

Патик Андрій Анатолійович –
кандидат юридичних наук, науковий
співробітник наукової лабораторії
з проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх
справ

ПІДСЛІДНІСТЬ ЗЛОЧИНІВ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ ЗА НОВИМ КРИМІНАЛЬНИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

Розкрито застосування норм законодавства в практичній діяльності правоохоронних органів, зокрема інституту підслідності на досудовому розслідуванні. Розглянуто поняття й завдання підслідності, її правове регулювання. Здійснено аналіз проблемних питань відносно підслідності, що виникають на різних стадіях кримінального процесу, а також визначено способи їх подолання.

Ключові слова: підслідність; законодавство й практична діяльність; зрозумілість правових норм; завдання підслідності; компетенція; спори щодо підслідності.

Раскрыто применение норм законодательства в практической деятельности правоохранительных органов, в частности, института подследственности на досудебном расследовании. Рассмотрены понятия и задания подследственности, ее правовое регулирование. Проанализированы проблемные вопросы подследственности, возникающие на разных стадиях криминального процесса, а также определены способы их преодоления.

Ключевые слова: подследственность; законодательство и практическая деятельность; понятность правовых норм; задачи подследственности; компетенция; споры о подследственности.

The article is sanctified to application of norms of legislation in practical activity of law enforcement authorities, in particular, institute under investigation on pre-trial investigation. Concepts and tasks under investigation, her legal adjusting are examined, problem questions under investigation, that arise up on the different stages of

criminal process, are analysed. The methods of overcoming of problems under investigation are specified.

Keywords: over competence; legislation and practical activities; clarity of law; assignment of jurisdiction; competence; disputes over jurisdiction.

Ефективність застосування норм законодавства в практичній діяльності правоохоронних органів прямо залежить від їх доступності для розуміння та недвозначності. Повинен бути чіткий процесуальний механізм застосування (незастосування) або виконання регламентованих дій, покладених на службову особу в межах її обов'язків і, відповідно, забезпечення реалізації функцій кримінального процесу.

Особливого значення ця позиція, а, можливо, краще сказати – вимога, набуває на сьогодні, коли Україна переживає важкі часи реформування всіх її галузей в умовах політичної й економічної нестабільності. Некомпетентний підхід до нормотворчості, допущення помилок і прогалин у законодавстві може дорого коштувати нашій державі. Тому необхідно запроваджувати такі процесуальні норми, що не викликають додаткових питань відносно їх застосування. А якщо такі питання й виникають – своєчасно вносити відповідні зміни до їх редакції.

Зокрема, це стосується інституту підслідності на досудовому розслідуванні, оскільки він не тільки пов'язує норми кримінального й процесуального права, а й регулює управлінську діяльність щодо розподілу службових обов'язків і взаємодії між суб'єктами правоохоронної діяльності як у межах одного, так і різних відомств, а саме: органів внутрішніх справ; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів державного бюро розслідувань.

Головним завданням підслідності є недопущення дубляжу, тобто виконання однієї і тієї ж роботи двома й більше суб'єктами, наприклад, окреме здійснення кримінального провадження по одному факту слідчим органів внутрішніх справ і слідчим Служби безпеки України. По-перше, це марне витрачання часу й ресурсів держави, що особливо недоцільно за умов дефіциту бюджету. По-друге, такі дії порушують низку конституційних прав людини й можуть призвести до інших

негативних наслідків. По-третє, неузгодженні дії та некомпетентність в окремих питаннях шкодять кримінальному провадженню загалом.

Питання підслідності виникає на різних стадіях кримінального процесу. Відповідно до положень Кримінально-процесуального кодексу 1960 р. питання підслідності виникало вже на стадії вирішення питання про порушення кримінальної справи. За новим Кримінальним процесуальним кодексом (КК) України це питання залишилось, але в дещо іншому форматі й звучить воно так: «Хто буде вносити інформацію про правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань?». Наступним питанням може бути таке: «Хто буде проводити досудове розслідування?» і так далі. Навіть на стадії судового розгляду може бути порушено питання щодо правильності обраної підслідності на досудовому розслідуванні.

