

To sum up, it should be noted that taking into account the potential threats to the national security of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine should adopt the law on the responsibility of Ukrainian citizens for voluntary cooperation with the occupants if it creates a danger to the national interests of Ukraine or cause a grave consequences.

In our mind, this legislative act should clearly define a notion of “collaboration”, describe all of its forms, and create a new effective legal mechanism for such action.

Keywords: national security, military occupation, acts of aggression, cooperation with occupiers, collaboration.

УДК 343.1

Є. В. СОЛОМАТИН

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДСЛІДНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА ПРЕДМЕТНОЮ ОЗНАКОЮ

Розглянуто наукові проблеми, пов'язані з предметною підслідністю. Проаналізовано передбачену чинним законодавством систему предметної підслідності, визначено її елементи, що потребують подальшого дослідження. Наявна система розподілу кримінальних проваджень між органами досудового розслідування за предметною ознакою має суттєві недоліки і потребує вдосконалення, що передбачає необхідність відповідного наукового обґрунтування.

Ключові слова: *слідство, підслідність, органи досудового розслідування, предметна підслідність.*

© СОЛОМАТИН Євгеній Володимирович – аспірант відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Соломатин Е.В. Отдельные проблемы размежевания подследственности органов досудебного расследования по предметному признаку

Рассмотрены научные проблемы, связанные с предметной подследственностью. Проанализирована предусмотренная действующим законодательством система предметной подследственности, определены её элементы, нуждающиеся в дальнейшем исследовании. Существующая система распределения уголовных производств между органами досудебного расследования имеет существенные недостатки и нуждается в усовершенствовании, что предусматривает необходимость соответствующего научного обоснования.

Ключевые слова: следствие, подследственность, органы досудебного расследования, предметная подследственность.

Solomatın Yevheniy. Selected issues of subject - matter investigative jurisdiction of pre - trial investigation bodies

The article is dedicated to analyzing the scientific problems related to subject - matter investigative jurisdiction. An analysis of the existing system of subject - matter investigative jurisdiction has been done. The aforementioned system's elements in need of further research have been pointed out. The existing system of distribution of criminal cases between investigation bodies contains a number of flaws and needs improvement, for which a research - based rationale is needed.

Keywords: investigation, investigative jurisdiction, pre - trial investigation bodies, subject - matter investigative jurisdiction.

Протягом останніх декількох років система досудового розслідування України зазнала серйозних змін, а саме – створено нові органи досудового розслідування, здійснено реорганізацію міліції в Національну поліцію, позбавлено функції розслідування прокуратуру. В таких умовах великого значення набуває питання недопущення колізій правових норм, що визначають підслідність органів досудового розслідування, і спорів про підслідність між даними органами, що породжує необхідність ґрунтовного дослідження наукових проблем, пов'язаних з окремими видами підслідності. Науковим підґрунтям дослідження стали праці таких науковців, як В.І. Василичук, Ю.М. Грошевий, Ю.І. Кицан, М.М. Михеєнко,

В.Т. Нор, А.А. Омаров, А.В. Самодін, Г.І. Сисоєнко, М.І. Сірий, Є.Д. Скулиш, О.Ю. Татаров, В.Я. Тацій, Г.І. Чангулі, С.С. Чернявський, В.П. Шибіко.

Відповідно до ст. 38 КПК, органами досудового розслідування є: органи Національної поліції; органи безпеки; органи, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства; органи державного бюро розслідувань; Національне антикорупційне бюро України; органи Державної кримінально-виконавчої служби.

Відповідно до ч.1 ст. 216 КПК, слідчі органи Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування. Таким чином, систему предметної підслідності в Україні побудовано за принципом розподілу сфер компетенції органів досудового розслідування на підслідність спеціалізованих органів (СБУ, НАБУ, Державне бюро розслідувань, органи, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства) та підслідність Національної поліції (злочини, не віднесені до підслідності спеціалізованих органів). Такий принцип можна охарактеризувати як "принцип залишку" або "принцип решти". Окремо слід виділити підслідність органів Державної кримінально - виконавчої служби, визначену винятково за територіальною ознакою (за ч.6 ст.216 КПК, слідчі ДКВСУ здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях ДКВСУ).

