

РОЗПОДІЛ ПРЕДМЕТА ВІДАННЯ СЛІДЧИХ

DISTRIBUTION OF SUBJECT OF THE JURISDICTION OF INVESTIGATORS

Цуцкірідзе М.С.,

*кандидат юридичних наук,
Заслужений юрист України,
заступник начальника**Головного слідчого управління Національної поліції України*

У статті досліджено питання щодо розподілу предмета відання слідчих. Проаналізовано наукові погляди та нормативні положення кримінального процесуального законодавства стосовно розподілу предмета відання слідчих. На підставі здійсненого дослідження визначено розподіл предметів відання органів розслідування за критерієм зростання спеціальних ознак. Вказано на доцільність об'єднання слідчих усіх відомств в один підрозділ, у межах якого варто передбачити спеціалізацію щодо видів злочинів та їхніх специфічних ознак.

Ключові слова: розподіл предмета відання, слідчі, досудове розслідування, підслідність, спеціалізація, відомства.

В статье исследован вопрос относительно распределения предмета ведения следователей. Проанализированы научные взгляды и нормативные положения уголовного процессуального законодательства относительно распределения предмета ведения органов расследования по критерию увеличения специальных признаков. Указана целесообразность объединения следователей всех ведомств в одно подразделение, в границах которого следует предусмотреть специализацию относительно видов преступлений и их специфических признаков.

Ключевые слова: распределение предмета ведения, следователи, досудебное расследование, подследственность, специализация, ведомства.

The article deals with the distribution of the subject of investigation of investigators. The scientific views and normative provisions of the criminal procedural legislation concerning the distribution of the subject of investigations are analyzed. On the basis of the research carried out, the division of the subjects of the investigative bodies' jurisdiction according to the criterion of growth of the special features is determined. The expediency of merging investigators from all departments into one unit, within which to provide specialization on types of crimes and their specific features, is indicated.

Key words: distribution of subject matter, investigators, pre-trial investigation, investigation, specialization, departments.

Виконання завдань кримінального провадження в частині забезпечення швидкого, повного і неупередженого досудового розслідування зумовлює диференціацію предмета відання між різними органами досудового розслідування. Здійснення ними кримінальної процесуальної діяльності за чітко визначеною спеціалізацією сприяє ефективності розслідування кримінальних правопорушень та бажаному результату кримінального провадження загалом. Разом із тим у процесі здійснення досудового розслідування виникають проблемні питання щодо підслідності кримінальних правопорушень, що негативним чином відбивається на забезпеченні прав і законних інтересів учасників кримінального провадження та перешкоджає досягненню мети діяльності слідчих підрозділів. У зв'язку з цим актуальним для теоретичного дослідження є питання стосовно розподілу предмета відання слідчих.

Деякі питання предмета відання органів розслідування вже досліджувалися вченими, зокрема їх розглядали такі процесуалісти: І.В. Гловюк, М.С. Городецька, І.В. Єна, О.В. Захарченко, В.С. Зеленецький, О.О. Лисецький, Л.М. Лобойко, В.В. Король, М.А. Погорецький, В.І. Фаринник, О.Г. Шило. Разом із тим науковці досліджували загальні питання предмета відання органів розслідування, вчені не акцентували на розподілі предмета відання слідчих за умов дії чинного кримінального процесуального законодавства.

Задля розгляду питання, що є предметом дослідження у цій статті, треба розв'язати такі завдання: 1) проаналізувати теоретичні уявлення та положення кримінального процесуального законодавства стосовно розподілу предмета відання слідчих; 2) визначити розподіл предмета відання слідчих.

У кримінальній процесуальній теорії структура предмету відання слідчого запропонована М.С. Городецькою. Авторка виділяє відомчу підслідність, територіальну підслідність та внутрівідомчу підслідність. Предметна, спеціальна (персональна) підслідність та підслідність за зв'язком справ утворюють відомчу підслідність справ, яка характеризує належність справи до органів досудового слідства певного відомства. Відомча підслідність визначає предмет відання органу досудового слідства певного відомства. Територіальна підслідність визначає предмет відання органу досудового слідства певного відомства за територіальною ознакою. Розподіл предмета відання «по вертикалі» між підрозділами досудового слідства одного відомства є внутрішньовідомчою належністю, яку можна назвати внутрішньовідомчою підслідністю. Вона, на думку М.С. Городецької, є частиною відомчої підслідності [1, с. 92–93].