Для кращого розуміння сутності інституту, що розглядається, слід з'ясувати зміст поняття підслідності. Цікавим, наприклад, є те, що це поняття часто ототожнюють із такими категоріями, як «компетенція» та «приналежність».

Поняття «компетенція» передбачає весь об'єм повноважень (прав та обов'язків), якими наділений, відповідно до положень закону та підзаконних актів орган або особа. Зазначена категорія в широкому розумінні пов'язана з розподілом праці, розмежуванням сфер діяльності між різними органами для правильного вирішення покладених на них завдань. Так, поняття «компетенція» визначає: 1) питання, якими відає той чи інший державний орган; 2) повноваження, якими він наділяється для їх вирішення. Компетенція як юридична категорія спрямована на визначення правового статусу конкретного державного органу чи посадової особи. Підслідність – це суто кримінальне процесуальне поняття, тоді як компетенція застосовується й в інших державно-правових відносинах [1, с. 9–10].

У Кримінально-процесуальному кодексі 1960 р. поняття «підслідність» і «підсудність» замінялось іншим – «належність» (п. 3 ч. 2 ст. 97 КПК України в редакції від 1960 р.). Проте ці категорії є різними за змістом. Крім того, поняття

«належність» більш широко застосовується за межами кримінального процесу [1, с. 10].

Підслідність як правова категорія у сфері кримінальної процесуальної діяльності передбачає розмежування повноважень органів розслідування в провадженнях певної категорії щодо кримінальних правопорушень. Її не можна ототожнювати з компетенцією та належністю, оскільки вони є більш широкими поняттями. Також не можна визначати підслідність як повноваження органів слідства на стадії досудового розслідування, оскільки ці повноваження значно ширші, ніж повноваження щодо розслідування певного кола кримінальних правопорушень [1, с. 12].

З урахуванням зазначеного, В. М. Ягодинський тлумачить поняття підслідності як встановлені кримінальним процесуальним законом правила, що визначають повноваження органів слідства в певних кримінальних провадженнях залежно від їх юридичних ознак із метою забезпечення злагодженої та планомірної роботи щодо провадження досудового розслідування й успішного вирішення завдань кримінального судочинства на цій процесуальній стадії [1, с. 12].

А. Ф. Смирнов вважає, що суперечки про підслідність породжують затягування й низьку якість досудового розслідування, з чим важко не погодитись. Науковець наголошує на неможливості вирішення суперечок «на основі спільної домовленості». Натомість він пропонує вдосконалювати кримінальне процесуальне законодавство, у якому має бути чітко регламентовано підслідність органів досудового розслідування [2, с. 98].

Дійсно, серед органів досудового розслідування не повинно виникати суперечок щодо підслідності того чи іншого кримінального провадження. Іноді такі дії можна навіть розглядати як злочинну недбалість. Не дивно, що працівники підрозділів внутрішньої безпеки або контрольно-наглядових органів вважають такі дії корупційними, чи як зараз правильно називати, відповідно до чинного кримінального законодавства, – протиправними діями службових осіб щодо прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди (ст. 368 Кримінального кодексу (КК) України) [3]. Однак слід

визнати, що такі суперечки мали і будуть мати місце, оскільки вони зумовлені ментальним «непереборним бажанням працювати» та негласним правилом слідчого: отримав матеріали – подумай кому їх можна передати!

Можливо, ці два негативні фактори можна використати шляхом заохочень і покарань, перегляд нарахування плати за працю, підвищення кримінальної відповідальності за службові злочини та запровадження інших норм у законодавстві. Крім цього, слід ураховувати, що закон (чіткий і недвозначний) не може передбачити всі можливі життєві ситуації і є лише загальним правилом, тоді як більш детальне роз'яснення порядку дій, застосування, статусу тощо повинні містити вже підзаконні та відомчі нормативні акти.

У розважальних телепрограмах, сучасних театральних постановках часто обігруються іронічні сцени або комічні ситуації з категорії «чорного» гумору, коли працівники правоохоронних органів, користуючись нагодою відсутності свідків, перетягують труп з одного на інший бік проїжджої частини (на територію обслуговування іншого підрозділу), або відштовхують труп від берега, куди його прибило течією річки, і подібних «сценаріїв» багато.

