

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

LEGAL PRINCIPLES OF COOPERATION OF ORGANS OF PRE-TRIAL INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENCES IN THE FIELD OF ECONOMICS

Жидовцев Я.В., к.ю.н.,

доцент кафедри кримінального судочинства та аналітичної діяльності

Державний податковий університет

Стаття присвячена висвітленню проблеми щодо взаємодії органів досудового розслідування з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки з метою удосконалення механізму взаємодії на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України, затвердженого указом Президента України від 23.01.2024 № 21/2024.

Автором проаналізовані законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що врегульовують відносини між органами досудового розслідування та державними органами і органами місцевого самоврядування щодо надання доказів та інформації, що стосується обставин справи. Зокрема, встановлено, що законом України «Про бюро економічної безпеки України» відносини щодо взаємодії урегульовані не в достатній мірі, що не дає можливості швидко і ефективно отримати необхідні документи, речові докази та іншу доказову інформацію. Кримінальний процесуальний кодекс України не містить норм, що врегульовують відносини щодо взаємодії, а галузевими підзаконними нормативно-правовими актами це питання урегульоване фрагментарно.

В результаті зроблені висновки, що є потреба в удосконаленні вітчизняного законодавства щодо взаємодії органів досудового розслідування з органами державної влади та місцевого самоврядування в процесі розслідування злочинів у сфері економіки, зокрема, у КПК України конкретизувати форми взаємодії органів досудового розслідування з органами державної влади, надавши органам досудового розслідування право вилучати докази у кримінальному провадженні; визначити форми процесуальних документів, якими оформляються запити до державних органів про надання інформації та речових доказів; більш чітко визначити порядок приєднання документів та інших доказів до матеріалів кримінального провадження; актами, що регулюють кримінально-процесуальні відносини закріпити строки для надання інформації, яка вимагається органами досудового розслідування, з метою уникнення затягування досудового розслідування; передбачити, що за невиконання законних вимог органів досудового розслідування щодо надання запитуваної інформації посадові особи несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства.

Ключові слова: злочин у сфер економіки, кримінальне правопорушення, органи досудового розслідування, взаємодія, орган державної влади, Бюро економічної безпеки України.

The article focuses on the issue of interaction of pre-trial investigation bodies with executive authorities and local self-government bodies in the course of investigation of criminal offenses in the economic sphere with a view to improving the mechanism of interaction pursuant to the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine approved by the Decree of the President of Ukraine No. 21/2024 dated 23.01.2024.

The author analyzes the legislative and subordinate legal acts regulating the relations between pre-trial investigation bodies and state and local self-government bodies with regard to the provision of evidence and information relating to the circumstances of the case. In particular, it was found that the Law of Ukraine "On the Bureau of Economic Security of Ukraine" does not regulate cooperation relations to a sufficient degree, which makes it impossible to quickly and efficiently obtain the necessary documents, material evidence and other evidentiary information. The Criminal Procedure Code of Ukraine does not contain provisions regulating cooperation relations, and sectoral bylaws regulate this issue in a fragmented manner.

As a result, the author concludes that there is a need to improve the national legislation on the interaction of pre-trial investigation bodies with public authorities and local self-government bodies in the course of investigation of economic crimes, in particular, the CPC of Ukraine should specify the forms of interaction of pre-trial investigation bodies with public authorities, and should grant pre-trial investigation bodies the right to request evidence in criminal proceedings; to define the forms of procedural documents used to execute requests to state authorities for information and material evidence; to more clearly define the procedure for attaching documents and other evidence to criminal proceedings; in the acts regulating criminal procedural relations, to fix the time limits for providing information requested by pre-trial investigation authorities in order to avoid delaying the pre-trial investigation; to provide that officials shall be liable for failure to comply with the lawful requirements of pre-trial investigation authorities to provide the requested information in accordance with applicable law.

Key words: crime at the spheres of economy, criminal offence, organs of pre-trial investigation, co-operation, public, Bureau of economic security of Ukraine authority.

