

УДК 342.95:351.746:343.13

DOI <https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series18.2024.42.08>

Супрунчук О. О.

ПІДСЛІДНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У КОНТЕКСТІ ПРАВОТВОРЧИХ ЗМІН 2014–2022 РР. (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

У статті розглядаються ключові аспекти реформування системи досудового слідства в Україні, що стали відповіддю на довготривалі дискусії та потреби суспільства у боротьбі з корупцією на високих щаблях української системи державної влади. Створення Державного бюро розслідувань (ДБР) у 2015 році на основі Закону України № 794-VIII та Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) у 2014 році викликало питання про розмежування їхніх повноважень та підслідності. Аналіз поняття підслідності, яке не має чіткого визначення у Кримінально-процесуальному кодексі України, показує, що це активно досліджувана тема у кримінально-процесуальній науці. Підслідність визначається як сукупність встановлених законом правил, що визначають орган, уповноважений на розслідування конкретної справи. Важливими ознаками підслідності є визначення кола справ, що належать до компетенції конкретного органу, врахування ознак злочинів (тяжкість, місце вчинення, особа злочинця чи потерпілого), повноваження посадових осіб на прийняття процесуальних рішень та обов'язковість виконання цих норм для всіх учасників кримінального процесу. Історико-правовий аналіз дослідження підслідності НАБУ та ДБР показує, що НАБУ було створене для протидії корупційним злочинам, вчиненим високопосадовцями, що загрожують національній безпеці. ДБР, натомість, мало займатися розслідуванням злочинів, вчинених службовими особами високого рівня, суддями, працівниками правоохоронних органів, а також військових злочинів. Проте, створення двох органів з подібними функціями призвело до дублювання повноважень та неефективного використання ресурсів. Автори пропонують об'єднання НАБУ та ДБР в єдиний орган, що розслідуватиме особливо тяжкі злочини, злочини організованих злочинних угруповань та інші резонансні справи. Законодавчі новели, прийняті під час воєнного стану, зокрема зміни до КПК України, розширили повноваження прокурорів у визначенні підслідності, що має забезпечити ефективність розслідувань. Однак, нечіткі критерії та відсутність детальної регламентації створюють ризики довільного тлумачення норм та порушення прав учасників кримінального провадження. У статті прослідковується необхідність подальшого вдосконалення правових механізмів розмежування повноважень між НАБУ та ДБР для уникнення дублювання функцій і підвищення ефективності боротьби з корупцією на високому рівні.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, підслідність, корупція, досудове слідство, закон, держава, народ.

Постановка проблеми. Розвиток будь-якої держави базується на сталій правовій системі, яка регулює всі сфери держави. Правоохоронна функція держави є однією з основних, адже забезпечення безпеки та справедливості є основою демократичної, соціальної та правової держави, якою відповідно до статті 1 Конституції України визнає себе Україна. Внутрішні виклики та обставини політичної ситуації в країні, а також запит Українського народу на справедливість зумовив реформування правоохоронної системи держави. З 2014 року відбулися ґрунтовні реформи в сфері безпеки внаслідок яких були створені нові правоохоронні органи. Якщо створення Державного бюро розслідувань було обумовлено статтею 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, то створення Національного антикорупційного бюро України обумовлено тривалими дискусіями та потребами українського суспільства, щодо необхідності боротьби з корупційними злочинами вчинених високопосадовцями, Кримінально-процесуальний кодекс України закріпив створення Державного бюро розслідувань як відповідь на ці виклики, ще у 2015 році у Законі України № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» [1]. Однак майже відразу постало питання підслідності справ та розмежування повноважень між Державним бюро розслідувань (ДБР) та Національним антикорупційним бюро України (НАБУ), створеним дещо раніше на підставі Закону України від 14 жовтня 2014 року [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питання підслідності Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань було предметом досліджень таких вчених, як: Прокопів Б., Чернявського С.С., Полянського Є. І., Луцика В. В. та багато інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою наукової статті є історико-правовий аналіз розвитку законодавства щодо питання підслідності Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань в контексті правотворчих змін протягом 2014–2022 рр.

