

УДК 343.163:343.132(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2023.24>

*А. О. Козаченко*  
*orcid.org/0009-0002-5179-9070*  
*аспірант кафедри кримінального процесу*  
*Національної академії внутрішніх справ*

## **КРИМІНАЛЬНА-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО ОКРЕМОЇ КАТЕГОРІЇ ОСІБ**

Системні зміни в економічній, політичній та соціальній сферах України спрямовані на розбудову демократичної, правової держави європейського зразка. Прийняття Кримінального процесуального кодексу (КПК) України є визначальним у системі реформування кримінального судочинства. Водночас не менш важливою визнається реалізація кримінального процесуального законодавства в діяльності органів досудового розслідування, яка ще не повною мірою відповідає суспільним потребам щодо додержання засад верховенства права та законності [1].

Реагування на кримінальні правопорушення слід розглядати як реалізацію всієї сукупності правових, організаційних, управлінських та інших елементів системи кримінальної юстиції, які мають забезпечити позитивний результат під час прийняття та реєстрації відповідних звернень, а також встановлення осіб, які їх вчинили. Неупереджений розгляд стану реагування на кримінальні правопорушення дає підстави для висновків про те, що будь-яка недооцінка невідкладної необхідності в радикальному перегляді сформованих поглядів на сутність, цільове призначення і механізми прикладного вирішення проблеми реагування на кримінальні правопорушення буде й надалі консервувати її дестабілізуючий руйнівний характер [2].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються функції щодо нагляду за додержанням законів, а розділ IV цього ж Закону визначає коло повноважень прокурора при здійсненні такого нагляду на всіх стадіях кримінального судочинства. Крім того, законодавець наділяє прокурора дієвими важелями для відповідного правового реагування при виявленні фактів порушення або недотримання процесуальних норм [3].

Згідно з ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, а відповідно до ч. 2 ст. 37 КПК України, такі повноваження покладені на нього від початку кримінального провадження і до його завершення. Отже, початок здійснення прокуро-

ром процесуального керівництва досудовим розслідуванням визначається початком досудового розслідування, тобто внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) (ч. 3 ст. 214 КПК України).

Також прокуророві необхідно врахувати, що забезпечення додержання вимог законодавства щодо повноти прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення покладається передусім на керівників відповідних правоохоронних органів [4].

Загалом, як слушно зауважує В.С. Зеленецький, ефективність наглядової діяльності прокурора багато в чому визначається чіткістю його розуміння тих завдань, які стоять перед ним у певній сфері кримінально процесуальної діяльності. Причому не завдань кримінального процесу взагалі або завдань наглядової діяльності прокурора за законністю діяльності органів досудового розслідування в цілому, а сукупності тих окремих завдань, які має бути вирішено при здійсненні саме цього виду прокурорського нагляду – у нашому випадку нагляду за прийняттям та розглядом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. До таких завдань процесуального характеру, на їх думку, належать, наприклад, неухильний прийом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, забезпечення повної реєстрації таких заяв та повідомлень, дотримання строків вирішення заяв і повідомлень [5, с. 114–115], іншими словами, строків внесення відомостей до ЄРДР та деяких інших, про які буде зазначено далі.

Як зазначає С.В. Свириденко, початок досудового розслідування у кримінальному провадженні щодо осіб, які користуються недоторканністю, не вирізняється специфікою, тому відбувається в загальному порядку. Зазначене пояснюється тим, що: по-перше, механізм внесення до ЄРДР відомостей про кримінальне правопорушення спрямований на фіксацію обставин, що свідчать про вчинення злочину, незалежно від того, ким він був вчинений; по-друге, обов'язок слідчого, прокурора внести відомості про вчинення кримінального правопорушення до ЄРДР має

безумовний характер; по-третє, на момент внесення до ЄРДР відомостей реєстратору можуть бути ще невідомі особливості правового статусу суб'єкта злочину, зокрема наявність у нього імунітету. Таким чином, ця процедура передусім покликана забезпечити фіксацію відомостей про факт вчинення протиправних дій (бездіяльності), що містять або можуть містити ознаки кримінального правопорушення. Автором зазначено, що такий підхід є цілком виправданим з позиції забезпечення засади законності, публічності, рівності усіх перед законом і судом, невідворотності кримінальної відповідальності. Тобто сама реєстрація факту вчинення кримінального правопорушення має бути безумовною, адже в іншому разі відбудеться порушення вимог ст. 214 КПК України [6, с. 18].

