

*Супрунчук О. О.,
офіцер регіонального центру (з місцем дислокації н.п. Одеса)
Головного центру оперативного документування
та оперативно-технічних заходів
Державної прикордонної служби України,
аспірант Національної академії внутрішніх справ*

ПРАВОВІ ЗМІНИ ПІДСЛІДНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В 1990–2022 РР. (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

Анотація. У науковій статті здійснено історико-правовий аналіз питання визначення та розмежування підслідності між різними органами досудового розслідування в контексті правотворчих змін в 1990–2022 рр., що є ключовим елементом ефективного функціонування кримінального процесу в Україні. Автор звертається до аналізу чинних норм Кримінального процесуального кодексу України та норм Кримінального процесуального кодексу України 1960 року, який діяв на території України до 2012 року, а також досліджує проблематику, пов'язану із правозастосуванням цих норм у практичній діяльності органів досудового розслідування. Зокрема, розглянуто особливості підслідності органів внутрішніх справ, Національної поліції, органів безпеки, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України та інших уповноважених органів.

Зазначається історико-правова еволюція підслідності органів досудового розслідування за період незалежності України, що насамперед зумовлювалось суспільно-політичною ситуацією в державі: революціями 2004 та 2014 років, інтеграцією України до європейського співтовариства і взяттям на себе міжнародних зобов'язань в питаннях боротьби з корупцією в рамках підписання різних міжнародних нормативно-правових актів.

Наголошується на значенні чіткого визначення підслідності для недопущення дублювання повноважень та забезпечення оперативності й ефективності розслідування злочинів. У роботі підкреслюється, що складність розмежування компетенції часто зумовлена нечіткістю законодавчих формулювань, недостатнім методологічним підґрунтям та наявністю колізійних норм.

Досліджуються також питання законодавчих ініціатив і можливих шляхів удосконалення нормативної бази з метою мінімізації конфліктів підслідності.

Звертається увага на те, що питання підслідності є важливим моментом в ході досудового розслідування, оскільки при порушенні підслідності вся зібрана інформація може бути визнана судом недопустимою.

В статі аналізується практика Конституційного Суду України, Верховного Суду та надаються рекомендації щодо підвищення ефективності механізмів координації між різними правоохоронними органами. Особлива увага приділяється впровадженню сучасних підходів у процесі досудового розслідування, що сприяють посиленню прозорості й відповідності європейським стандартам у сфері захисту прав і свобод громадян. У підсумку автор доходить висновку про необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними нормами та принципами,

що регулюють питання підслідності, для підвищення загальної ефективності кримінального судочинства в Україні. Також аналізується інформація щодо неповноти законодавчого регулювання питань підслідності.

Ключові слова: підслідність, органи досудового розслідування, КПК України, НАБУ, ДБР, Національна поліція, СБУ, прокуратура.

Постановка проблеми. Підслідність кримінальних проваджень є одним із ключових елементів у системі кримінального процесу, оскільки вона визначає, який орган уповноважений на проведення досудового розслідування конкретної справи. Основні засади підслідності були закріплені у статті 112 Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року [1] та чинні положення – у статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) [2], де визначені правила та компетенції відповідних слідчих органів та прокуратури. Проте детальний аналіз законодавчих норм та їхнього застосування на практиці виявляє певні недоліки та прогалини, які ускладнюють ефективну роботу системи досудового розслідування.

Недосконалість чинного законодавства щодо підслідності створює низку проблемних питань у діяльності слідчих органів та прокуратури. Зокрема, це стосується чіткого розмежування повноважень між різними суб'єктами досудового розслідування, що часто призводить до неузгодженостей, затримок у передачі справ і зниження оперативності розслідування. У результаті страждає своєчасність збору доказів, що, своєю чергою, впливає на їх допустимість і подальше використання у кримінальному процесі.

Практика застосування правил підслідності демонструє їхню недостатню гнучкість у випадках, коли кримінальне провадження вимагає залучення кількох слідчих підрозділів через складність або специфіку кримінального правопорушення. У свою чергу негативно впливає на якість досудового розслідування та ефективність виконання завдань кримінального провадження, як-от забезпечення законності, справедливості та притягнення винних до відповідальності.

