ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСЛІДНОСТІ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

НІКІШЕВ Олексій Валерійович - аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики Одеського державного університету внутрішніх справ

УДК 343.13:341.3(477)
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2024.3.56

Стаття присвячена дослідженню сучасних тенденцій трансформації інституту підслідності у кримінальному провадженні в умовах надзвичайних правових режимів. Визначення підслідності, як підкреслюється в роботі, відіграє фундаментальну роль у формуванні процесуальної легітимності кримінального провадження, впливаючи як на ефективність слідства, так і на допустимість здобутих доказів. Ці аспекти отримують особливої ваги в ситуаціях дестабілізації державного управління, обмеження доступу до окремих територій або зміни юрисдикції внаслідок бойових дій.

Автор розкриває ключову тезу: традиційні механізми розподілу кримінальних проваджень за підслідністю, побудовані на ознаках об'єкта злочину, суб'єкта, місця вчинення або родової належності правопорушення, в умовах НПР втрачають універсальність і потребують гнучких підходів. Окрема увага приділена дискреційним повноваженням органів прокуратури щодо зміни підслідності в умовах воєнного стану.

Автор пропонує авторське визначення множинної підслідності. Важливою інновацією, яка розглядається у статті, є інститут міжвідомчих слідчих груп. Завдяки чому можуть бути сформовані спільні слідчі групи за участю представників органів досудового розслідування різних відомств, залежно від специфіки злочину. Обґрунтовується, що саме така модель дозволяє зберігати баланс між ефективністю, оперативністю та спеціалізацією.

У роботі висвітлено й проблеми реалізації змін підслідності на практиці: зокрема, труднощі з передачею матеріалів, затримки через обстріли, знищення доказів, відсутність доступу до місця події, кадрові втрати в слідчих органах. Зазначається необхідність подальшої уніфікації нормативних підходів, як у напрямі закріплення моделі множинної підслідності, так і в частині створення інституту слідчої спеціалізації.

Доцільним є відмова від жорсткої прив'язки підслідності до відомчої структури у період надзвичайних правових режимів. Ефективність, швидкість та повнота фіксації доказів є критеріями, які мають домінувати у правозастосовчій практиці. На рівні пропозицій автор підтримує ідею часткової реформи ст. 216 КПК України з урахуванням можливості перехресної юрисдикції щодо міжнародних злочинів, а також закликає посилити антикризову роль прокуратури.

Ключові слова: підслідність, кримінальне провадження, надзвичайний правовий режим, воєнний стан, дискреція, прокурор, міжвідомча слідча група, ефективність розслідування, КПК України., орган досудового розслідування.

Постановка проблеми

Визначення підслідності є одним із вихідних аспектів забезпечення доказування належним суб'єктом, оскільки від визначення компетентного органу досудового розслідування залежить ефективність та законність кримінального провадження, подальше визнання доказів допустимим.

Підтвердженням тому є постанова ВС від 28.10.2021 у справі № 725/5014/18, у якій суд зауважив, що прокурор може змінити підслідність у кримінальному провадженні лише за умови, що орган, визначений статтею 216 КПК України, фактично здійснював досудове розслідування, але воно було визнане неефективним. Якщо ж з моменту внесення відомостей до ЄРДР досудове розслідування проводив орган, який не мав на це повноважень, а уповноважений орган не здійснював жодних процесуальних дій, які могли б бути оцінені як неефективні, то постанова прокурора про зміну підслідності вважається необґрунтованою, а всі докази, здобуті в ході такого розслідування, недопустимими [1].

Водночас в умовах дії надзвичайних правових режимів (далі – НПР), особливо воєнного стану, що характеризується обмеженнями функціонування окремих інституцій, тимчасовою окупацією територій, факторами небезпеки питання зміни підслідності набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх публікацій

Питанням підслідності у кримінальному провадженні присвячені дослідження М. С. Городецької, В. О. Гринюка, О. В. Музиченка, А. А. Омарова, М. А. Погорецького, Г. К. Тетерятник, М. С. Цуцкірідзе та інших.

Метою статті є досягнення наукового результату у вигляді теоретико обґрунтованих положень щодо окремих питань підслідності в умовах надзвичайних правових режимів та напрацювання на їх підставі пропозицій до вдосконалення чинного законодавства і практики його реалізації.

