

## ЗАКОНОДАВЧІ КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСЛІДНОСТІ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

### LEGISLATIVE CRITERIA INSTALLATION COMPETENCE IN CRIMINAL PROCESS UKRAINE

Семенюта І.С.,

прокурор

Київської місцевої прокуратури № 1

У статті розкрито критерії визначення підслідності з позиції кримінального процесуального законодавства. Визначено, в чому полягає проблематика цього інституту у контексті правозастосовної діяльності правоохоронних органів України. За прикладом відповідного правоохоронного органу з'ясовано законодавчі критерії, якими визначається підслідність у Кримінальному процесуальному кодексі України.

**Ключові слова:** кримінальний процес, підслідність, законодавчий критерій.

В статье раскрыты критерии определения подсудности с точки зрения уголовного процессуального законодательства. Определено, в чем заключается проблематика данного института в контексте правоприменительной деятельности правоохранительных органов Украины. На примере соответствующего правоохранительного органа выяснены законодательные критерии, на основании которых определяется подсудность в Уголовном процессуальном кодексе Украины.

**Ключевые слова:** уголовный процесс, подсудность, законодательный критерий.

The article discloses criteria for determining jurisdiction from the point of view of criminal procedural law. It is determined what is the problem of this institute in the context of law-enforcement activity of law-enforcement bodies of Ukraine. On the example of the relevant law-enforcement agency, the legal criteria were determined, on the basis of which the lawfulness is determined in the Criminal Procedure Code of Ukraine

**Key words:** criminal process, competence, legislative criterion.

**Постановка проблеми.** Теперішнє реформування правоохоронної системи України, зокрема створення нових правоохоронних органів, таких як Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), крім того, позбавлення Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) функції слідства, породило, як з'ясувалося, таку проблему в державі: хто уповноважений проводити розслідування щодо тієї чи іншої категорії кримінальних проваджень.

Так, принаймні в засобах масової інформації існує чимало публікацій, де розповідається про суперечності між правоохоронними органами з приводу того, хто має розслідувати відповідний злочин (кримінальне правопорушення).

На зазначені суперечності при цьому ЗМІ звертають увагу починаючи з 2014 року і аж дотепер [1; 2; 3].

Проте з приводу цього можна лише відзначити, для пересічних громадян, як свідчить власний досвід слідчо-прокурорської діяльності, вказана проблематика не є вагомюю. Звертаючись до правоохоронних чи судових органів, суб'єкта-звернення (заявника чи потерпілого) насамперед цікавить поновлення порушених прав, свобод і законних інтересів. Який саме з правоохоронних чи судових органів здійснить це у законний спосіб, звичайним громадянам менш цікаво. У зв'язку з цим стає актуальним питання щодо суті та значення спеціалізації суб'єктів розслідування, що у кримінальному процесі України має відношення до інституту підслідності.

**Стан дослідження.** Хоча висновки щодо інституту підслідності містяться у кожній науковій праці та літературі, присвяченій кримінальному процесу в цілому. Слід повністю погодитися з тим, що питання суті і значення такого інституту, зокрема з точки зору законодавства, залишається не досить дослідженим, свідченням чого є відсутність праць із зазначеної теми.

**Метою статті** є розкриття сутності і значення інституту підслідності у кримінальному процесі України

**Виклад основного матеріалу.** Про те, що нині між силовими відомствами триває «прихована» суперечність з приводу підслідності досудового розслідування, при цьому між деякими органами ці протиріччя відкриті та відбуваються із залученням засобів масової інформації, що, звісно, не прикрашає нашу правоохоронну систему, свід-

чать численні факти. Для прикладу, на початку створення та функціонування Національного антикорупційного бюро України (кінець 2014–початок 2015 рр.) була дискусія з приводу підслідності кримінальних проваджень цьому правоохоронному органу та Генеральній прокуратурі України [1; 2]. Задля усунення протиріч між цими органами було прийнято Закон України «Про внесення зміни до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення підслідності Національного антикорупційного бюро України» [4], яким визначено: абз. 1 ч. 5 ст. 216 КПК України (підслідність детективів НАБУ) набуває чинності після початку належного функціонування Національного антикорупційного бюро України та здійснення ним повноважень у повному обсязі відповідно до закону.