Тому, сучасний стан інституту підслідності потребує вдосконалення на законодавчому рівні. Необхідно створити більш чіткі та логічні механізми розподілу повноважень між слідчими органами, оптимізувати процеси передачі проваджень та забезпечити їх відповідність сучасним викликам кримінального процесу. Лише так можна досягти належної оперативної

сті, ефективності та справедливості у розслідуванні кримінальних справ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблемного питання дослідження такі вчені, як: Кицан Ю. І., Погорецького М. А., Гринюка В. О., Банчука О. А., Дмитрієвої І. О., Садової З. М. та Хавронюка М. І., Спусканюк Ю. В., Ступаком І. І. та інші.

Постановка завдання. Метою дослідження є вивчення еволюції законодавчого регулювання підслідності органів досудового розслідування в Україні, визначення ключових етапів і особливостей правотворчих змін у період з 1990 по 2022 роки, аналіз їх впливу на ефективність досудового розслідування та забезпечення прав учасників кримінального процесу.

Виклад основного матеріалу. Історія розвитку системи органів досудового розслідування в Україні за період 1990–2022 років демонструє значні трансформації, зумовлені як соціально-політичними змінами, так і необхідністю вдосконалення кримінальної юстиції. До 2014 року система була відносно стабільною. З 1960 року, після прийняття Кримінально-процесуального кодексу, основу органів досудового слідства формували слідчі підрозділи органів внутрішніх справ (далі – ОВС), органів безпеки, прокуратури та, з 1998 року, органів податкової міліції. Упродовж цього часу система майже не зазнавала змін, хоча питання її вдосконалення залишалося на порядку денному.

Питання захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду постали одразу після проголошення незалежності України. Прийняття нового КПК України відповідно до норм міжнародного права та з дотриманням прав людини ще в 90-х роках ХХ століття було викликом для молодого держави, проте реалізувати це вдалося лише в 2012 році.

Проблема визначення підслідності може виникати на будь-якому етапі кримінального процесу. За нормами Кримінально-процесуального кодексу 1960 року вона постала ще на початковій стадії – під час вирішення питання про відкриття кримінальної справи. За твердженням М. А. Погорецького та В. О. Гринюка, питання підслідності зазвичай постає в ході досудового розслідування на різних його етапах. Проте воно може виникати і на судовій стадії процесу, коли вирішується питання про допустимість доказів, отриманих із порушенням правил підслідності під час досудового розслідування [4, с. 63].

Особливо гостро постало питання про позбавлення прокуратури функції досудового розслідування. У 2008 році була здійснена спроба визнати неконституційними окремі положення Закону України «Про прокуратуру», що дозволяли слідчим прокуратури проводити досудове розслідування у кримінальних справах. Аргументація полягала у необхідності розмежування функцій нагляду та слідства в межах органів прокуратури, що відповідає європейським стандартам і рекомендаціям міжнародних інституцій. Результатом цих процесів стало остаточне позбавлення прокуратури функції досудового слідства в новому КПК України 2012 року.

Науковець та практик Ю. І. Кицан у своїх дослідженнях намагався з'ясувати особливості визначення підслідності у кримінальному провадженні України (ст. 216 КПК), зокрема, який орган досудового розслідування уповноважений займа-

тися конкретним кримінальним правопорушенням. Посилаючись на погляди одного з реформаторів вітчизняного кримінального процесу початку 2010-х років, він підкреслив, що за часів дії КПК 1960 року не було чіткого розмежування між слідчими органами: «Хто першим відкрив кримінальне провадження, той її й розслідував». Призводило до ситуації, коли підприємці були змушені повторювати одні й ті самі пояснення в різних відомствах – податковій, міліції, СБУ чи прокуратурі. Реформи мали покласти край такому безладу, закріпивши за кожним органом перелік злочинів та відповідальність за їх розслідування [5, с. 207–210].

Водночас запровадження персональної підслідності замість альтернативної не вирішило питання, чому саме той чи інший орган досудового розслідування отримує повноваження розслідувати конкретні кримінальні правопорушення. Моніторинговий звіт про реалізацію положень КПК за 2013 рік під керівництвом О. А. Банчука, І. О. Дмитрієвої, З. М. Садової та М. І. Хавронюка також не надає відповіді на це питання. Законопроект № 2253а від 06.06.2013 р., ініційований І. І. Ступаком, який передбачав розширення підслідності СБУ за рахунок кримінальних правопорушень, пов'язаних із легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом (ст. 209 КК України). Науковці зазначили, що така ініціатива суперечить рекомендаціям Ради Європи, яка закликає обмежити функції спецслужб питаннями національної безпеки, позбавивши їх права на розслідування кримінальних справ.