Органи досудового розслідування, як і інші суб'єкти, здійснюють свої повноваження відповідно до предмету відання. М. С. Городецька визначає таке співвідношення між цими категоріями: кожному суб'єкту, уповноваженому на участь у кримінальному провадженні, надаються такі повноваження, які б забезпечували його здатність впливати на сферу своєї компетенції з метою ефективного виконання покладених кримінальних процесуальних функцій. Кожне з таких повноважень має бути спрямоване на забезпечення реалізації відповідного права учасника провадження. Саме забезпечення реалізації таких прав становить сутність тієї сфери діяльності, за яку відповідає суб'єкт у межах кримінального провадження. Повноваження повинні охоплювати всю відповідну сферу компетенції, визначену законом. Має існувати баланс між обсягом повноважень і тією сферою діяльності, в якій суб'єкт їх реалізує. При цьому саме предмет відання є базовим критерієм: спершу визначається сфера впливу суб'єкта, а вже потім, з урахуванням очікуваного результату, формулюються засоби впливу, тобто повноваження [2, с. 232 – 234].

М. С. Цуцкірідзе, звертаючись до питань предметів відання слідчих підрозділів характеризує їх наступним чином:

- предмет відання слідчих органів Національної поліції має виключно загальний характер«залишкового» типу - *«підслідні усі кримінальні правопорушення, крім тих, які належать до підслідності 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;

- предмет відання органів Державного бюро розслідувань є специфічним, оскільки визначається переважно за критерієм персональної підслідності в межах загальної компетенції слідчих органів. Такий підхід до визначення юрисдикції базується на наявності особливих характеристик, спеціального статусу особи, яка вчинила кримінальне правопорушення;

- предмет відання Національного антикорупційного бюро України має особливу специфіку, оскільки визначається не лише в межах загальної компетенції інших органів досудового розслідування, а й з урахуванням додаткових специфічних критеріїв. Його характер є особливо вузькоспеціалізованим, навіть у порівнянні з юрисдикцією слідчих органів Державного бюро розслідувань, що зумовлено дедалі жорсткішими вимогами до персональної підслідності [3, с. 93 – 94].

Підслідністю у кримінальному провадженні вчені називають сукупність встанов-

лених законом ознак кримінального провадження, згідно з якими воно належить до відання певного органу досудового розслідування [4, с. 189].

У доктрині кримінального провадження виділяють наступні види підслідності:

- предметна, яка визначається за видом, характером, об'єктом кримінального правопорушення,
- територіальна – за місцем вчинення кримінального правопорушення;
- персональна – за суб'єктом кримінального правопорушення;

за зв'язком кримінальних проваджень [5, с. 15: 6, с. 214];

- альтернативна – розслідування рівноознакового кримінального провадження віднесено до предмету відання різних органів досудового розслідування [5, с. 15];
- універсальна - предмету відання належить до усіх органів досудового розслідування [7, с. 85];
- відомчу та внутрівідомчу [8, с. 92 – 93].

З початком АТО у науці кримінального процесу активізувалася дискусія щодо різновидів підслідності. Це пов'язано із тим, що відбулося значне зростання певних категорій кримінальних правопорушень, що потребувало залучення ресурсів інших органів досудового розслідування, яким такі провадження не були підслідні в умовах ординарного правового режиму. Крім того, окупація окремих територій України, переміщення органів досудового розслідування з таких територій також вплинули на зазначені процеси.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» підслідність кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території, визначалася Офісом Генерального прокурора, і відповідні матеріали досудових розслідувань передавалися органам, які ним визначалися [9].

У ст. 2 Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» вказувалося, що підслідність кримінальних правопорушень, вчинених в районі проведення АТО, у разі неможливості здійснювати досудове розслідування визначається Генеральним прокурором, а також встановлювався 10-денний строк для передачі таких матеріалів органу досудового розслідування, визначеному Генеральним прокурором [10].

Г. К. Тетерятник наводить приклади і міжвідомчих нормативно-правових актів, які також впливали на вирішення питань визначення підслідності. Наприклад, спільний наказ прокуратури Донецької області та ГУНП в Донецькій області № 21 окв / 282 від 12 лютого 2020 року «Про забезпечення ефективного розслідування у кримінальних провадженнях та процесуального керівництва ним». Вчена доходить висновку, що в умовах НПР мають бути враховані фактори відступу від загального порядку визначення підслідності, з урахуванням наступних факторів: 1) відсутність доступу до окремих територій; 2) унеможливлення провадження досудового розслідування окремими органами досудового розслідування та прокурорського нагляду органами прокуратури внаслідок обставин надзвичайного стану; 3) нездатність окремого органу досудового розслідування та прокуратури забезпечити ефективність досудового розслідування [11, с. 231].