На думку В.С. Чистякової, слідчі різняться лише категоріями злочинів, справу щодо яких вони розслідують, маючи при цьому однакові повноваження [2, с. 12]. Таку саму тенденцію зазначив А.Ю. Гнатюк щодо предмета відання прокурора. Так, вживані

щодо прокурора у законі та у відомчих нормативно-правових актах слова «в межах компетенції» конкретизуються у конкретному досудовому розслідуванні через межі предмета відання, адже набір функцій і повноважень у всіх прокурорів одного рівня є однаковим, а предмет відання – різним [3, с. 122].

Так, слідчі різних відомств мають однаковий набір кримінальних процесуальних функцій та повноважень, проте різняться своїми предметами відання. Розглянемо розподіл предмета відання слідчого за відомчою підслідністю.

У теорії процесу розрізняють до п'яти видів підслідності: предметна (родова), територіальна (місцева), персональна, альтернативна, за зв'язком справ [4, с. 110]. За чинним кримінальним процесуальним законодавством між слідчими різних відомств кримінальні провадження поділено за предметною (родовою) підслідністю, персональною підслідністю та підслідністю за зв'язком справ.

Щодо розподілу кримінальних проваджень у чинному законодавстві не застосовується альтернативна підслідність. Хоча вказана підслідність деякий час була застосована щодо злочинів терористичної спрямованості (ст.ст. 258, 258-1, 258-2, 258-3, 258-4, 258-5, 261 КК), згодом провадження щодо вказаних кримінальних правопорушень вважалося належним за правилами предметної підслідності до предмета відання органів безпеки [5].

Під час дослідження кримінальної процесуальної компетенції Л.М. Лобойко визначає у структурі предмета відання кримінально-правовий елемент (вид злочину) і кримінально-процесуальний елемент (характеристики особи; зв'язок кримінальних справ; альтернативність можливості провадження у справі; територіальна дія повноважень органу) [6, с. 26].

Кримінально-правовому критерію відповідає предметна (родова) підслідність та альтернативна підслідність (за умови належності справи за категорією злочину слідчим різних відомств). Кримінально-процесуальний елемент виражений: у спеціальній (або персональній) підслідності при визначенні належності за характеристикою суб'єкта злочину; за зв'язком кримінальних справ; територіальній (місцевій) підслідності [1, с. 90].

За кримінально-правовим критерієм визначається предмет відання слідчих органів Національної поліції, слідчих органів безпеки, слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства та частково слідчих органів державного бюро розслідувань. Вказаним органам розслідування визначена предметна, або родова, підслідність. Таким чином, окрім зазначеного застосування предметної підслідності кримінально-правовий критерій розподілу предмета відання слідчого більше не регламентовано.

Розподіл предмета відання слідчого за кримінально-процесуальним критерієм представлений дещо ширше. Щодо слідчих органів безпеки та слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, предмет відання визначається також у вигляді підслідності за зв'язком справ. Шляхом розподілу персональної підслідності визначений пред-

мет відання слідчих органів державного бюро розслідувань та детективів Національного антикорупційного бюро України.

1. Предмет відання слідчих органів Національної поліції. Так, розглянемо предмет відання слідчих органів Національної поліції. Підслідні слідчим Національної поліції кримінальні провадження визначені шляхом розподілу предметної (родової) підслідності. У загальному вигляді окреслено, що слідчі органів Національної поліції здійснюють розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які належать до підслідності інших органів досудового розслідування. Тобто чіткого переліку складів кримінальних правопорушень не зазначено, визначено розслідування усіх кримінальних правопорушень, які не становлять предмет відання інших органів розслідування. Можна сказати, що підслідність слідчих органів Національної поліції є загальною, а підслідність слідчих підрозділів інших відомств є спеціальною, ускладненою додатковими вимогами.