Аналогічна ситуація, зокрема суперечності з приводу підслідності досудового розслідування, може виникнути між ГПУ та ДБР [3], а особливо між ДБР та НАБУ. Причинами таких власних прогнозів є, по-перше, підслідність ДБР визначена таким чином, що воно розслідує майже ті ж самі злочини, що і НАБУ, але, як зазначає законодавець: «Слідчі органів державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування злочинів: 1) ... крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України згідно з частиною п'ятою цієї статті; 2) ... крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України згідно з частиною п'ятою цієї статті...» По-друге, під час співбесіди із кандидатами на посади слідчих у центральний апарат ДБР, як правило, їм ставилися питання про розрізнення підслідності ДБР та НАБУ [5].

Також не можна не вказати про зміни до КПК України у зв'язку з прийняттям Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII [6] (зокрема, Розділ XIII цього Закону), яким ст. 216 цього Кодексу доповнено частиною шість такого змісту: «Слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, скоєних на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України». А вже 24 квітня 2018 року Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 6 ст. 216 КПК України [7] констатував: «... визнати такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною) частину шосту статті 216 Кримінального процесуального кодексу України <...>. Частина шоста статті 216 Кримінального процесуального кодексу України <...> втрачає чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. Конституційний Суд України зобов'язує Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною шостою статті 216 Кримінального процесуального кодексу України, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням».

Окрім того, на підставі відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень, зокрема виправдальний вирок у справі про отримання неправомірної вигоди, що розслідувалася військовою прокуратурою [8], та інформацією, яка міститься на офіційному веб-порталі ГПУ в розділі «Новини» [9], зокрема повідомлення, що вищі суди не виявили порушень та залишили в силі обвинувальний вирок у справі про вимагання неправомірної вигоди. Прослідковується тенденція протиріч між судами та військовою прокуратурою з приводу того, що має розслідувати та чи підслідні корупційні злочини (ст. 45 Кримінального кодексу України) військовій прокуратурі.

Якщо шукати причини таких протиріч і суперечностей між правоохоронними органами, то цілком очевидним є те, що проблема полягає у відсутності законодавчого роз'яснення підстав віднесення того чи іншого злочину до повноважень відповідного суб'єкта розслідування. Зокрема, якщо звернутися до законодавчих актів, якими вносилися зміни до ст. 216 («Підслідність») КПК України, то наперед слід вказати, що більшість з них будь-якої згадки про значення підслідності та у зв'язку з цим необхідності внесення законодавчих змін до ст. 216 КПК України не містить. Як правило, у цих Законах і пояснювальних записках до них або взагалі не роз'яснюються причини змін у ст. 216 КПК України, або лише відображається, що прийняття таких змін зумовлюється необхідністю приведення у відповідність кримінального процесуального законодавства. Наприклад:

– вносячи на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [10] зміни до ч. 1 ст. 216 (підслідність слідчих органів Національної поліції) КПК України, в пояснювальній записці до цього Закону [11] зазначено: зміни вносяться на виконання пункту 4 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію». Прийняття проекту акта має на меті приведення законодавства України у відповідність із Законом України «Про Національну поліцію»;

– вносячи на підставі Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рекомендацій Європейського Союзу з виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно уточнення підслідності органів досудового розслідування» [12] зміни до ч. 2 ст. 216 (підслідність слідчих безпеки) КПК України, до ч. 3 ст. 216 (підслідність слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства) КПК України, в пояснювальній записці до цього Закону [13] зазначено: метою прийняття Закону є виконання рекомендацій Європейського Союзу щодо запобігання організованій злочинності та боротьби з нею в частині чіткого розмежування підслідності кримінальних правопорушень між органами досудового розслідування та обмеження повноважень Служби безпеки України з досудового розслідування кримінальних правопорушень здійсненням кримінального провадження щодо злочинів

у сфері національної безпеки і оборони та пов'язаних з тероризмом;

– вносячи на підставі Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [6] зміни до ч. 6 ст. 216 (підслідність слідчих органів Державної кримінально-виконавчої служби України) КПК України, в пояснювальній записці до цього Закону [14] взагалі не має жодної згадки про Державну кримінально-виконавчу службу та чому слідчі цього органу мають розслідувати злочини, скоєні в її приміщеннях чи на її території.