Підслідність органів Служби безпеки України визначено ч. 2 ст. 216 КПК. Як зазначають Г.І. Сисоєнко та А.В. Самодін, за новим КПК СБУ залишається традиційним органом досудового розслідування¹. Підслідність органів безпеки за предметною ознакою можна розділити на кілька сфер: **1) злочини, здатні завдати найбільшої шкоди українському народові і державі, іншим державам та всьому людству** (злочини проти основ національної безпеки України (ст.109 - 114-1 ККУ), злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (частково, ст. 436, 437 - 444, 446, 447), злочини,

пов'язані з тероризмом (ст. 258 - 258-5), незаконне виготовлення ядерного вибухового пристрою (ст.265-1); **2) злочини, пов'язані з секретною інформацією** (злочини у сфері охорони державної таємниці (ст. 328 - 330, 422), незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів отримання інформації (ст. 359); **3) злочини, пов'язані з перетинанням спеціально визначених ліній розмежування** (злочини, пов'язані з перетинанням державного кордону України та меж тимчасово окупованої території України (частково, ст. 332-1, 333, 334), контрабанда (ст. 201), контрабанда наркотичних засобів (ст. 305).

Відповідно до Закону України "Про Службу безпеки України", СБУ – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, на який покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, забезпечення охорони державної таємниці, попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Як зазначає О.М. Полковніченко: "Діяльність спецслужб зазвичай полягає у контррозвідувальній протидії розвідувальній діяльності, а також боротьбі з закордонними антидержавними проявами ..."². Цю думку поділяють О.І. Ткач та В.В. Сорокін³.

Таким чином, до підслідності СБУ за предметною ознакою мають відноситись злочини, характерною ознакою яких є здатність заподіювати шкоду суспільним відносинам, з якими пов'язаний сам факт існування української держави і суспільства. Такими є: 1) відносини в сфері захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення нормального функціонування пе-

редбачених законами України органів влади, здійснення ними ефективного контролю над територією України, прийняття ними рішень у відповідності з законодавством України; 2) відносини в сфері захисту економічного, науково – технічного, оборонного потенціалу України від недружніх дій іноземних держав, недержавних організацій та груп, окремих осіб, відвернення і припинення дій, здатних призвести до зниження обороноздатності держави, виникнення кризових явищ в економіці; 3) відносини в сфері захисту інформації, забезпечення секретності якої має значення для нормальної роботи органів влади, захисту життєво важливих інтересів держави в сферах економіки та оборони. Окрім того, для даних злочинів характерні певні особливості в контексті оперативно – розшукового забезпечення розслідування та забезпечення режиму секретності в процесі проведення розслідування (агентурна робота, застосування спеціальних технічних засобів тощо).

Відповідно, до підслідності органів досудового розслідування Служби безпеки України, на нашу думку, слід віднести злочини, пов'язані з розвідувально-підривною діяльністю проти України з боку іноземних держав, недержавних організацій та груп, окремих осіб, злочини, пов'язані з тероризмом, злочини, пов'язані з секретною інформацією. Злочини, пов'язані з перетинанням спеціально визначених ліній розмежування, в умовах зовнішньої військової агресії проти України також мають згадану вище характерну ознаку, оскільки можуть заподіяти значну шкоду обороноздатності держави. В контексті завдань, поставлених перед СБУ, недоцільним видається віднесення до підслідності СБУ таких злочинів, як злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, контрабанда та контрабанда наркотичних засобів, оскільки дані злочини не містять названих вище характерних ознак злочинів, досудове розслідування яких має здійснювати СБУ.

В 2015 році було створено новий орган досудового розслідування, аналогів якого в історії правоохоронної системи України не існувало – Національне антикорупційне бюро України. Відповідно до ст.1 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро

України", завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Відповідно до ч.5 ст. 216 КПК, до підслідності НАБУ за предметною ознакою віднесено: 1) злочини, пов'язані з посяганням на майно держави, підприємств, установ, організацій (ст. 191, ст. 206-2, ст. 410); 2) легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209); 3) злочини, пов'язані з бюджетними коштами (ст. 210, ст. 211); 4) злочини, пов'язані з незаконним одержанням доходів особами, що стало можливим в силу їх службового становища (ст. 354, ст. 366-1, ст. 368, ст. 368-2, ст. 369); 5) зловживання владою або службовим становищем (ст. 364); 6) зловживання впливом (ст. 369-2).