2. Предмет відання слідчих органів безпеки визначено у вигляді предметної підслідності та підслідності за зв'язком справ. Так, визначено чіткий перелік певних складів злочинів, зазначених у нормах КК України, а саме у ст.ст. 109, 110, 110-2, 111, 112, 113, 114, 114-1, 201, 258-258-5, 265-1, 305, 328, 329, 330, 332-1, 333, 334, 359, 422, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447 КК України.

Крім того предмет відання слідчих органів безпеки визначений розподілом підслідності за зв'язком справ. Так, слідчі органів безпеки здійснюють провадження, якщо під час розслідування злочинів, передбачених ст.ст. 328, 329, 422 КК України, будуть встановлені злочини, передбачені ст.ст. 364, 365, 366, 367, 425, 426 КК України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, крім випадків, коли ці злочини належать за цією статтею до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

3. Предмет відання органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, визначений подібно до предмета відання слідчих органів безпеки через предметну підслідність та через підслідність за зв'язком справ. Також визначено перелік певних складів злочинів, зазначених у нормах КК України, а саме: 204, 205, 205-1, 212, 212-1, 216, 218-1, 219 КК України, які належать до розслідування слідчими органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Також предмет відання слідчих органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, визначений через розподіл підслідності за зв'язком справ. Це виражається у тому, що вказані слідчі здійснюють провадження, якщо під час розслідування злочинів, передбачених ст.ст. 204, 205, 205-1, 212, 212-1, 216, 218-1, 219 КК України, будуть встановлені злочини, передбачені ст.ст. 192, 199, 200, 222, 222-1, 358, 366 КК України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою,

якщо вони пов'язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування.

4. Основним правилом визначення предмету відання **слідчих органів державного бюро розслідувань** є персональна підслідність. Чіткий перелік посад, об'єктів суб'єктом, що вчинив кримінальне правопорушення, є визначальною ознакою щодо розслідування вказаними слідчими. Виключення становить лише посилання на предмет відання детективів Національного антикорупційного бюро України.

Додатково щодо слідчих органів державного бюро розслідувань, окрім персональної підслідності, визначена предметна підслідність злочинів, передбачених у розділі XIX КК України «Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)», крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України, які становлять предмет відання слідчих органів безпеки.

5. Критерії визначення **предмету відання детективів Національного антикорупційного бюро України** є кримінально-правовими та кримінально-процесуальними. Так, предмет відання детективів вказаного відомства визначається предметною підслідністю (кримінально-правовий критерій) із вказівкою певних складів злочинів, передбачених ст.ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 КК України за виконанням певних умов (кримінально-процесуальних критеріїв). До цих умов належать: 1) вчинення злочину визначеним суб'єктом із зазначеного переліку; 2) критерій розміру предмета злочину або завданій ним шкоди; 3) певні ознаки особи, щодо якої вчинено злочин.

Також прокурор, який здійснює нагляд за досудовими розслідуваннями, які проводяться детективами Національного антикорупційного бюро України, своєю постановою може вважати кримінальне провадження у злочинах, передбачених ст.ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 КК України, належним до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України, 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.

6. **Предмет відання слідчих органів Державної кримінально-виконавчої служби України** визначений через кримінально-процесуальний елемент – територіальний, а саме за ознакою вчинення кримінального правопорушення на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої служби України. Проте згідно з Рішенням Конституційного Суду № 3-р/2018 від 24.04.2018 р. ч. 6 ст. 216 визнано такою, що не відповідає Конституції України, тобто є неконституційною [7]. Відповідно, недоцільно нині вести мову про такий орган розслідування як слідчі органи Державної кримінально-виконавчої служби України, оскільки їх діяльність є неконституційною.

Таким чином, в Україні законодавчо регламентовано діяльність слідчих органів вказаних вище відомств:

органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, щодо яких чітко окреслено предмет відання, в межах якого вони мають здійснювати розслідування.

Позитивною стороною такого відомчого розподілу органів розслідування можна назвати застосування такого прийому як розподіл праці. У соціологічних дослідженнях саме розподіл праці серед членів бюрократичної структури вважається однією з основних рис раціональної бюрократії [8, с. 144–145]. Отже, за принципом організації праці відомчий розподіл органів розслідування сприяє підвищенню ефективності їхньої діяльності.