Економіка України за нинішніх умов, коли вже два роки триває повномасштабна війна, є досить вразливою. Нормальні економічні зв'язки зазнають суттєвого негативного впливу в результаті бомбардувань виробничих приміщень, руйнування обладнання, і навіть релокації на нові території України. Ще гірше, коли за нинішніх складних умов, на функціонування нормальних економічних зв'язків впливають неправомірні дії окремих суб'єктів господарювання, що мають ознаки злочинів.

При цьому ключову роль у протидії злочинам у сфері господарювання відіграють правоохоронні органи, на яких покладаються завдання із забезпечення попередження, розкриття і розслідування таких злочинних дій з метою мінімізації негативних явищ в економіці.

Нині назріла серйозна проблема у взаємодії органів державної влади із суб'єктами господарювання, а також органами досудового розслідування. Блокування податкових накладних податковими органами, блокування

банківських рахунків та безпідставне вилучення документації суб'єктів господарювання призводять до зупинення господарської діяльності. Варто зазначити, що такі дії призвели до максимальної напруги у суспільстві, яка досягла апогею і стала предметом особливої уваги Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО). У зв'язку з цим РНБО 23 січня 2024 року прийняла рішення «Про невідкладні заходи із забезпечення економічної безпеки на період дії правового режиму воєнного стану», що затверджено указом Президента України від 23.01.2024 № 21/2024 [1] (далі – Указ).

За рішенням РНБО Офісу Генерального прокурора, Державному бюро розслідувань, Національній поліції України, Бюро економічної безпеки України, Службі безпеки України рекомендовано утримуватися протягом трьох місяців від проведення процесуальних дій у кримінальних провадженнях, якщо таке застосування може заблокувати підприємницьку діяльність суб'єктів гос-

подарування. А також Офісу Генерального прокурора спільно з Міністерством цифрової трансформації України та Міністерством юстиції України рекомендовано забезпечити розроблення аналітичного модуля до Єдиного реєстру досудових розслідувань з можливістю публічного доступу до аналітичних узагальнених даних щодо діяльності правоохоронних органів і модуля подання онлайн скарг від підприємців, а також внести відповідні зміни до нормативно-правових актів, які забезпечують функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань [1]. Реалізація визначених РНБО завдань можлива, в першу чергу, за умови наявних механізмів взаємодії між органами державної влади та органами досудового розслідування.

Нажаль, слід констатувати факт, що такі механізми чітко не напрацьовані і потребують подальшої розробки. Тому означена проблема викликає неабиякий інтерес, хоча у наукових колах вона донині не була предметом активного обговорення. Окремі вчені, все ж таки, приділяють увагу питанням взаємодії органів досудового розслідування з органами державної влади і місцевого самоврядування в процесі розслідування злочинів у сфері економіки.

Зокрема, окремим проблемам взаємодії в процесі розслідування злочинів у сфері господарської діяльності присвячені праці Є. С. Абрамського, В. А. Журавля, Д. Д. Зайця, Ю. В. Лук'яненка, Л. В. Мілімо, Р. Л. Степанюка, В. М. Шевчука, В. Ю. Шепітька, О. О. Юхна та ін. З'ясування окремих правових та організаційних аспектів такої взаємодії та визначення шляхів її покращення лише сприятиме успішному розслідуванню злочинів у сфері економіки.

На розслідування злочинів у сфері економіки нині, відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), уповноважені такі суб'єкти: слідчі органів Національної поліції України, слідчі органів Державного бюро розслідувань, детективи Національного антикорупційного бюро України, слідчі органів безпеки України, Бюро економічної безпеки України [2]. А учасниками досудового розслідування кримінальних правопорушень у сфері економіки є слідчі та детективи органів досудового розслідування, прокурори, слідчі судді, працівники оперативних підрозділів.

В процесі розслідування злочинів у сфері економіки учасникам досудового розслідування доводиться постійно взаємодіяти, як між собою, так і з різними органами державної влади та місцевого самоврядування.

