримінальних проваджень, досудове розслідування яких здійснюється органами прокуратури, передаються слідчими органів прокуратури до НАБ. Адже відповідно до ст. 121 Конституції України на органи прокуратури здійснення функцій досудового слідства не покладається.

З організаційно-правовими аспектами здійснення досудового розслідування органами внутрішніх справ; органами безпеки; органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства таких проблем не виникає — вони залишаються традиційними органами досудового розслідування, як це було за часів чинності КПК 1960 р. Перетворення, що відбуваються у їх внутрішній структурі на рівні відомчого нормативного регулювання, не впливають на їхню компетенцію у кримінальному провадженні.

При включенні ДБР до системи органів досудового розслідування у консультантів Ради Європи виникали запитання щодо статусу, підпорядкованості, організації, штату ДБР, а також чи буде належати до його обов'язків

розслідування випадків катування або неправомірних дій правоохоронних органів [7, с. 120].

Водночас у ст. 1 проекту Закону України «Про Державне бюро розслідувань» ДБР визначається як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, віднесених до його компетенції, а його загальними завданнями у сфері кримінального судочинства мають бути виявлення, розкриття і розслідування злочинів, пов'язаних із діяльністю злочинних організацій, тероризмом, особливо тяжких насильницьких злочинів, за які КК передбачене покарання у виді довічного позбавлення волі та ін. [8].

До підслідності ДБР кримінальний процесуальний закон відносить здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої — третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, передбачених ч. 5 ст. 216 КПК. Також слідчі органів ДБР здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами НАБ, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБ згідно з ч. 5 ст. 216 КПК.

Інших новел щодо особливостей статусу ДБР як органу досудового розслідування кримінальним процесуальним законом не визначено. На противагу цьому, повноваження та гарантії процесуальної самостійності відповідних підрозділів НАБ у КПК набули більш широкого нормативного закріплення. Це, зокрема, стосується сфери повноважень (підслідність); виключності окремих повноважень; реалізації прокурорського нагляду та судового контролю за діяльністю НАБ; процесуальної форми притягнення до кримінальної відповідальності працівників НАБ та гарантій їхньої процесуальної самостійності та незалежності під час проведення досудового слідства.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [9] НАБ є основним державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень відповідно до вимог підслідності, а також запобігання вчиненню нових корупційних правопорушень, а окремі його підрозділи відповідно до чинного КПК набувають статусу самостійного органу досудового розслідування.

Детективи НАБ здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 191, 206<sup>2</sup>, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 368, 368<sup>2</sup>, 369, 369<sup>2</sup>, 410 КК, за наявності таких умов: спеціальний суб'єкт вчинення злочину, визначений п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК; розмір предмета злочину або завданої ним шкоди, що в 500 і більше разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на час вчинення злочину; якщо злочин, передбачений ст. 369, ч. 1 ст. 369<sup>2</sup> КК, вчинено щодо службової особи, визначеної ч. 4 ст. 18 КК або п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК. До особливостей такої підслідності доцільно відносити й можливість в окремих випадках розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності слідчих інших органів, зокрема якщо це пов'язано з попередженням, виявленням, припиненням та розкриттям згаданих кримінальних правопорушень.

Слід звернути увагу і на положення оновленої ч. 2 ст. 41 КПК, відповідно до якої співробітники підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю НАБ мають право здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора, а також відповідно до абзацу 3 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» старші детективи і детективи НАБ під час досудового розслідування у кримінальних провадженнях уповноважені здійснювати й оперативно-розшукові дії. Наділивши їх такими повноваженнями, законодавець фактично створив орган досудового розслідування, який поєднує функції слідчих і оперативних підрозділів. Такий підхід поки що не зовсім відповідає загальним положенням функціонування органів досудового розслідування у межах положень кримінального процесуального закону та органів, які вправі проводити оперативно-розшукову діяльність. Закріплена у кримінальному процесуальному законі позиція щодо повноважень НАБ викликала певні зауваження як у теоретиків кримінального процесу, так і під час практичного застосування кримінального процесуального законодавства [10, с. 154–160]. У процесуальній науці також констатувалось, що світовою спільнотою ще не вироблено єдиного підходу до створення та функціонування спеціалізованої державної правоохоронної структури, діяльність якої спрямовано на протидію корупції, адже, як правило, в деяких державах функціонують свої моделі антикорупційних інститутів [11, с. 136].