Аналіз законодавства та практики його реалізації в умовах воєнного стану свідчить про те, що питання визначення підслідності окремих категорій кримінальних правопорушень залишається не менш актуальним і на сьогодні. Хоча і в умовах АТО/ООС здійснювалася зміна, визначення підслідності за органом досудового розслідування, до предмету відання якого в ординарному правовому режимі певна категорія злочинів не відносилася, як свідчить статистика, з лютого 2022 року дотепер ця практика набула суттєвих масштабів. Це стосується не тільки розслідування Національною поліцією воєнних злочинів, колабораціонізму та низки інших кримінальних правопорушень, підслідних відповідно до ст. 216 КПК України органам безпеки, але й з врахуванням зростаючої кількості військових злочинів, підслідних ДБР, - визначення підслідності за

органами досудового розслідування Національної поліції і їх.

Вид підслідності, яка має таку специфіку, М. А. Погорецький та В.О. Гринюк пропонують вважати альтернативною [12, с.62 – 63]. Г. К. Тетерятник надає авторське наступне визначення: «дискреційна підслідність – це сукупність ознак кримінального провадження в умовах НПР, відповідно до яких належність кримінального провадження до відання певного органу досудового розслідування визначається Генеральним прокурором або його заступником» [11, с. 232].

Ми вважаємо, що таку підслідність можна охарактеризувати, як множинну, адже вона характеризується можливістю віднесення кримінальних проваджень до предмету відання різних органів досудового розслідування.

Слід зауважити, що ч. 5 ст. 36 КПК України, якою визначаються повноваження прокурора зі зміни підслідності була піддана редакції 6 разів. По суті, до змін, які були внесені під час воєнного стану, єдиною підставою зміни підслідності була «неефективність досудового розслідування». Таке формулювання, як зауважують вчені, вказувало на низку проблем: відсутність критеріїв для визначення ефективності чи неефективності розслідування суттєво розширювало дискрецію прокурорів щодо передання кримінального провадження іншому органу досудового розслідування; на практиці траплялися випадки, коли досудове розслідування до передачі його іншому органу фактично не здійснювалося, отже оцінити його ефективність чи неефективність не видавалося можливим [13, с. 107 – 109].

Станом на теперішній час у ній визначаються наступні умови та правила зміни підслідності:

1) повноваження щодо зміни підслідності мають: Генеральний прокурор або особа, яка виконує його обов'язки; керівник обласної прокуратури; перші заступники та заступники вказаних осіб; заступник Генерального прокурора – керівник САП (в межах компетенції НАБУ);

2) підстави зміни підслідності можна поділити на загальні та спеціальні – щодо окремих органів досудового розслідування:

- загальними підставами є: а) неефективність досудового розслідування; б) наявність об'єктивних обставин, що унеможливлюють функціонування органу досудового розслідування; в) проведення досудового розслідування в умовах воєнного стану;

- до спеціальних підстав відносяться: а) виключні повноваження Генерального прокурора та його заступників доручити іншим органам розслідувати справи, віднесені до БЕБ чи доручати БЕБ розслідувати справи інших органів; б) заборонено доручати розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, іншим органам, крім випадків об'єктивної неможливості функціонування НАБУ в умовах воєнного стану; в) виключні повноваження щодо цього Генерального прокурора або заступника Генерального прокурора – керівника САП [14].

Таким чином, правове регулювання зміни підслідності в умовах воєнного стану має забезпечити баланс між необхідністю ефективного досудового розслідування та дотриманням інституційної незалежності органів, уповноважених на здійснення спеціалізованих кримінальних проваджень. Зміна підслідності в умовах воєнного стану потребує водночас посилених механізмів контролю з боку прокуратури та суду для запобігання зловживанням та збереження легітимності процесу.

Натомість і за існуючого порядку зміни підслідності на практиці виникають питання щодо строків передання таких матеріалів від одного органу досудового розслідування – іншому, адже ці процеси можуть займати тривалий час, з урахуванням завантаженості прокурорів, повноти передання матеріалів, адже у державі відбуваються воєнні дії, систематичні обстріли, виникають інші ситуації надзвичайного характеру. Ці фактори також відіграють роль у забезпеченні ефективності досудового розслідування.