Однак, незважаючи на всю складність питання суті і значення інституту підслідності з точки зору кримінального процесуального законодавства, що приймається та яким вносяться зміни до ст. 216 КПК України, відповідь на це можна віднайти. Гарним прикладом є Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро України, з приводу чого зазначимо таке.

Хоча із законодавчого аналізу змін до ст. 216 КПК України (в частині підслідності ДБР [15] та НАБУ [15; 6; 10]) важко зрозуміти, чому законодавець визначив таку підслідність, яка зазначена відповідно в ч. 4 та ч. 5 ст. 216 КПК України. Адже знову-таки, вносячи зміни до ч. 4 та ч. 5 ст. 216 КПК України, у пояснювальних записках до цих законів [16] нічого не вказано про причини віднесення цієї категорії злочинів саме до підслідності НАБУ та ДБР.

Не надає повної відповіді на це питання й Закон України «Про Державне бюро розслідувань», оскільки в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [17] лише вказано, що Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Крім того, не має чітких роз'яснень й у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [18], оскільки в ч. 1 ст. 1 цього Закону лише відзначено про протидію та запобігання цього органу кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами тощо.

Пропонуємо звернутися, наприклад, до Пояснювальної записки Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [19], де, зокрема, вказано таке.

З метою формування системи досудового слідства, а відтак виконання вимог Перехідних положень Конституції України та Прикінцевих і Перехідних положень КПК України, є об'єктивна необхідність у прийнятті законопроекту «Про Державне бюро розслідувань».

Про необхідність створення Державного бюро розслідувань йшлося ще понад сім років тому.

15 лютого 2008 року, розглянувши питання щодо ходу реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів, Рада національної безпеки і оборони України схвалила проект Концепції реформування кримінальної юстиції України і запропонувала Президентові України затвердити Концепцію.

Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 ця Концепція була затверджена.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р було затверджено також План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України. Ним з урахуванням змін, внесених у жовтні та листопаді 2011 р., було передбачено прийняття Кримінального процесуального кодексу України, а протягом шести місяців після цього – закону про створення антикорупційного органу з повноваженнями щодо проведення досудового розслідування корупційних правопорушень.

Усі зазначені документи виходили з необхідності імплементації в законодавство України положення статті 36 Конвенції ООН проти корупції «Спеціалізовані органи». Згідно з ним кожна держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу (чи органів або осіб), які спеціалізують-

ся на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу (чи органам) забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів мають мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань. Під час здійснюваного ОЕСР моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції неодноразово наголошувалося на необхідності «забезпечити без подальшого зволікання ефективну антикорупційну спеціалізацію в правоохоронній системі шляхом створення законом автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань, який буде структурно незалежним від наявних правоохоронних органів та органів безпеки, буде націлений на високопосадову корупцію та буде забезпечений адекватними гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами відповідно до міжнародних стандартів та найкращої практики» (Третій раунд, п. 2.9).

До того ж ще у квітні 2013 року міжнародна правозахисна організація Amnesty International закликала Україну прискорити процес створення національного бюро розслідувань.