Відповідно до ст.1 Закону України "Про запобігання корупції", корупційним правопорушенням є діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Чинним законодавством (примітка до ст.45 Кримінального кодексу України) визначено, що корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу.

Таким чином, до підслідності НАБУ за предметною ознакою віднесено злочини, що, відповідно до ст. 1 Закону України "Про запобігання корупції", відносяться до корупційних правопорушень. При цьому, на нашу думку, слід звернути увагу на наступне:

1) перелік злочинів, що відносяться до підслідності НАБУ за предметною ознакою, і перелік корупційних злочинів, наведений в чинному законодавстві, не збігаються. Як зазначає В.М. Трепак, існує невідповідність між переліком злочинів, які ст. 45 Кримінального кодексу визначені як корупційні, та закріпленим у Законі України "Про запобігання корупції" поняттям "корупційне правопо-

рушення, за яке передбачено кримінальну відповідальність"⁴. Слід зазначити, що саме поняття корупційного злочину та питання про те, які злочини можна визнати корупційними, є предметом дискусії в науковому середовищі. Наприклад, О.К. Марін, пропонуючи визначення корупційного злочину як злочину, який вчиняється службовою особою або особою, яка надає публічні послуги з використанням свого спеціального статусу з метою одержання неправомірної вигоди, зазначає, що чинним Кримінальним кодексом передбачено близько 100 складів злочинів, що підпадають під дане визначення⁵. А.В. Савченко зазначає: "Корупційні злочини повністю не збігаються з жодною групою злочинів у національному КК ... Корупційні злочини не зводяться тільки до злочинів у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг"⁶;

2) передбачено дві додаткові альтернативні умови для віднесення вчиненого злочину до підслідності НАБУ за предметною ознакою - умова стосовно розміру предмета злочину або завданої ним (злочином) шкоди, та умова стосовно особи, щодо якої вчинено злочин (умова стосується окремих складів злочинів);

3) передбачена окрема умова віднесення злочину до підслідності НАБУ за персональною ознакою (вчинення злочинів високопоставленими посадовими та службовими особами, судьями, працівниками правоохоронних органів).

До підслідності НАБУ відноситься чітко визначений ряд корупційних злочинів, якими завдано шкоди визначеного розміру та/або які вчинено службовими і посадовими особами, які займають відповідальне становище. Можна зробити висновок, що основною функцією НАБУ в його нинішньому форматі, згідно з чинним законодавством, є протидія проявам корупції на вищих рівнях державної влади, які завдають значної шкоди.

На нашу думку, саме питання про створення окремого органу, завданням якого є винятково протидія проявам корупції, не є однозначним. Аналізуючи іноземний досвід, вважаємо за необхідне зазначити, що створення окремого органу не є обов'язковою

передумовою ефективної протидії корупції, зокрема ефективного розслідування корупційних злочинів. Так, О.Ю. Татаров та С.С. Чернявський, описуючи результати реформи правоохоронних органів в Грузії, де було досягнуто істотних результатів у даній сфері, зазначають: "На Департамент конституційної безпеки МВС Грузії ... покладено широкі функції з виявлення та розслідування корупційних та інших злочинів, вчинених державними посадовими особами, зокрема представниками правоохоронних структур..."⁷. Таким чином, створення окремого правоохоронного органу, уповноваженого протидіяти корупційним проявам, не є обов'язковою передумовою ефективного протистояння корупції. Відповідно, питання про доцільність створення окремого органу досудового розслідування, до підслідності якого відносяться винятково корупційні злочини, потребує додаткового дослідження. Окрім того, ідея створення антикорупційного органу, спрямованого на протидію проявам корупції у вищих сферах державної влади, видається неоднозначною. Як зазначає В.В. Комашко, у світовій спільноті ще не вироблено єдиного підходу до створення та функціонування спеціалізованої державної правоохоронної структури, діяльність якої спрямовано на протидію корупції⁸. Вирішальне значення має те, наскільки широким має бути коло завдань даного органу, і, відповідно, яке положення має бути покладено в основу визначення підслідності даного органу – положення про необхідність кваліфікованої протидії будь-яким проявам корупції чи положення про необхідність кваліфікованої протидії найбільш шкідливим для суспільства та держави проявам корупції на вищих рівнях державної влади. Можна констатувати, що на даний момент існує три моделі протидії корупційним проявам в рамках правоохоронної системи: 1) включення корупційних злочинів до підслідності органів поліції («грузинська модель»); 2) включення корупційних злочинів, які вчинені певними посадовими особами держави та/або якими завдано значної шкоди, до підслідності спеціального антикорупційного органу, та включення решти корупційних злочинів до підслідності органів поліції (модель, застосована в Україні); 3) включення всіх