Поняття «взаємодія» детально проаналізоване і описане на науковому рівні. Так, зокрема, Г. А. Матусовський розглядає взаємодію як узгоджену діяльність правоохоронних, контролюючих та інших державних органів, спрямовану на досягнення спільної мети з мінімальною витратою сил, засобів і часу [3, с. 227]. Якщо трактувати поняття «взаємодія слідчого з іншими суб'єктами кримінального провадження», то слід погодитися з думкою М. Балана, який зазначає, що «взаємодія слідчого з іншими суб'єктами кримінального провадження являє собою унормовану, криміналістично забезпечену діяльність, що зумовлена слідчою ситуацією та спрямована на залучення слідчим (прокурором) у конкретному кримінальному провадженні інших суб'єктів, які у межах визначених повноважень сприяють слідчому (прокурору) у вирішенні завдань кримінального провадження» [4, с. 294].

В процесі взаємодії, відповідно до ч. 2 ст. 93 КПК України, сторона обвинувачення здійснює збирання доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірок, проведення інших процесуальних дій, передбачених цим Кодексом [2].

Як зазначають Р. Л. Степанюк, Д. Д. Заєць, у ч. 2 ст. 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти тільки на підставі та у межах повноважень та способом, які передбачені Конституцією та законами України. Тому, у будь-якої форми взаємодії повинна бути правова підстава для можливості її застосування. Це не означає, що взаємодія підлягає обов'язковій детальній правовій регламентації. Водночас, можливість застосування тієї чи іншої форми повинна бути в межах встановленої законом компетенції відповідних суб'єктів (органів і посадових осіб) [5, с. 462–463].

При розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері економіки найчастіше органам досудового розслідування доводиться взаємодіяти з Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, органами державного фінансового контролю, зокрема, органами Державної податкової служби України, Державною казначейською службою України, банківськими установами, органами Пенсійного фонду України, державними реєстраторами, які можуть надати різноманітні докази щодо обставин справи конкретного кримінального провадження – інформацію з державних реєстрів про суб'єкта господарювання, про його банківські вклади, про господарські операції, податкову та іншу фінансову звітність тощо.

При цьому стороною кримінального провадження з боку обвинувачення, на якого покладається збір доказів вини підозрюваного, як визначено параграфом 2 глави 3 КПК України, є прокурор, керівник органу досудового розслідування, керівник органу дізнання, слідчий, дізнавач, оперативні підрозділи.

При аналізі наявних нормативно-правових актів, що регулюють відносини із взаємодії органів досудового розслідування з органами державної влади, встановлено, що законом України «Про Бюро економічної безпеки України» [6] деталізований перелік органів із якими здійснюється взаємодія Бюро економічної безпеки (далі – БЕБ), як основного органу на якого покладається здійснення досудового розслідування злочинів у сфері економіки. Зокрема, ст. 7 зазначеного вище Закону в процесі розслідування злочинів у сфері економіки визначені форми, підстави взаємодії, зміст запиту, що подається до відповідних органів, а також у загальному вигляді – відповідальність за невиконання (неналежне виконання) запиту БЕБ. Витребування БЕБ інформації та/або документів від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових і фізичних осіб може здійснюватися відповідно до їх підслідності та в порядку, визначеному КПК України.

Аналізуючи дану статтю варто вказати, що у статті не вказаний безпосередньо суб'єкт, який може здійснювати таку взаємодію: чи це є детектив, аналітик, чи керівник або інший працівник БЕБ. Крім того, закон не містить норм, які б встановлювали повноваження детектива БЕБ. Тому з налізу даного Закону не видається можливим встановити на якого працівника БЕБ покладаються обов'язки із взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування. А КПК України, до якого відсилає цей Закон не містить норм, що визначають порядок взаємодії органів досудового розслідування з державними органами та органами місцевого самоврядування.