Правники вказують на перспективність нормативного вирішення таких питань декількома шляхами: від кардинальних – скасування правил підслідності і запровадження інституту спеціалізації, коли керівники органів прокуратури визначатимуть склад слідчої групи по конкретному криміналь-

ному провадженню з урахуванням спеціалізації, до більш локально-нормативних – шляхом внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 216 КПК України в частині доповнення «множинною» підслідністю щодо міжнародних злочинів [15, с. 25].

На нашу думку, з метою забезпечення ефективності досудового розслідування не тільки в умовах воєнного стану, а взагалі в умовах НПР наразі доцільним є саме другий варіант.

Однак слід констатувати і той факт, що суттєві зрушення у напрямку інституту спеціалізації в органах прокуратури та органах досудового розслідування вже відбуваються. Так, було сформовано управління організації розслідувань злочинів, учинених в умовах збройного конфлікту Головного слідчого управління Національної поліції України, у слідчих управліннях ГУНП окремих областей також працюють відділи розслідування злочинів, учинених в умовах збройного конфлікту. Відповідний департамент працює в Офісі генерального прокурора.

Слушні зміни, які дозволяють підвищувати якість доказування по окремих категоріям кримінальних проваджень в умовах НПР, були внесені і до ст. 39 КПК України. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану» від 14.04.2022 № 2201-IX її було доповнено ч. 4 у такій редакції: «Керівник органу досудового розслідування під час дії воєнного стану має право своєю вмотивованою постановою, погодженою з керівниками відповідних органів досудового розслідування, утворювати міжвідомчі слідчі групи та визначати у їх складі старшого слідчого, який керуватиме діями інших слідчих» [14].

У зв'язку з постійними обстрілами, переміщенням підрозділів, тимчасовою непрацездатністю окремих органів уніфікована вертикаль досудового розслідування стає об'єктивно недостатньою.

Доповнення статті 39 КПК положенням про право керівника органу досудового розслідування утворювати міжвідомчі слідчі групи є цілком логічним кроком на законодавчому рівні, що сприяє швидкій координації дій різних органів, незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості.

Багато категорій проваджень у період війни: воєнні злочини, колабораціонізм, державна зрада, злочини проти людяності мають складну доказову базу, яка потребує синергії зусиль поліції, СБУ, ДБР, прокурорів та експертів.

Можливість об'єднати в одній слідчій групі представників кількох органів дозволяє: уникати дублювання слідчих (розшукових) дій; зменшувати витрати часу на передачу проводжень від одного органу до іншого; фіксувати докази комплексно – за участю фахівців різних відомств, кожен з яких має власний досвід по певним категоріям кримінальним проваджень. Зокрема, СБУ не здійснює розслідування злочинів проти життя та здоров'я особи, водночас слідчі НП, які спеціалізуються на таких провадженнях, мають суттєвий досвід, які інтегрується при розслідуванні воєнних злочинів.

У звичайному порядку зміна підслідності потребує часу, затвердження постанови, передання матеріалів. В умовах воєнного стану затримка в декілька днів може мати фатальні наслідки як для долі доказів, так і для суспільної безпеки.

Висновки

З огляду на об'єктивну складність визначення підслідності в умовах НПР доцільним є запровадження концепції множинної підслідності як системи гнучких критеріїв, що дозволяє провадження певної категорії справ кільком органам досудового розслідування залежно від ситуації, без шкоди для прав учасників процесу та із забезпеченням належного нагляду прокуратури.

Пропонуємо наступне авторське визначення множинної підслідності як визначеної кримінальним процесуальним законом сукупності правил і критеріїв, за якими конкретне кримінальне провадження відноситься до відання (компетенції), може здійснюватися декількома органами досудового розслідування, визначеними статтею 216 КПК України, незалежно від їх основної підслідності, якщо це обумовлено характе-

ром правопорушення, спеціалізацією, надзвичайними умовами (збройний конфлікт, воєнний чи надзвичайний стан), або унеможливленням функціонування уповноваженого органу.

Важливим є запровадження інституту міжвідомчих груп компенсує ці ризики, дозволяючи організовувати розслідування не за принципом формальної підслідності, а за принципом найбільшої ефективності.

Формування слідчих груп не порушує балансу процесуальних повноважень, оскільки: необхідне погодження з керівниками відповідних органів; визначається старший слідчий, що забезпечує організаційну єдність та відповідальність; дії регулюються постановою, яка має бути вмотивованою, тобто не допускає зловживання.