Деякі дослідники вважають відомчий розподіл слідчих негативним фактором у побудові органів досудового розслідування. За визначенням О.А. Солдатенко, «відомча роз'єднаність слідчих органів гальмує посилення боротьби зі злочинністю» [9, с. 150].

Як негативний фактор існування кількох органів розслідування, на нашу думку, можна назвати конкуренцію підслідності та спори про підслідність на цьому ґрунті. Проблема конкуренції різних видів підслідності, коли кримінальна справа має властивості кількох видів підслідності, не є новою та вже досліджувалась процесуалістами [10, с. 61–63].

Для кримінальних проваджень характерні певні ознаки. Деякі ознаки, як-то певний склад кримінального правопорушення, який зазначено у кримінальному законі, притаманні усім без виключення кримінальним провадженням. А деякі ознаки є специфічними, наприклад, спеціальний суб'єкт кримінального правопорушення, певний розмір шкоди або предмета злочину, ознаки особи, щодо якої вчинено злочин тощо. Таким ознакам кримінальне правопорушення може відповідати, а може й ні. Предмет відання слідчого, який визначений саме предметною (родовою) підслідністю, має загальний характер. Предмет відання слідчого, який визначається як інші види підслідності (персональна підслідність та підслідність за зв'язком справ), має спеціальний характер, що полягає у наявності його обов'язкових спеціальних ознак. Предмети відання спеціального характеру можуть відрізнитися між собою «набором» та кількістю цих спеціальних ознак. Зі збільшенням таких спеціальних ознак зростає ступінь специфічності предмета відання слідчого певного відомства.

Так, предмет відання слідчих органів Національної поліції має виключно загальний характер, при чому «залишкового» типу. Формула визначення такого предмета відання – *«підслідні усі кримінальні правопорушення, крім тих, які належать до підслідності інших органів розслідування»* (М.Ц.). Предмет відання слідчих органів Національної поліції не має власних меж, а обмежується предметами відання інших органів розслідування.

Предмети відання слідчих органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, також визначені через предметну (родову) підслідність та мають загальний характер.

Проте у цьому разі предмети відання не залишкового типу, а мають власні нормативні межі – певний перелік кримінальних правопорушень. Отже, предмети відання слідчих органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, також мають загальний характер, проте визначеного типу.

Предмет відання органів державного бюро розслідувань має спеціальний характер у частині визначення його через персональну підслідність щодо загальних предметів відання вказаних слідчих органів, оскільки визначення такий предмет відання через персональну підслідність передбачає наявність спеціальних ознак – спеціального суб'єкта вчинення злочину.

Предмет відання детективів Національного антикорупційного бюро України визначається з подальшим обтяженням специфічними ознаками та має спеціальний характер не тільки щодо загальних предметів відання вказаних вище органів розслідування, а навіть щодо предмета відання слідчих органів державного бюро розслідувань у певній частині, враховуючи подальше зростаюче «обтяження» визначеної персональної підслідності. А тому предмети відання слідчих органів державного бюро розслідувань та детективів Національного антикорупційного бюро України можна визначити як спеціальні предмети відання першого та другого ступеня відповідно.

У результаті проведеного дослідження можна визначити таку структуру предметів відання органів розслідування у бік зростання спеціальних ознак:

- 1) предмет відання загальний «залишкового» типу;
- 2) предмет відання загальний «визначеного» типу;
- 3) предмет відання спеціальний 1 ступеня;
- 4) предмет відання спеціальний 2 ступеня.

Під час конкуренції вказаних предметів відання предмет відання нижчого рівня завжди буде поступатися предмету відання вищого рівня.