На нашу думку, якщо об'єднання правозастосовних функцій (слідчих і оперативно-розшукових) є результатом врахування досвіду деяких європейських держав, які досягли успіхів у протидії корупційним правопорушен-

ням, то така специфіка побудови і діяльності підрозділів детективів НАБ і їх практична доцільність визначатиметься за результатами діяльності цих підрозділів в Україні.

Недоліком впровадження концепції протидії корупції у нормах кримінального процесуального закону доцільно вважати саму форму уведення у КПК нового органу досудового розслідування — НАБ. Оскільки, по-перше, у ст. 3 КПК відсутнє визначення терміна «детектив», а у подальшому у параграфі 2 гл. 3 КПК не наведено особливостей його процесуального статусу, як це, наприклад, зроблено стосовно слідчого у ст. 40 КПК; по-друге, зважаючи на особливе державне призначення НАБ, на регламентацію його завдань у спеціальному законі, таку ж увагу варто приділити цьому питанню й у КПК, зокрема більш детально окреслити форму процесуальної діяльності, а також особливості реалізації окремих повноважень (наприклад, ст. 19 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» регламентує особливості прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, однак ст. 214 КПК окремого порядку такої процесуальної діяльності не визначає).

Частково обмежуючи загальні засади судового контролю у кримінальному провадженні, законодавець у ч. 2 ст. 170 КПК щодо підстав для арешту майна надає можливість за рішенням директора НАБ (або його заступника), погодженого прокурором, накладати строком до 48 годин попередній арешт на майно або кошти на рахунках фізичних чи юридичних осіб у фінансових установах. Одночасно встановлюються умови про те, що: 1) прийняття такого рішення можливе лише у невідкладних випадках і виключно з метою збереження речових доказів або забезпечення можливої конфіскації чи спеціальної конфіскації майна у кримінальному провадженні щодо тяжкого чи особливо тяжкого злочину; 2) після його прийняття прокурор невідкладно, але не пізніше ніж протягом 24 годин звертається до слідчого судді із клопотанням про арешт майна.

Слід звернути увагу й на нову негласну слідчу (розшукову) дію — моніторинг банківських рахунків (ст. 2691 КПК), що проводиться за наявності обґрунтованої підозри здійснення особою злочинних дій з використанням банківського рахунку, або з метою розшуку чи ідентифікації майна, що підлягає конфіскації або спеціальній конфіскації, у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності НАБ.

У контексті процесуальної діяльності НАБ торкнулися зміни й інституту угод у кримінальному провадженні. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 469 КПК угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи

обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо особливо тяжких злочинів, віднесених до підслідності НАБ, за умови викриття підозрюваним чи обвинуваченим іншої особи у вчиненні такого злочину, якщо інформація щодо вчинення такою особою злочину буде підтверджена доказами.

Кримінальний процесуальний закон передбачає заборону доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності НАБ, іншому органу досудового розслідування, а скасування незаконних та необґрунтованих постанов слідчих та прокурорів НАБ, а також вирішення спору про підслідність віднесено до виключної компетенції Генерального прокурора України або особи, яка виконує його обов'язки (ст. 36 КПК), а також його заступника — виключно за положеннями ч. 5 ст. 216 КПК. Водночас ч. 5 ст. 216 КПК передбачена можливість прокурора своєю постановою відносити кримінальне провадження у злочинах, передбачених п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК, до підслідності детективів НАБ, якщо відповідним злочином було заподіяно або могло бути заподіяно тяжкі наслідки охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам.

Забезпечуючи процесуальну самостійність НАБ у сфері міжнародного співробітництва при розслідуванні підслідних йому кримінальних правопорушень, законодавець наділив НАБ правом самостійно звертатися із запитами про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядати відповідні запити іноземних компетентних органів (ст. 545 КПК).

Гарантії процесуальної самостійності та незалежності при здійсненні повноважень забезпечується у нормах кримінального процесуального закону віднесенням директора та працівників НАБ до категорії осіб, стосовно яких встановлюється особливий порядок кримінального провадження (ст. 480 КПК). Таким особам письмове повідомлення про підозру здійснюється Генеральним прокурором України (виконувачем обов'язків Генерального прокурора України), а працівникам НАБ — також його заступником. Відсторонення від посади директора НАБ здійснюється виключно слідчим суддею лише на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора України, а розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами НАБ, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБ, здійснюють слідчі органів ДБР (ч. 4 ст. 216 КПК).