Відповідно до ч. 1 ст. 480-1, 482-2 КПК України, відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення суддею Вищого антикорупційного суду/народним депутатом України, вносяться до ЄРДР Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора) у порядку встановленому КПК [7]. Закріплюючи вищезазначені правила щодо таких осіб, законодавець так само прагнув передбачити додаткові гарантії стосовно окремої категорії осіб, зокрема, народних депутатів України і суддів Вищого антикорупційного суду, щоб унеможливити незаконний вплив і тиск на професійну діяльність указаних суб'єктів. Найімовірніше це зумовлено тим, що наразі постійно зростає кількість випадків спроб тиску на суддів з боку учасників кримінального провадження, посадових осіб державних органів влади, представників громадських організацій та ін. В окремих джерелах виділяють найбільш поширені способи впливу на суддів, серед яких, зокрема, і звернення до правоохоронних органів із заявами про вчинення злочину суддею.

Визначення ролі й місця прокурора на стадії досудового розслідування, зокрема його функцій і повноважень на етапі прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення вчинені особами зазначеними у ст. 480 КПК України, залишається актуальним у теорії кримінального процесу, оскільки саме цей етап є основоположним та відіграє вирішальну роль для проведення своєчасного, повного, об'єктивного й усебічного досудового розслідування та виконання інших завдань кримінального провадження.

Такі завдання прокурора на цьому етапі досудового розслідування спрямовані на забезпечення оперативного офіційного реагування на будь-які факти вчинення кримінальних правопорушень у межах процедур кримінального провадження, встановлення події кримінального правопо-

рушення та особи, яка його вчинила, з метою подальшого притягнення її до кримінальної відповідальності. Вимога своєчасності початку досудового розслідування пов'язана з тим, що з часом обстановка на місці події, сліди кримінального правопорушення під дією погодних умов, унаслідок впливу діяльності людей зникають або знищуються, що може мати наслідком втрату важливих доказів та неможливість їх отримання для встановлення обставин вчинення кримінального правопорушення. Таким чином своєчасність вчинення процесуальних дій, які спрямовані на встановлення фактичних обставин кримінального правопорушення, залежить від прийняття прокурором законного та обґрунтованого рішення про початок досудового розслідування. Допущена помилка на початковому етапі досудового розслідування може призвести до необґрунтованого арешту, притягнення до кримінальної відповідальності невинуватої особи або до залишення особи, що вчинила злочин, без покарання [8; 9].

Окремо слід зазначити, що діяльність прокурора на початковому етапі досудового розслідування також спрямована на забезпечення прав і законних інтересів таких осіб, чії права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування. Саме тому після отримання прокурором інформації, що містить ознаки кримінального правопорушення, прокурор має забезпечити надання їй офіційної оцінки, яка може бути здійснена лише в межах кримінального провадження. Для цього він повинен розпочати досудове розслідування або проконтролювати виконання відповідних обов'язків уповноваженими особами органів досудового розслідування. Після початку досудового розслідування прокурор має вжити заходів до встановлення події кримінального правопорушення та своєчасного закриття безпідставно розпочатих досудових розслідувань. Одночасно з цим прокурор повинен забезпечити оперативне розкриття кримінальних правопорушень, що передбачає проведення необхідних процесуальних дій, спрямованих на встановлення особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення. Після встановлення такої особи прокурор має подбати про внесення відомостей до ЄРДР й розпочати провадження передбачене вимогами г. 37 КПК України, а також про збирання відносно неї необхідної доказової бази, достатньої для повідомлення їй про підозру. Часові межі початкового етапу досудового розслідування закінчуються із здійсненням повідомлення особі про підозру, з моменту якого у прокурора є докази щодо причетності особи до вчинення кримінального правопорушення [8].

На переконання О.М. Посвистака, нормативна конструкція ст. 480-1, 482-2 КПК України

«відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення суддею Вищого антикорупційного суду/народним депутатом України», з нашого погляду, насамперед орієнтує правозастосувачів на те, що відомості, які містяться в заяві, повідомленні чи рапорті про кримінальне правопорушення, можуть свідчити не просто про його вчинення, а саме про вчинення цього кримінального правопорушення *суддею Вищого антикорупційного суду/народним депутатом України*. Тобто у цьому словосполученні акцентується саме на наявності інформації про особу, яка вчинила кримінальне правопорушення [10].