Та існують ситуації, що дійсно потребують уваги, детального вивчення й відповідного вирішення. Іноді, наприклад, слідчі лінійного відділення на залізниці змушені розслідувати злочини, не пов'язані з роботою залізничного транспорту, але вчинені на залізничному полотні. І навпаки, слідчі територіальних органів внутрішніх справ зобов'язані розслідувати злочини, учинені в населеному пункті в зоні дії смуги відводу залізничних доріг, у той час як подібні злочини часто пов'язані з роботою залізничного транспорту. А. Ф. Смирнов пропонує в такому випадку при визначенні підслідності керуватися не територіальною ознакою, а тими завданнями, які вирішуються органами внутрішніх справ на залізничному транспорті [2, с. 99].

Основним правовим джерелом, що регулює застосування інституту підслідності, є КПК України. Зокрема, ст. 216 передбачено перелік кримінальних правопорушень, їх підслідність органам досудового розслідування МВС України,

служби безпеки, органам, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, а також державному бюро розслідувань.

У кримінальних провадженнях щодо злочинів, передбачених ст. 209–1, 384, 385, 386, 387, 388, 396 КК України, досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, до підслідності якого належить злочин, у зв'язку з яким почато досудове розслідування.

Водночас законодавець передбачає виникнення спірних питань щодо підслідності в кримінальних провадженнях за наведеними статтями. Якщо під час досудового розслідування буде встановлено інші злочини, учинені особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, вчиненими особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, і які не підслідні тому органу, що здійснює в кримінальному провадженні досудове розслідування, то в разі неможливості виділення цих матеріалів в окреме провадження прокурор, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, своєю постановою визначає підслідність усіх цих злочинів (ч. 5 ст. 216 КПК України).

Якщо ст. 216 КПК України визначає поділ підслідності між органами досудового розслідування за компетенцією, то ст. 218 КПК України (Місце проведення досудового розслідування) регулює поділ підслідності за територіальною ознакою.

Так, досудове розслідування здійснюється слідчим того органу досудового розслідування, під юрисдикцією якого перебуває *місце вчинення* кримінального правопорушення.

Водночас законодавець не допускає волокити під час вирішення спорів щодо підслідності. Якщо слідчому із заяви, повідомлення або інших джерел стало відомо про обставини, що можуть свідчити про кримінальне правопорушення, розслідування якого не віднесе до його компетенції, він проводить розслідування доти, доки прокурор не визначить іншу підслідність.

Якщо ж *місце вчинення* кримінального правопорушення *невідоме* або його було вчинено за межами України, місце проведення досудового розслідування визначає відповідний прокурор, який *керується іншими факторами*, такими як: місце

виявлення ознак кримінального правопорушення, місце перебування підозрюваного чи більшості свідків, місце закінчення кримінального правопорушення або настання його наслідків тощо (ч. 3 ст. 218 КПК України).

З метою уникнення дубляжу кримінальних проваджень або одночасного розслідування одного факту різними підрозділами чи відомствами на початку розслідування слідчий перевіряє наявність уже розпочатих досудових розслідувань щодо того ж кримінального правопорушення.

У разі, якщо буде встановлено, що іншим слідчим органу досудового розслідування або слідчим іншого органу досудового розслідування розпочато кримінальне провадження щодо того ж кримінального правопорушення, слідчий передає слідчому, який здійснює досудове розслідування, наявні в нього матеріали й відомості, повідомляє про це прокурора, потерпілого або заявника та вносить відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Спори про підслідність вирішує керівник органу прокуратури вищого рівня.

Слід зазначити, що ч. 6 ст. 218 КПК України містить одну з форм взаємодії між органами досудового розслідування. Слідчий, прокурор має право провадити слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії на території, що перебуває під юрисдикцією іншого органу досудового розслідування, або своєю постановою *доручити* їх проведення такому органу досудового розслідування, який зобов'язаний її виконати. Також ми бачимо, що межі повноважень слідчого не обмежуються лише територією під його юрисдикцією, а поширюються на територію всієї України.