Виклад основного матеріалу. У контексті дослідження, початково звернемось до аналізу поняття підслідності. Кримінально-процесуальний кодекс України не надає визначення підслідності, проте аналізуючи наукові дослідження очевидним є, що це поняття активно вивчається у кримінально-процесуальній науці. Сформовано чимало визначень цього поняття. Омарова А. А. визначає підслідність як «сукупність встановлених законом правил, згідно з якими визначається орган, який уповноважений та зобов'язаний розслідувати цю справу» [3, с. 70].

Лобойко Л. М. вважає, що підслідність – це сукупність ознак злочину (суспільно небезпечного діяння), згідно з яким його розслідування повністю відноситься до компетенції певного органу попереднього розслідування, конкретної структурної одиниці відомства [4, с. 28].

Аналіз юридичної сутності підслідності дозволяє виділити такі її ознаки:

1) норми про підслідність окреслюють коло справ, які належать до компетенції конкретного органу попереднього розслідування;

2) визначаючи уповноважений орган, якому буде доручено розслідування, необхідно враховувати ознаки злочинів, а саме тяжкість вчиненого злочину, місце вчинення злочину, особа, щодо якої вчинено злочин, або особа, яка вчинила злочин;

3) повноваження посадової особи поширюються на прийняття знакових процесуальних рішень, які впливають на вирішення кримінальної справи;

4) вимоги підслідності обов'язкові для усіх учасників кримінального процесу, й не можуть впливати на вибір потерпілими або іншими особами місця здійснення попереднього розслідування;

5) основою застосування норм про підслідність є характеристика кримінальної справи, що впливає компетенцію слідчих і дізнавачів;

6) підслідність є сполучною ланкою у застосуванні норм матеріального та процесуального права, оскільки пов'язує категорію злочину та спосіб його розслідування.

Таким чином, правова природа підслідності відображає загальний зміст її існування в кримінальному процесі. Вона розкриває механізм застосування кримінально-процесуальних норм про компетенції органів попереднього розслідування. Це означає, що вона визначає порядок діяльності уповноважених органів та посадових осіб розглядати та вирішувати юридичні (кримінальні) справи шляхом видання індивідуальних нормативних актів. Така конструкція повністю відповідає сутності категорії правозастосування, прийнятої в теорії держави та права.

Варто зазначити, що підслідність є інститутом публічним, й це дозволяє їй забезпечувати реалізацію прав громадян. Уповноваживши органи попереднього розслідування діяти в межах їхньої компетенції, забороняючи їм виходити за межі встановленої компетенції, держава затверджує правову визначеність у розслідуванні кримінальних справ [5; 6]. За допомогою встановленого порядку визначення підслідності встановлюється заборона передавати справу для розслідування довільно. Дотримання норм про підслідність є одним із важливих пріоритетів держави у здійсненні процедури розслідування кримінальних справ, оскільки вбачається законність у розподілі справ залежно від їх складності.

Повертаючись до питання історико-правових трансформацій підслідності Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань слід зазначити, що початково, відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», завданням Національного бюро була протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції [2].

Водночас, згідно із ст. 5 Закону України «Про державне бюро розслідувань», Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

– злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

– злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

– злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України [3].

З моменту створення Державне бюро розслідувань мало за своєю правовою основою стати аналогом Федерального бюро розслідувань Сполучених Штатів Америки, а також єдиним головним слідчим органом в Україні, замінивши слідчі підрозділи прокуратури. Однак, Революція Гідності, а також взяті на себе міжнародні зобов'язання Україною, внесла свої корективи, і пріоритетним стало створення Національного антикорупційного бюро для боротьби з корупцією серед високопосадовців. В результаті, повноваження ДБР були звужені, що призвело до дублювання функцій з НАБУ.