корупційних злочинів до підслідності спеціального антикорупційного органу. Питання про те, яка саме модель має бути застосована в Україні, на нашу думку, повинно бути предметом дослідження. Окрім того, є сумніви стосовно віднесення до підслідності НАБУ злочину, передбаченого статтею 410 Кримінального кодексу України, який відноситься до злочинів проти встановленого порядку несення військової служби.

Відповідно до ч.4 ст. 216 КПК, до підслідності Державного бюро розслідувань віднесено: 1) за персональною ознакою – злочини, вчинені високопоставленими посадовими та службовими особами, судьями, працівниками правоохоронних органів, НАБУ, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (крім злочинів, віднесених до підслідності НАБУ); 2) за предметною ознакою – злочини проти встановленого порядку несення військової служби, за винятком злочину, передбаченого ст. 422 Кримінального кодексу (злочин, пов'язаний з державною таємницею, відноситься до підслідності СБУ). Відповідно до ст.1 Закону України "Про Державне бюро розслідувань", 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. Ідея створення принципово нового, окремого правоохоронного органу для протидії злочинним проявам з боку високопосадовців та працівників правоохоронних органів не є новою в українському науковому середовищі. Так, Є.Д. Скулиш, який пов'язує потребу в такому органі з необхідністю ефективної протидії корупції, зазначає: "Розслідуванню будь-яких злочинів, вчинених представниками органів державної влади, суду і правоохоронних органів, майже завжди протидіють як винні, так і інші зацікавлені особи"⁹. На думку В.І. Цимбалюка, встановлена законодавством система органів досудового розслідування не здатна забезпечити ефективне здійснення функцій досудового розслідування кримінальних справ щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів¹⁰.

Враховуючи те, що на даний момент в Україні створено спеціалізований правоохоронний орган для протидії корупції на вищих рівнях державної влади (НАБУ), доцільність створення іншого окремого органу для розслідування злочинів, вчинених високопоставленими посадовими і службовими особами, на нашу думку, є сумнівною. Окрім того, в контексті планів створення нового правоохоронного органу для протидії злочинності у Збройних силах (військової поліції), викликає сумніви віднесення до підслідності Державного бюро розслідувань за предметною ознакою злочинів проти встановленого порядку несення військової служби, для яких характерним є ряд специфічних ознак (спеціальний суб'єкт, завдання шкоди обороноздатності держави та ін.). Також, на нашу думку, варте уваги питання про підслідність злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, характерними ознаками яких є: здатність заподіювати значну шкоду не лише Україні, а й іншим державам і всьому людству; той факт, що дані злочини є серйозним порушенням прав людини, що визнаються і захищаються в цивілізованому світі; значний вплив якісного розслідування даних злочинів на міжнародну репутацію України. Розслідування таких злочинів потребує високої якості оперативно – розшукової та слідчої роботи, високої кваліфікації фахівців, відповідного рівня їх матеріально - технічного забезпечення. Тому вважаємо, що питання про можливість віднесення даної групи злочинів до підслідності Державного бюро розслідувань потребує ретельного вивчення.

Показовим прикладом некоректного визначення підслідності кримінального провадження за предметною ознакою є проведення Головною військовою прокуратурою розслідування за підозрою колишнього голови Державної податкової служби України в участі у злочинній організації, вчиненні у її складі тяжкого злочину у сфері службової діяльності, вчиненні легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом¹¹. Вказані злочини не відносяться до підслідності органів військової прокуратури, до якої віднесено вій-

ськові злочини, злочини, вчинені військовослужбовцями та деякими іншими особами. Окрім того, підслідність органів військової прокуратури визначено не КПК, а наказом Генеральної прокуратури України від 29.08.2014 р. № 12гн "Про особливості діяльності військових прокуратур", що, на нашу думку, є порушенням умов нормального функціонування системи досудового розслідування.