Такий підхід дозволяє оперативно організовувати досудове розслідування складних або масових злочинів, зокрема міжнародних; мінімізує затримки через процедури передання справ між органами**;** узгоджується з вимогами міжнародного гуманітарного права, де першочерговою є ефективність розслідування, а не формальний розподіл компетенцій; надає змогу залучати найкраще підготовлені слідчі підрозділи, навіть якщо вони формально не мають підслідності.

Література

1. Постанова Верховного Суду від 28.10.2021 у справі № 725/5014/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/100734909.

2. Городецька М.С. Співвідношення предмета відання та кримінальних процесуальних повноважень. Підприємництво, господарство і право. 2020. №6. С. 232 – 236.

3. Цуцкірідзе М.С. Розподіл предмета відання слідчих. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2018. Серія Право. Вип. 53. Т. 2. С. 91 – 94.

4. Лобойко Л. М. Кримінальний процес : [підручник] / Л. М. Лобойко. Київ : Істина, 2014. 432 с.

5. Кицан Ю. І. Підслідність кримінальних справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.09 / Ю. І. Кицан. – Київ, 2012. – 20 с.

6. Кримінальний процес : підручник / за ред. : Ю. М. Грошевий, О. В. Капліна. Харків : Право, 2010. 608 с.

7. Омаров А.А. Інститут підслідності в кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 214 с. С. 85.

8. Городецька М.С. Кримінально-процесуальна компетенція слідчого органів внутрішніх справ: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра-ЛТД. 2010. 232 с.

9. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII**.** URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text.

10. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12.08.2014 р. № 1632-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18#Text.

11. Тетерятник Г.К. Кримінальне провадження в умовах надзвичайних правових режимів: теоретико-методологічні та праксеологічні основи : монографія. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 500 с.

12. Погорецький М.А., Гринюк В.О. Визначення прокурором підслідності кримінального провадження. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 60 – 68.

13. Музиченко О.В., Карандась М.В. Визначення підслідності в кримінальному провадженні: актуальний стан. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2023. Серія Право. Вип. 75. Ч. 2. С. 106 – 111.

14. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.

15. Міжнародні злочини в Україні: огляд національного розслідування та судової практики. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ, 2023. 130 с.

Nikishev O.V.

PECULIARITIES OF DETERMINING JURISDICTION IN CONDITIONS OF EMERGENCY LEGAL REGIMES

The article is devoted to the study of current trends in the transformation of the investigative jurisdiction (pre-trial investigative authority) within criminal proceedings under extraordinary legal regimes. As emphasized in the work, the determination of investigative jurisdiction plays a fundamental role in ensuring the procedural legitimacy of criminal proceedings, affecting both the efficiency of the investigation and the admissibility of the evidence obtained. These aspects become particularly significant in situations involving the destabilization of state governance, restricted access to certain territories, or changes in jurisdiction due to armed conflict.

The author advances the core thesis that traditional mechanisms of allocating investigative jurisdiction – based on the object of the offense, the perpetrator, the place of commission, or the generic classification of the criminal offense – lose their universality under extraordinary legal regimes and require flexible approaches. Particular attention is paid to the discretionary powers of the prosecutorial authorities in altering investigative jurisdiction during martial law.

The author introduces an original definition of multiple investigative jurisdiction, and highlights an important institutional innovation discussed in the article – Inter-agency investigative teams. This model enables the formation of joint investigative groups composed of representatives from various pre-trial investigation bodies, depending on the nature and complexity of the criminal offense. It is substantiated that such a model ensures a balance between investigative efficiency, operational promptness, and institutional specialization.

The article also outlines practical challenges in implementing changes to investigative jurisdiction, including issues related to the transfer of case materials, delays caused by shelling, destruction of evidence, lack of access to crime scenes, and personnel losses in investigative agencies. The author stresses the need for further unification of regulatory approaches—both through the formalization of the model of multiple investigative jurisdiction and the development of a framework for investigative specialization.

The author argues for abandoning rigid departmental attachment of investigative jurisdiction during the operation of extraordinary legal regimes. Instead, efficiency, speed, and the completeness of evidence collection should become the prevailing criteria in legal practice. As part of proposed reforms, the author supports partial amendment of Article 216 of the Criminal Procedure Code of Ukraine to allow for cross-jurisdiction in the investigation of international crimes, and calls for strengthening the prosecutorial role as an anti-crisis coordinator.

Keywords: investigative jurisdiction, criminal proceedings, extraordinary legal regime, martial law, prosecutorial discretion, prosecutor, inter-agency investigative team, investigative efficiency, Criminal Procedure Code of Ukraine, pre-trial investigation body.