Науковець Ю. В. Спусканюк частково досліджував це питання. Він спочатку посилається на Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1402 (1999), де наголошено, що служби безпеки в більшості європейських країн не здійснюють розслідування, а займаються виключно питаннями державної безпеки. Водночас Ю. В. Спусканюк робить висновок, що СБУ має право розслідувати кримінальні правопорушення, які посягають на основи національної безпеки України. Таким чином, його позиція виглядає суперечливою: з одного боку, він визнає міжнародну практику, а з іншого – допускає збереження слідчих функцій для СБУ.

Схожі проблеми підслідності піднімає колектив Національної академії прокуратури України. Дослідники зазначають, що перерозподіл підслідності призвів до значного навантаження на органи внутрішніх справ, які розслідують майже 95% кримінальних проваджень. Однак вони не пояснюють, чому склалася така ситуація та чи є вона виправданою [5].

У чинному кримінальному процесуальному законодавстві України термін «підслідність» використовується в низці правових норм, зокрема у ст. 214, 216, 218 КПК України [1], проте його законодавче визначення відсутнє, що спричиняє дискусії серед науковців та практиків щодо його змісту. Поширеним є підхід, який визначає дві ключові ознаки підслідності: властивості кримінального провадження або кримінального правопорушення та компетенцію органу досудового розслідування. Водночас даний підхід не повністю розкриває сутність підслідності як правового інституту. Ю. І. Кицан пропонує розглядати підслідність ширше – як інститут, що охоплює не лише обов'язок органу розслідувати провадження, а й умови, порядок передачі справ між органами, вирішення спорів про підслідність та правові наслідки порушення її правил [5].

Револуція гідності в Україні 2013–2014 років запустила багато різних процесів, в тому числі і у правоохоронній сфері,

що зумовило створення нових органів досудового розслідування. Рушійні суспільно-політичні зміни, завжди, суттєво впливають на законодавця.

У період масштабних реформ та складної політичної й економічної ситуації в Україні, надзвичайно важливо забезпечити якісний підхід до нормотворчості. Помилки чи недоліки у законодавстві можуть мати серйозні негативні наслідки для держави. Саме тому слід впроваджувати чіткі й однозначні процесуальні норми, які мінімізують можливість неоднозначного тлумачення на практиці. У разі виникнення суперечливих питань необхідно оперативно вносити необхідні корективи до чинної редакції законів. Особливу увагу слід приділити інституту підслідності у межах досудового розслідування. Інститут є ключовим не лише для узгодження норм кримінального та процесуального права, а й для організації ефективної управлінської діяльності. Він забезпечує належний розподіл обов'язків та координацію роботи між суб'єктами правоохоронної діяльності як всередині одного відомства, так і на міжвідомчому рівні. До таких суб'єктів належать органи внутрішніх справ, органи безпеки, податкові органи та Державне бюро розслідувань.

Головна мета підслідності – запобігти дублюванню роботи різними суб'єктами, як-от паралельне розслідування одного факту слідчими органів внутрішніх справ та Служби безпеки України, що марнує державні ресурси й час, що є особливо критичним в умовах бюджетного дефіциту. Окрім того, такі дії порушують конституційні права людини та можуть спричинити інші негативні наслідки. Неузгодженість і недостатня компетентність у процесі розслідування завдають загальної шкоди кримінальному провадженню.

Суттєві зміни у системі досудового розслідування відбулися у 2014–2022 роках. Протягом зазначеного періоду було створено чотири нові органи досудового розслідування:

1. Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) – для розслідування кримінальних правопорушень, вчинених високопосадовцями, суддями, працівниками правоохоронних органів.

2. Детективи Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) – спеціалізований орган для розслідування корупційних правопорушень серед вищих посадових осіб.

3. Слідчі підрозділи Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС) – для розслідування кримінальних правопорушень у сфері виконання покарань.

4. Слідчі підрозділи Бюро економічної безпеки України (далі – БЕБ України) – для боротьби з економічними кримінальними правопорушеннями та порушеннями у фінансовій сфері.