Для передбаченої чинним законодавством системи предметної підслідності характерне наступне: 1) досить широке коло підслідності органу (СБУ), який формально є спецслужбою, віднесення до підслідності СБУ злочинів, що не відповідають покладеним на неї завданням; 2) наявність двох органів (НАБУ та ДБР), покликаних здійснювати досудове розслідування щодо злочинів, вчинених групами осіб, які багато в чому збігаються, причому підслідність даних органів розмежовано за предметною ознакою; 3) наявність декількох специфічних груп злочинів (злочини проти встановленого порядку несення військової служби, злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку), віднесених до підслідності органів, чий завдання не відповідають специфічним ознакам таких злочинів. На практиці це може призвести до навантаження органів досудового розслідування роботою, що не відповідає їх завданням, та зниження якості досудового розслідування. У зв'язку з цим існує необхідність ґрунтовного дослідження наукових проблем, пов'язаних з розподілом кримінальних проваджень між органами досудового розслідування за предметною ознакою, зокрема з визначенням завдань кожного органу досудового розслідування та критеріїв віднесення злочинів до підслідності того чи іншого органу.

1. Сисоєнко Г.І., Самодін А.В. Нові органи досудового розслідування в Україні // Часопис цивільного і кримінального судочинства. Київ, 2015. Вип. 5 (26). С. 117 - 126. **2.** Полковніченко О.М. Шляхи удосконалення практичної діяльності Служби безпеки України щодо реалізації правоохоронної функції держави // Форум права. Харків, 2011. Вип. 4. С. 571 - 576. **3.** Ткач О.І., Сорокін В.В. До проблеми реформування СБУ в контексті євроінтеграції // Освіта регіону.

Київ, 2009. Вип. 2. С. 122. 4. *Тренак В.М.* Законодавче визначення поняття "корупційне правопорушення" як потенційне джерело колізій: проблемні питання теорії та практики // Юридична Україна. Київ, 2016. Вип. 3-4. С. 50-57. 5. *Марін О.К.* Антикорупційні новели кримінального законодавства // Громадський портал Львова. URL: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/936>. 6. *Савченко А.В.* Корупційні злочини в Україні: проблеми кримінально-правового розуміння // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. Київ, 2015. Вип. 3. С. 14 – 24. 7. *Татаров О.Ю., Чернявський С.С.* Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в діяльності органів внутрішніх справ // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. Київ, 2013. Вип. 23. С. 390 – 400. 8. *Комашко В.В.* Особливості організаційно - правових основ функціонування державного бюро розслідувань як однієї з новел Кримінального процесуального кодексу України // Вісник АМСУ. Дніпропетровськ, 2014. Вип. 1 (12). С. 132-138. 9. *Скулиш Є.Д.* Проблемні питання створення державного бюро розслідувань // Вісник Національної академії правових наук України. Київ, 2013. Вип. 4 (75). С. 205–215. 10. *Цимбалюк В.І.* Функція досудового слідства в повноваженнях Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро // Право і безпека. Харків, 2014. Вип. 3 (54). С. 160-164. 11. *Головна* військова прокуратура проводить обшуки у екс-керівників банку "Капітал". URL: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=218005.

***Solomatin Yevheniy.* Selected issues of subject - matter investigative jurisdiction of pre - trial investigation bodies**

The present paper concentrates on analyzing the system of subject - matter investigative jurisdiction stipulated by the current legislation. The main objective of this paper is to formulate the structure of the existing system of subject - matter investigative jurisdiction and point out the elements of the said system that need improvement. Considered here are the key components of the current system of subject - matter investigative jurisdiction, as well as the most important problems related to it.

During the pre - trial investigation, it is necessary to ensure that the investigation is performed by an agency which has the authority over this particular case. Therefore, the institution of investigative jurisdiction plays an important role in the

investigation. A number of fundamental changes have occurred in the system of pre-trial investigation recently. Some new agencies have been created, such as the National Anti - Corruption Bureau and the State Bureau of Investigations. It is vital to define the cases which each investigation agency has the authority over. As a result, the problem of improving the system of subject - matter investigative jurisdiction has become quiet relevant.

Keywords: criminal justice, investigation, investigative jurisdiction, pre - trail investigation bodies, subject - matter investigative jurisdiction, law enforcement.