У травні 2013 року Група держав щодо боротьби з корупцією (GRECO) Ради Європи у своєму звіті про реформи в Україні відзначила провал України у виконанні першого пункту зі списку рекомендацій РЄ – про створення незалежного органу з нагляду за реалізацією національної антикорупційної стратегії. На вирішення зазначених вище суспільно значущих завдань розроблено проект Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Як вбачається з викладеного, метою створення ДБР було, по-перше, позбавлення ГПУ не властивої функції слідства. На підставі чого можна одразу вказати, що для ДБР головна функція це слідство. По-друге, першочерговим завданням ДБР є розслідування службових, зокрема корупційних злочинів. Тому на підставі цього можна сформулювати **висновок**, що законодавчими критеріями визначення підслідності у кримінальному процесі України є мета функціонування правоохоронного органу, задля чого він був створений в державі. Принаймні це вбачається з мети та підслідності Державного бюро розслідувань, оскільки, як і НАБУ, цей орган розслідує корупційні злочини, злочини, скоєні посадовими особами, крім того, з огляду на те, що у нашій державі немає військової юстиції, до підслідності ДБР віднесені військові злочини.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сущенко В. Досудове розслідування корупційних злочинів: прокуратура і НАБУ – протистояння чи співробітництво? URL: [https://dt.ua/internal/dosudove-rozsliduvannya-korupciynih-zlochyniv-prokuratura-i-nabu-protistoyannya-chi-spivrobitnictvo-notatki-storonnogopana-storinkah-konstituciyi-i-zakoniv-ta-pro-praktiku-yih-zastosuvannya-v-ukrayini-\\_html](https://dt.ua/internal/dosudove-rozsliduvannya-korupciynih-zlochyniv-prokuratura-i-nabu-protistoyannya-chi-spivrobitnictvo-notatki-storonnogopana-storinkah-konstituciyi-i-zakoniv-ta-pro-praktiku-yih-zastosuvannya-v-ukrayini-_html) (дата звернення 30.08.18)
2. Баганець О. Про ініціативу Генпрокурора та підслідність НАБУ. URL: <http://resonance.ua/oleksij-baganets-pro-initsiativu-genprokurorata-pidslidnist-nabu/> (дата звернення 30.08.18)
3. Рощенко О. Генпрокуратура придумала вирішення колізії зі справами ДБР. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/11/20/7162698/> (дата звернення 30.08.18)
4. Про внесення зміни до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення підслідності Національного антикорупційного бюро України: Закон України від 16.07.2015 № 628-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/628-19/paran5#n5> (дата звернення 30.08.18)
5. Співбесіди з кандидатами на посади слідчих центрального апарату Державного бюро розслідувань. URL: [https://www.youtube.com/watch?v=33vvhPe\\_ET4](https://www.youtube.com/watch?v=33vvhPe_ET4) (дата звернення 30.08.18)
6. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/paran719#n719> (дата звернення 30.08.18)
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/vyznano-nekonstytuciynoyu-chastynu-shostu-statti-216-kpk-ukrayiny> (дата звернення 30.08.18)
8. Виправдувальний вирок Жовтневого райсуду м. Дніпропетровська від 02.04.2018 р. у справі № 201/5699/16к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73100933> (дата звернення 30.08.18)
9. Новини Генеральної прокуратури України. URL: <https://www.gp.gov.ua/news.html> (дата звернення 30.08.18)
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23.12.2015 р. № 901-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/901-19/paran56#n56> (дата звернення 30.08.18)
11. Пояснювальна записка до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=56690&pf35401=359504> (дата звернення 30.08.18)
12. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рекомендацій Європейського Союзу з виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно уточнення підслідності органів досудового розслідування: Закон України від 10.11.2015 р. № 771-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771-19/paran7#n7> (дата звернення 30.08.18)
13. Пояснювальна записка до Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо виконання рекомендацій Європейського Союзу з виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно уточнення підслідності органів досудового розслідування». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=56315&pf35401=355327> (дата звернення 30.08.18)
14. Пояснювальна записка до Закону України «Про вищу раду правосуддя». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60102&pf35401=400755> (дата звернення 30.08.18)
15. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/889-19#n965> (дата звернення 30.08.18)
16. Пояснювальна записка до Закону України «Про державну службу». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=335897> (дата звернення 30.08.18)
17. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 30.08.18)
18. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення 30.08.18)
19. Пояснювальна записка до Закону України «Про державне бюро розслідувань». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54012&pf35401=329801> (дата звернення 30.08.18)