У даний період було здійснено реорганізацію найбільшого слідчого апарату в країні – слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, які після створення Національної поліції стали структурними елементами цього органу. Важливим кроком стало розмежування компетенцій і функціоналу новостворених органів для усунення дублювання повноважень та забезпечення ефективного розслідування злочинів. Водночас реформи неодноразово супроводжувалися труднощами, зокрема організаційними й нормативними, що потребувало подальшого вдосконалення системи та процесуального законодавства [6, с. 109].

Необхідність позбавлення прокуратури функції досудового слідства відповідно до вимог пункту 9 Перехідних положень Конституції України стала основою для створення ДБР [7]. Виконання функції досудового розслідування прокуратурою

було неефективним, оскільки один і той самий орган одночасно здійснював і слідство, і нагляд за його ходом.

Спроби створити незалежний орган досудового розслідування мали місце ще в 1997 та 2005 роках, але вони виявилися невдалими. Попри негативний досвід, ідея створення такого органу залишалася актуальною. Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ наголошував на необхідності створення ДБР як засобу забезпечення виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини. Велика кількість рішень ЄСПЛ проти України вказувала на відсутність ефективного розслідування, що стало додатковим поштовхом до реформи. Правозахисні організації, зокрема Amnesty International, закликали пришвидшити створення ДБР, підкреслюючи важливість незалежного розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів. Венеціанська комісія у своєму висновку щодо проекту КПК також звернула увагу на необхідність оперативного запуску ДБР.

Практика засвідчила важливість новоствореного органу: 27 листопада 2018 року ДБР офіційно розпочало свою роботу як орган досудового розслідування. За п'ять років діяльності ДБР зміцнило свою роль у системі державотворення та забезпечило якісне виконання покладених завдань. У 2020 році зміна статусу ДБР на державний правоохоронний орган надала йому додаткові гарантії незалежності, що забезпечило безперешкодне та ефективне виконання функцій досудового розслідування.

Зі створенням НАБУ виникла конкуренція його підслідності спочатку з прокуратурою, а згодом – із ДБР. Зміна кваліфікації кримінального правопорушення може призвести до передачі матеріалів іншому органу, що ускладнює дотримання підслідності. Керівництво НАБУ звинувачувало Офіс Генерального прокурора у затягуванні передачі резонансних справ, що підпадають під їхню компетенцію, посилаючись на законодавчі положення, які, на думку прокуратури, втратили чинність через відсутність інституту «витребування проваджень» у КПК України.

Перший керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Н. Холодницький вказував на проблему, коли прокуратура розпочинає провадження щодо справ, підслідних НАБУ, самостійно збирає більшість доказів і лише потім передає справу, що може призвести до визнання доказів недопустимими та виправдувальних вироків. Так, у 2017 році Комунальський районний суд м. Запоріжжя повернув обвинувальний акт через розслідування справи Національною поліцією замість НАБУ, визнавши отримані докази недопустимими [9]. Апеляційний суд підтвердив це рішення [10].

Порушення підслідності є суттєвим процесуальним порушенням, що призводить до втрати доказів і негативних наслідків для учасників процесу, які не повинні страждати через помилки державних органів [8, с. 138].

Висновки. Отже, історичний розвиток системи органів досудового розслідування в Україні демонструє значні трансформації, зокрема створення нових органів, таких як ДБР, НАБУ, БЕБ України, а також реорганізацію Національної поліції. Реформи, спрямовані на розмежування компетенцій, усунення дублювання та підвищення ефективності розслідувань, мали на меті відповідати європейським стандартам та рекомендаціям міжнародних інституцій. Водночас, проблеми організаційного та нормативного характеру залишаються актуальними,

що вимагає подальшого вдосконалення законодавства. Особливо важливо забезпечити однозначність процесуальних норм задля уникнення дублювання функцій, неузгодженості та порушення конституційних прав осіб. У контексті складної політичної та економічної ситуації в Україні забезпечення ефективної підслідності є необхідною умовою для оптимального функціонування системи кримінальної юстиції та дотримання принципу верховенства права.

Підслідність як правовий інститут у кримінальному процесі України є важливим елементом для належної організації та ефективного здійснення досудового розслідування. Незважаючи на його практичну значущість, чинне кримінальне процесуальне законодавство не містить чіткого визначення терміну, що спричиняє дискусії серед науковців і практиків. Ключовими ознаками підслідності є компетенція органів досудового розслідування та властивості конкретного кримінального провадження, однак це не повністю відображає її сутність. Протягом окресленого періоду, підслідність, як правовий інститут пройшов значний етап еволюції: був прийнятий новий КПК України, створені нові органи досудового розслідування.