Приділити належну увагу треба й новелам законодавства, які були прийняті під час воєнного стану. Так, Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану» від 14 квітня 2022 року [7], внесено доповнення до ч. 5 ст. 36 КПК, які значно розширили повноваження прокурора щодо визначення підслідності під час дії воєнного стану [8, с. 109]. Зокрема, прокурор набув права доручати здійснення досудового розслідування іншому органу досудового розслідування за наявності об'єктивних обставин, що унеможливають ефективне проведення розслідування початковим органом, зокрема в умовах воєнного стану.

Ця зміна у законодавстві повинна забезпечити своєчасне та ефективне розслідування кримінальних правопорушень в умовах воєнного стану, однак її застосування на практиці викликає певні питання. Зокрема, виникають труднощі при визначенні чітких критеріїв «неефективного досудового розслідування» та «об'єктивних обставин», що унеможливають його проведення. Крім того, практика застосування цієї норми демонструє, що прокурори досить часто передають справи іншим органам, навіть за відсутності прямої підстави для цього, що може свідчити про потребу подальшого уточнення законодавчих норм [8, с. 110].

Особливої уваги заслуговує й проблема відсутності спеціалізованих підрозділів для розслідування певних категорій кримінальних правопорушень. У таких випадках прокурори змушені передавати справи іншим органам, що не завжди відповідає вимогам кримінально-процесуального закону. Таким чином, хоча нова норма і покликана оптимізувати процес досудового розслідування, її нечіткі формулювання та відсутність детальної регламентації створюють підґрунтя для довільного тлумачення і можуть призвести до порушення прав учасників кримінального провадження.

Отже, розмежування підслідності між Національним антикорупційним бюро України та Державним бюро розслідувань залишається актуальною проблемою, що потребує подальшого вдосконалення. Відсутність чітких меж повноважень між цими органами призводить до дублювання функцій та неефективного використання ресурсів. Реформи, запроваджені в умовах воєнного стану, хоч і спрямовані на підвищення оперативності досудового розслідування, мають певні законодавчі прогалини, що вимагають усунення. Об'єднання Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань в єдиний орган могло б стати кроком до оптимізації антикорупційних та слідчих процесів, зменшення витрат та підвищення ефективності боротьби зі злочинністю серед високопосадовців.

Використана література:

1. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 лист. 2015 р. № 794-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 01.08.2024).
2. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/paran197#n197> (дата звернення 29.07.2024)
3. Омарова А.А. Інститут підслідності в кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 214 с.
4. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальна компетенція: монографія. Дніпропетровськ, 2006. 190 с.
5. Смоляк І. Співвідношення поняття «незмінність прокурора» та зміна підслідності. *Юридичний вісник*. 2022. № 2. С. 182-189. URL: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.2337>(дата звернення: 02.08.2024).
6. Погорецький М. А., Гринюк В. О. Визначення прокурором підслідності кримінального провадження. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 60-68.
7. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану: Закон України від 14.04.2022 № 2201-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2201-20> (дата звернення: 26.07.2024).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 26.07.2024).
9. Музиченко О.В., Карандась М.В. Визначення підслідності в кримінальному провадженні: актуальний стан. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. С. 105-111. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.2.17>

References:

1. Pro Derzhavne biuro rozsliduvan : Zakon Ukrainy vid 12 lyst. 2015 r. № 794-VIII [About the State Bureau of Investigation: Law of Ukraine dated November 12 2015 No. 794-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19> [in Ukrainian].
2. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1698-VII [About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine dated October 14 2014 No. 1698-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/paran197#n197> [in Ukrainian].
3. Omarova A.A. (2017). Instytut pidslidnosti v kryminalnomu provadzhenni [Institute of criminal investigation]. *Candidate's thesis*. Kharkiv. 214 [in Ukrainian].
4. Loboiko L.M. (2006). Kryminalno-protsesualna kompetentsiia [*Criminal procedural competence*]. Dnipropetrovsk: Dnipropetr. derzh. un-t vnutr. Sprav, 190 [in Ukrainian].
5. Smoliak I. (2022). Spivvidnoshennia poniattia «nezminnist prokurora» ta zmina pidslidnosti [Correlation of the concept of "constancy of the prosecutor" and change of responsibility]. *Yurydychnyi visnyk – Legal Bulletin*, 2, 182-189. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.2337> [in Ukrainian].
6. Pohoretskyi M. A., Hryniuk V. O. (2016). Vyznachennia prokurorom pidslidnosti kryminalnoho provadzhennia [Determination by the prosecutor of the subjectivity of criminal proceedings]. *Visnyk kryminalnoho sudochynstva – Herald of criminal justice*, 3, 60-68.
7. Pro vnesennia zmin do Kryminalnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy shchodo udoskonalennia poriadku zdiisnennia kryminalnoho provadzhennia v umovakh voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 14.04.2022 № 2201-IX [On amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine regarding the improvement of the procedure for carrying out criminal proceedings under martial law: Law of Ukraine dated 04.14.2022 No. 2201-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2201-20> [in Ukrainian].
8. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 13 kvit. 2012 r. № 4651-VI [Criminal Procedure Code of Ukraine: Law of Ukraine dated April 13 2012 No. 4651-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> [in Ukrainian].
9. Muzychenko O.V., Karandas M.V. (2023). Vyznachennia pidslidnosti v kryminalnomu provadzhenni: aktualnyi stan [Determination of liability in criminal proceedings: current state]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University*, 105-111. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.2.17> [in Ukrainian].

Suprunchuk O. O. The jurisdiction of the National anti-corruption bureau of Ukraine and The State bureau of investigations in the context of legislative changes from 2014–2022 (historical and legal analysis)

The article examines the key aspects of reforming the pre-trial investigation system in Ukraine, which have emerged in response to long-standing discussions and societal needs in combating high-level corruption. The establishment of the State Bureau of Investigations (SBI) in 2015 based on the Law of Ukraine No. 794-VIII and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU) in 2014 raised questions about the delineation of their powers and jurisdictions. An analysis of the concept of jurisdiction, which lacks a clear definition in the Criminal Procedure Code of Ukraine, shows that this is an actively studied topic in criminal procedural science. Jurisdiction is defined as a set of legally established rules that determine the authority responsible for investigating a particular case. Important characteristics of jurisdiction include defining the range of cases under the competence of a specific authority, considering the characteristics of crimes (severity, place of commission, identity of the perpetrator or victim), the authority of officials to make procedural decisions, and the obligatory nature of these norms for all participants in the criminal process. A historical and legal analysis of the jurisdictions of NABU and SBI indicates that NABU was initially created to counter corruption crimes committed by high-ranking officials that threaten national security. The SBI, on the other hand, was intended to investigate crimes committed by high-level officials, judges, law enforcement officers, and military crimes. However, the creation of two bodies with similar functions led to a duplication of powers and inefficient use of resources. The authors propose merging NABU and SBI into a single body that would investigate particularly serious crimes, crimes of organized criminal groups, and other high-profile cases. Legislative innovations adopted during martial law, particularly changes to the Criminal Procedure Code of Ukraine, have expanded the powers of prosecutors in determining jurisdiction, which is expected to ensure the efficiency of investigations. However, unclear criteria and the lack of detailed regulation create risks of arbitrary interpretation of norms and violations of the rights of participants in criminal proceedings. The article emphasizes the need for further improvement of legal mechanisms to delineate powers between NABU and SBI to avoid duplication of functions and enhance the effectiveness of combating high-level corruption.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigations, jurisdiction, corruption, pre-trial investigation, law, state, people.