З аналізу інших нормативно-правових актів можна встановити наступні положення:

Право прокурора на взаємодію з органами державної влади визначені законом України «Про прокуратуру» [7] та статтею 36 КПК України, якою встановлено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора.

Повноваження окремих слідчих підрозділів щодо взаємодії з органами державної влади регулюються галузевими наказами. Так, взаємодія слідчих Національної поліції з органами державної влади визначені Положенням про слідчі підрозділи Національної поліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570 [8]. Зокрема, начальник слідчого управління організує та забезпечує взаємодію підпорядкованих слідчих підрозділів та оперативних підрозділів (кримінальної поліції) ГУНП та міжрегіональних територіальних органів поліції щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень з моменту внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) відомостей про їх учинення. На начальника слідчого відділу територіального (відокремленого) підрозділу Національної поліції України покладено обов'язок з організації та забезпечення взаємодії слідчих з органами, що здійснюють судово-експертну діяльність, органами прокуратури і суду.

Однак, ні КПК України, ні підзаконними нормативно-правовими актами не деталізовані повноваження слідчого щодо взаємодії з органами державної влади. Тому слід вважати, що слідчий Національної поліції не має права на безпосередню взаємодію з органами державної влади.

Має свої особливості процедура взаємодії при отриманні доказів з електронних інформаційних систем та державних реєстрів. Інформація з Державного реєстру прав на нерухоме майно, їх обмежень і обтяжень надається у паперовій формі за заявою особи, яка бажає отримати таку інформацію, або уповноваженої нею особи шляхом звернення до суб'єкта державної реєстрації прав, фронт-офісу або нотаріуса. Органи досудового розслідування мають право на безоплатне отримання такої інформації.

Деякою мірою спрощена і прискорена система взаємодії Бюро економічної безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної міграційної служби України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Відповідно до спільного наказу Бюро економічної безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України від 22.11.2022 № 342/760 [9] між цими органами передбачається електронна інформаційна взаємодія.

Певного суспільного резонансу, в окремих випадках, набувають кримінальні провадження під час яких здійснюється призначення і проведення перевірок господарської діяльності під час досудового розслідування. Така потреба може виникнути у разі недостатності відображеної інформації у акті перевірки до відкриття кримінального провадження, у зв'язку з чим акт перевірки потребує уточнення, доповнення або перевірка взагалі не проводилась і порушене кримінальне провадження з інших підстав, ніж перевірка діяльності суб'єкта господарювання. Згідно законодавства ініціювати такі перевірки може прокурор. Однак, не визначено жодним правовим актом як процесуально це здійснити. Норми наказу Генерального прокурора України від 12.11.2012 № 111 «Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів» [10], якими визначена процедура проведення таких перевірок, і на який, в окремих випадках, посилаються при ініціюванні таких перевірок, не можна вважати чинними, так як цей наказ прийнятий відповідно до Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [11], який (за окремими виключеннями) втратив чинність. І така невизначеність та порушення чинного законодав-

ства тягнуть за собою низку скарг та судових спорів зі сторони захисту.

Як зазначає Л. В. Мілімко, нажаль, відсутність належної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами, призводить до того, що переважна більшість правопорушень виявляється не на стадії готування, а після їх учинення і нанесення істотної матеріальної шкоди державі [12, с. 117].

З цього приводу варто погодитися з думкою А. Крушельницького, який вказує, що через «прогалини» в законодавстві слідчі, замість використання спрощеної процедури витребування інформації, вимушені витратити чимало часу на більш складну процедуру, пов'язану з отриманням ухвали слідчого судді на тимчасовий доступ до речей та документів, відповідно до ст. 93 КПК України. Це пояснюється тим, що докази, отримані шляхом «витребування», все частіше визнаються судом за клопотанням сторони захисту недопустимими. Така позиція суддів зрозуміла, оскільки вони взагалі не мають змоги оцінити «витребуваний» доказ на предмет допустимості, оскільки законодавець не визначив механізму реалізації такого способу збирання фактичних даних. Одним із завдань кримінального провадження є забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування. Для виконання цього завдання необхідно забезпечити таку процедуру досудового розслідування, яка б дозволяла діяти слідчому та прокурору без необґрунтованих затримок. Слідчий не повинен вдаватися до звернення із клопотанням до слідчого судді для того, щоб вилучити речі або документи, які добровільно надаються їх власниками або особами, які відповідальні за їх зберігання [13, с. 257].