Таким чином, еволюція підслідності органів досудового розслідування відображає поступовий перехід від попередньої моделі до європейських стандартів кримінальної юстиції. Основні зміни були зосереджені на ліквідації надлишкових функцій у прокуратурі, створенні нових антикорупційних та спеціалізованих органів, а також реформуванні слідчих підрозділів поліції. Дані кроки спрямовані на підвищення ефективності кримінального процесу, дотримання прав людини та адаптацію національної системи досудового розслідування до вимог сучасного правового середовища.

Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс від 28.12.1960 р. (1000-05) / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1961, N 2 ст. 15 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text> (дата звернення: 18.12.2024).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс від 13.04.2012 р. № 4651-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/conv#Text> (дата звернення: 10.12.2024).
3. Кицан Ю. І. Підслідність кримінальних справ: перспективи вдосконалення нормативно-правового регулювання. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 88-93.
4. Погорелький М. А., Гринюк В. О. Визначення прокурором підслідності кримінального провадження. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 60–68.
5. Кицан Ю.І. Актуальні питання вдосконалення підслідності кримінальних проваджень у контексті реформування органів досудового розслідування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 2. С. 206-212.
6. Мірковець Д.М. Організація системи органів досудового розслідування: проблеми та шляхи удосконалення. *Актуальні питання та перспективи використання оперативно-розшукових засобів у розкритті злочинів в умовах воєнного стану* : матеріали міжвідом. наук.– практ. конф. (Київ, 30 берез. 2023 р.) / [редкол.: В. В. Чер-

ней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. Шаповаленко Є. В., доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент; внутр. справ, 2023. С. 109-113.

7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 13.12.2024).
8. Городецька М.С. Щодо розподілу підслідності на досудовому розслідуванні. *Правовий часопис Донбасу*. № 2 (79). 2022. С. 136-142.
9. Ухвала Комунарського районного суду м. Запоріжжя від 22 червня 2017 року у справі № 323/665/17, провадження № 1-кп/333/370/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67311497> (дата звернення: 18.12.2024).
10. Ухвала Апеляційного суду Запорізької області від 31 липня 2017 року у справі № 323/665/17, провадження № 11-кп/778/1310/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68097315#> (дата звернення: 18.12.2024).

Suprunchuk O. Legal changes in the jurisdiction of pretrial investigation bodies in 1990–2022 (historical and legal analysis)

Summary. The scientific article considers the issue of determining and distinguishing the jurisdiction between various pre-trial investigation bodies in the context of legislative changes in 1990–2022, which is a key element of the effective functioning of the criminal process in Ukraine. The analysis of the current norms of the Criminal Procedure Code of Ukraine and the norms of the Criminal Procedure Code of Ukraine of 1960, which was in force in Ukraine until 2012, and also examines the issues related to the application of these norms in the practical activities of pre-trial investigation bodies. In particular, the features of the jurisdiction of internal affairs bodies, the National Police, security bodies, the State Bureau of Investigation, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and other authorized bodies are considered. The importance of a clear definition of jurisdiction is emphasized in order to prevent duplication of powers and ensure the efficiency and effectiveness of the investigation of crimes. The work emphasizes that the complexity of the delimitation of competence is often due to the vagueness of legislative formulations, insufficient methodological basis and the presence of conflicting norms.

The issues of legislative initiatives and possible ways to improve the regulatory framework in order to minimize conflicts of jurisdiction are also studied. The author analyzes the practice of the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court and provides recommendations on increasing the efficiency of coordination mechanisms between various law enforcement agencies. Special attention is paid to the implementation of modern approaches in the pre-trial investigation process, which contribute to increasing transparency and compliance with European standards in the field of protection of citizens' rights and freedoms. As a result, the author concludes that it is necessary to harmonize national legislation with international norms and principles governing jurisdiction in order to increase the overall efficiency of criminal proceedings in Ukraine.

Key words: investigation, pre-trial investigation bodies, Criminal Procedure Code of Ukraine, NABU, SBU, National Police, SBU, prosecutor's office.