Незважаючи на те, що предмети відання слідчих вказаних відомств є достатньо визначеними, серед органів розслідування виникають спори про підслідність. Причини таких спорів лежать поза межами площини кримінального процесу. Так, на шпальтах періодичних видань із боку керівництва Національного антикорупційного бюро України зазнали критики

органи розслідування прокуратури, які нині здійснюють розслідування за підслідністю органів державного бюро розслідувань до введення його в дію, у зв'язку з порушенням підслідності [11, 12] та розслідуванням кримінальних проваджень, підслідних детективам Національного антикорупційного бюро України. При цьому серед причин такого порушення підслідності було названо прагнення до «піару» на гучних іменах та великих сумах [13]. Так, можливо, жага здобуття популярності у суспільстві спонукає певні відомства до порушення процесуально встановлених предметів відання. Проте наслідки, на відміну від причин, такого порушення лежать у площині кримінального процесу і можуть мати вигляд уникнення відповідальності винними особами.

Таким чином, із метою уникнення таких порушень, можливо, доцільно об'єднати слідчих у один підрозділ. Таким підрозділом може бути слідчий комітет або єдине бюро розслідувань, у межах якого будуть працювати детективи, предмет відання яких буде включати усі кримінальні провадження. У межах такого підрозділу серед детективів можна застосовувати їх спеціалізацію щодо певних видів злочинів та певних специфічних ознак. Але такий поділ предмету відання буде відбуватися у межах єдиного підрозділу, єдиного відомства, що надасть змогу уникнути міжвідомчих спорів про підслідність.

Розподіл предмету відання слідчих можна визначити за критерієм зростання спеціальних ознак: 1) предмет відання загальний «залишкового» типу; 2) предмет відання загальний «визначеного» типу; 3) предмет відання спеціальний 1 ступеня; 4) предмет відання спеціальний 2 ступеня.

З метою уникнення міжвідомчих спорів стосовно предмета відання доцільно слідчих усіх відомств об'єднати в один підрозділ (слідчий комітет або єдине бюро розслідувань), у межах якого передбачити спеціалізацію щодо видів злочинів та їх специфічних ознак.

Тема розподілу предмета відання слідчих не вичерпується змістом проведеного дослідження. Подальше її опрацювання можливе за такими напрямками: 1) визначення внутрішньовідомчого розподілу предмета відання слідчих; 2) дослідження розподілу предмета відання за територіальною підслідністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Городецька М.С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра-ЛТД. 2010. 232 с.
2. Чистякова В.С. Органы предварительного расследования преступлений и разграничение компетенции между ними: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Москва, 1964. 17 с.
3. Гнатюк А.Ю. Функціональна структура кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Кривий Ріг, 2016. 187 с.
4. Захарченко О.В. Проблеми розподілу підслідності кримінальних справ. Організаційно-правові питання реформування досудового слідства в Україні. Всеукр. наук.-практ. конф., 13 грудня 2002 р.: тези допов. Донецьк: Донецьк. ін-т внутр. справ, 2003. С. 107–112.
5. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини: Закон України від 7 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1689-18/paran27#n27>.
6. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальна компетенція: монографія. Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 188 с.
7. Рішенням Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України № 3-р/2018 від 24 квітня 2018 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-18>.
8. Кравченко С.А. Социология: парадигмы через призму социологического воображения. М.: Экзамен, 2003. 512 с.

9. Солдатенко О.А. Реформування слідчого апарату у світлі вимог концепції судово-правової реформи. Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. 2002. № 4. С. 149–153.
10. Зинатуллин З.З., Салахов М.С., Чулюкин Л.Д. Подследственность уголовных дел. Казань: Изд-во Казанского университета, 1986. 101 с.
11. Погорецький М.А., Старенький О.С. Повноваження слідчих органів Державного бюро розслідувань. Вісник кримінального судочинства. 2018. № 1. С. 32–48.
12. Погорецький М.А., Старенький О.С. Намагання органів прокуратури провести досудове розслідування в обхід ч. 4 ст. 216 КПК роблять зібрані докази недопустимими. Закон і бізнес. URL: http://zib.com.ua/ua/133084-dosudove_slidstvo_v_obhid_ch4_st216_kpk_robit_zibrani_dokazi.html.
13. Более 70 коррупционных дел на грани развала из-за конкуренции между правоохранителями и пиара. Холодницький. 19.05.17. URL: https://censor.net.ua/news/440550/bolee_70_korruptsionnyh_del_na_grani_razvala_izza_konkurentsii_mejdu_pravoohranitelyami_i_piara_holodnitskiyi.