Доцільно зазначити, що потребують узгодження й окремі положення пунктів 2 та 3 ч. 1 ст. 481 КПК щодо суб'єкта, який вправі вручити письмове повідомлення про підозру директору або іншому працівнику НАБ; ст. 19 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» з положеннями ст. 214 КПК щодо порядку реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» щодо спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з положеннями ст. 216 КПК, яка регламентує підслідність кримінальних проваджень стосовно окремих органів досудового розслідування.

У підсумку слід зауважити, що на усіх 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. Вважаємо доцільним прийняття Верховною Радою України окремого закону, який би визначав систему органів досудового слідства та статус слідчих (проект зареєстровано за № 1187 від 02 грудня 2014 року), який має узгоджуватись із відповідними положеннями законодавства, що визначає правовий статус НАБ та ДБР як окремих органів досудового розслідування.

### Список використаних джерел

1. *Баганець О.* Переваги та недоліки нового КПК. Пропозиції щодо внесення змін та доповнень до проекту нового Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://yurincom.com/ua/legal\\_practice/services/kryminalne\\_pravo/perevagy\\_ta\\_nedoliky\\_novogo\\_kpk\\_propozytsii\\_shchodo\\_vnesennia\\_zmin\\_ta\\_dopovnen\\_do\\_proektu\\_novogo\\_kryminalnogo\\_protsestualnogo\\_kodeksu\\_ukrainy-publication](http://yurincom.com/ua/legal_practice/services/kryminalne_pravo/perevagy_ta_nedoliky_novogo_kpk_propozytsii_shchodo_vnesennia_zmin_ta_dopovnen_do_proektu_novogo_kryminalnogo_protsestualnogo_kodeksu_ukrainy-publication).
2. *Баулін О. В., Ляш А. О.* Досудове розслідування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України: сучасна концепція і традиції / О. В. Баулін, А. О. Ляш // Правничий часопис Донецького університету. – 2012. – № 2 (28). – С. 83–91.
3. *Галаван З.* Функціонування системи досудового слідства у державах – членах Європейського Союзу / З. Галаван // Публічне право. – 2012. – № 3 (7). – С. 218–225.
4. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : затверджено Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.



5. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/para690#n690>.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/4651-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17).

7. *Лінгбо М.* Перспективи подальших реформ у сфері кримінальної юстиції в контексті відповідності Європейським стандартам / М. Лінгбо // Слово національної школи суддів України. — 2013. — № 4 (5). — С. 119–122.

8. Про Державне бюро розслідувань : проект Закону України від 12 лютого 2015 р. № 2114 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54012](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012).

9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

10. *Удалова Л. Д.* Кримінальна процесуальна діяльність Національного антикорупційного бюро України / Л. Д. Удалова // Вісник Академії адвокатури України. — 2015. — № 33 (12). — С. 154–160.

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

#### **Сисоєнко Г. І., Самодін А. В. Нові органи досудового розслідування в Україні**

**Анотація.** У статті розглянуто систему органів досудового розслідування в Україні, а також звернуто окрему увагу на особливості нормативно-правового регулювання кримінального процесуального статусу підрозділів Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань. Досліджено питання реалізації окремих повноважень цими органами, які обумовлені специфікою попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень відповідно до вимог підслідності кримінальних проваджень.

**Ключові слова:** досудове розслідування, органи досудового розслідування, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, підслідність кримінальних проваджень.

#### **Сысоенко Г. И., Самодин А. В. Новые органы досудебного расследования в Украине**

**Аннотация.** В статье рассмотрена система органов досудебного расследования в Украине, а также обращено внимание на особенности нормативно-правового регулирования уголовного процессуального статуса подразделений Национального антикоррупционного бюро Украины и Государственного бюро расследований. Исследован вопрос реализации отдельных полномочий этих органов, которые обусловлены спецификой предупреждения, выявления, пресечения, расследования и раскрытия

коррупційних правонарушень в відповідності з вимогами підслідності кримінальних производств.

**Ключевые слова:** досудебное расследование, органы досудебного расследования, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Государственное бюро расследований, подследственность уголовных производств.

**Sysoienko H. I., Samodin A. V. New Bodies of Pre-Trial Investigation in Ukraine**

**Summary.** The article provides consideration of the system of bodies of pre-trial investigation in Ukraine. Separate attention is also paid to the peculiarities of normative and legal regulation of criminal procedure status of subdivisions of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the State Bureau of Investigations. The author investigated the issues of realization of separate authority by these bodies caused by the specifics of prevention, revealing, termination, investigation and uncovering of corruption offences according to the requirements of competence of criminal proceedings.

**Key words:** pre-trial investigation, bodies of pre-trial investigation, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigations, competence of criminal proceedings.