На відомчому рівні, крім законодавчих актів, підслідність між підрозділами регулюється відомчими нормативно-правовими актами.

Зокрема, відповідно до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженої наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ

України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії» від 19 листопада 2012 р. № 1050, оперативний черговий, отримавши заяву чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення й іншу подію від слідчого або іншої службової особи, зобов'язаний діяти відповідно до Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, затвердженої наказом МВС України від 28 квітня 2009 р. № 181, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 20 серпня 2009 р. за № 786/16802, відразу зареєструвати її в журналі ЄО та направити на місце події слідчо-оперативну групу чи оперативну групу (п. 2.2 Інструкції).

Відповідно до п. 2.3 цієї Інструкції, інформацію, що надійшла до чергової частини органу внутрішніх справ про вчинене кримінальне правопорушення й іншу подію на території обслуговування *іншого* органу внутрішніх справ, оперативний черговий відразу *реєструє в журналі ЄО та невідкладно інформує* про це той орган, на території оперативного обслуговування якого мала місце така подія.

Матеріали з ознаками вчинення кримінального правопорушення заборонено передавати без реєстрації в журналі ЄО та Єдиному реєстрі досудового розслідування до іншого органу внутрішніх справ.

Зазначені пункти визначають порядок дій оперативного чергового при надходженні заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення на території його обслуговування, а також на території обслуговування іншого ОВС. Однак, з наведеного не є незрозумілим, чи повинен оперативний черговий направляти слідчо-оперативну групу на місце події, що відбулася, за попередньою інформацією, на території обслуговування іншого ОВС.

Це яскравий приклад того, про що йшлося вище. Оперативний черговий не повинен здогадуватися, направляти йому групу в такому разі чи ні. Є працівники, які вважають, що за таких умов необхідно повідомити ОВС відповідної юрисдикції та,

zareєструвавши матеріали до Єдиного обліку та ЄДРД, спрямувати їх за підслідністю, не направляючи групу на місце події.

Тоді виникає два питання. По-перше, чи не втрачаються дорожочинні хвилини, від яких залежить доля майбутнього кримінального провадження, а, можливо, й життя людини, поки інформація про кримінальне правопорушення знайде свого відповідного адресата? По-друге, якщо місце події розташоване на суміжній території обслуговування різних ОВС, і другий ОВС, отримавши повідомлення про подію від першого, направив на місце події слідчо-оперативну групу, яка, прибувши на місце, з'ясовує, що подія відбулася все ж таки на території першого ОВС, який першим отримав інформацію про злочин, чи не розцінюватимуться такі дії органів внутрішніх справ як злочинна недбалість?

З метою уникнення подібних ситуацій, вважаємо за необхідне зазначити в нормативних актах, зокрема в наведеній інструкції, що в разі отримання інформації про кримінальне правопорушення, учинене на суміжній території обслуговування іншого ОВС, оперативний черговий, крім зазначених в інструкції дій, повинен *обов'язково* направити свою слідчо-оперативну групу в строки визначені нормативами МВС України, якщо місце події розташовано на відстані до 1 км (відстань може варіюватися та потребувати додаткового обґрунтування) від умовного кордону між територіями обслуговування.

Отже, крім КПК України, застосування підслідності регулюють чимало відомчих нормативно-правових актів, що також повинні укладатися з дотриманням певних вимог. Насамперед, вони повинні бути доступними для розуміння, недвозначними, змістовними, своєчасно зміненими чи доповненими відповідно до сучасних потреб кримінального судочинства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ягодинский В. Н. Подследственность преступлений : [учеб.-метод. пособие] / В. Н. Ягодинский. – К. : РИО МВД Украины, 1994. – 76 с.
2. Смирнов А. Ф. Некоторые вопросы подследственности уголовных дел на транспорте / А. Ф. Смирнов // Уголовно-

процессуальные формы борьбы с правонарушениями : сб. науч. тр. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т. – С. 97–100.

3. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями : за станом на 10 верес. 2013 р. – Офіц. текст. – К. : Паливода А. В., 2013. – 212 с.

4. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії : наказ МВС України від 19 листоп. 2012 р. № 1050 // Офіційний вісник України. – 2013. – 15 січ.