Таким чином, законом України «Про бюро економічної безпеки України» відносини щодо взаємодії урегульовані не в достатній міні, що не дає можливості швидко і ефективно отримати необхідні документи, речові докази та іншу доказову інформацію. Кримінальний процесуальний кодекс України не містить норм, що врегульовують відносини щодо взаємодії, а галузевими підзаконними нормативно-правовими актами це питання урегульоване фрагментарно.

З метою удосконалення організаційно-правової форми взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та бізнесу, а також органів досудового розслідування злочинів у сфері економіки, у рамках виконання рішення РНБО, затвердженого указом Президента України від 23.01.2024 № 21/2024, є необхідність врегулювання таких відносин на законодавчому та галузевому рівнях:

- 1) у КПК України конкретизувати форми взаємодії органів досудового розслідування з органами державної влади, надавши органам досудового розслідування право витребувати докази у кримінальному провадженні;
- 2) визначити форми процесуальних документів, якими оформляються запити до державних органів про надання інформації та речових доказів;
- 3) більш чітко визначити порядок приєднання документів та інших доказів до матеріалів кримінального провадження;
- 4) актами, що регулюють кримінально-процесуальні відносини закріпити строки для надання інформації, яка витребується органами досудового розслідування, з метою уникнення затягування досудового розслідування;
- 5) у кримінально-процесуальному законодавстві передбачити, що за невиконання законних вимог органів досудового розслідування щодо надання запитуваної інформації посадові особи несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 січня 2024 року «Про невідкладні заходи із забезпечення економічної безпеки на період дії правового режиму воєнного стану»: указ Президента України від 23.01.2024 № 21/2024. URL: <https://www.mbo.gov.ua/ua/Ukazy/6764.html> (дата звернення 28.01.2024).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17?find=1&text> (дата звернення 17.01.2024).
3. Матусовський Г.А. Основи взаємодії та інформаційного забезпечення в методиці розслідування злочинів. Криміналістика. Криміналістична тактика і методика розслідування злочинів. Підручник для студ. юрид. ВУЗів і факультетів. / За ред проф. В.Ю. Шепітька. Харків. Одіссей, 2001. С. 226–229.
4. Балан М. Взаємодія слідчого та інших суб'єктів кримінального провадження при розслідуванні порушень державного кордону України. *Підприємництво, господарство і право*, 2020. № 3. С. 290–295.
5. Степанюк Р.Л., Заяць Д.Д. Взаємодія під час досудового розслідування економічних злочинів. *Форум права*, 2014. № 1. С. 460–465. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_81.pdf
6. Про Бюро економічної безпеки: закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення 28.01.2024).
7. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 19.01.2024).
8. Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#Text> (дата звернення 27.01.2024).
9. Про затвердження Порядку електронної інформаційної взаємодії Бюро економічної безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: наказ Бюро економічної безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України від 22.11.2022 № 342/760. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1530-22#Text> (дата звернення 05.02.2024).
10. Про затвердження Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів: наказ Генерального прокурора України 12.11.2012 № 111 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0111900-12#Text> (дата звернення 11.02.2024).
11. Про прокуратуру: закон України від 05.11.1991 № 1789-XII (закон втратив чинність, крім частин 3, 4, 6, 11 статті 2). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text> (дата звернення 11.02.2024).
12. Мілімко Л.В. Особливості протидії земельних злочинам. *Юридичний вісник*, 2013. № 3. С. 115–119.
13. Крушельницький А. Витребування речей і документів стороною обвинувачення: процесуальне оформлення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2022. № 3. С. 256–264.