У контексті розгляду вказаного питання видається слушним звернути увагу на нормативне врегулювання того, чи повинні на початковому етапі вноситися до ЄРДР відомості про особу, що може бути причетною до вчинення кримінального правопорушення і як саме може бути підтверджено те, що вона є суддею Вищого антикорупційного суду або народним депутатом України. У ч. 5 ст. 214 КПК, якою встановлено перелік відомостей, що вносяться до ЄРДР, прямо не вказується на інформацію про особу, яка ймовірно вчинила кримінальне правопорушення. Однак цей перелік є відкритим, оскільки в п. 7 ч. 5 цієї статті передбачено можливість внесення «інших обставин, передбачених положенням про Єдиний реєстр досудових розслідувань». Звернення до цього Положення, а саме до п. 14 ч. 1 розділу I, свідчить, що при внесенні до Реєстру відомостей про короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (фабули), в обов'язковому порядку відображаються, зокрема, дані про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, та інші необхідні відомості [11]. Така вимога може поширюватися лише на випадки, коли в заяві, повідомленні чи рапорті про кримінальне правопорушення є вказівка на конкретну особу, зокрема, зазначено її прізвище, ім'я й по-батькові, а не абстрактні фрази. У зв'язку з цим виникає питання стосовно того, на кого саме повинен покладатись обов'язок установлення факту, що кримінальне правопорушення ймовірно вчинено саме особою, яка належить до окремої категорії, тобто є суддею Вищого антикорупційного суду або народним депутатом України.

На думку С.В. Свириденко, першопричиною, що ускладнює здійснення кримінального провадження щодо окремих осіб є недосконалість законодавчої регламентації здійснення досудового розслідування щодо них. Це пояснюється по-перше тим що, навіть у чинному КПК України простежується доволі загальний характер норм, які стосуються досліджуваного питання; по-друге, досить поверхнево регламентуються

специфічні аспекти реалізації процедури досудового розслідування у кримінальних провадженнях щодо окремої категорії осіб. На цьому вже неодноразово наголошувала ціла низка сучасних правників. З практичної точки зору не виключенням із окреслених проблем й початок досудового розслідування щодо осіб, які користуються недоторканністю. Зумовлено це тим, що ні в положеннях ст. 214 КПК України, у якій врегульовано загальний порядок початку досудового розслідування, ні в главі 38 КПК України, яка безпосередньо присвячена особливостям здійснення кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, не передбачено порядку початку досудового розслідування стосовно осіб, які користуються недоторканністю. До того ж іншими спеціальними Законами України, зокрема «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про судоустрій і статус суддів» та ін., окремого порядку початку досудового розслідування також не передбачено [6, с. 79–80].

Тому, пропонується внести зміни до ст. 214 КПК України, *де передбачити обов'язок вносити до ЄРДР відомості про вчинення кримінального правопорушення суддями та іншими особами, зазначеними в п. 2 ч. 1 ст. 480 (щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження), лише Генеральним прокурором України або його заступником* (за аналогією з повідомленням про підозру згідно п. 3 ч. 1 ст. 481 КПК).

Зазначений Висновок Судової палати у кримінальних справах вчасно наголошує на тому, що безпідставно ініційоване досудове розслідування є порушенням гарантованих Конституцією прав, у конкретному випадку, стосовно незалежності суддів. Водночас справедливо буде зазначити, що наведений приклад та аргументацію варто розглядати і стосовно інших категорій осіб, щодо яких було розпочато таке розслідування. Відтак, одночасно із позитивним сприйняттям спроби вирішити проблемні питання початку досудового розслідування стосовно суддів, потрібно невідкладно вжити заходів у напрямі запобігання настанню негативних соціальних і правових наслідків для осіб, стосовно яких розпочато безпідставне досудове розслідування.

Убачається, що запровадження відповідних механізмів сприятиме:

- 1) приведенню норм національного законодавства у відповідність до універсальних стандартів прав людини ООН та Ради Європи. Адже ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Право на справедливий суд» передбачено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім

судом, встановленим законом, який встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [12];

2) створенню належних умов, виробленню механізмів і процедур для повної та безперешкодної реалізації кожною особою зазначених прав та законних інтересів;

3) недопущенню звуження змісту та обсягу існуючих прав та основних свобод, проголошених Конституцією України, законами України, міжнародно-правовими нормами;

4) забезпеченню захисту людини і громадянина від посягань, насамперед, з боку держави;

5) запровадженню чіткої процедури судового контролю, яка має максимально унеможливити безпідставний початок досудового розслідування, що сприятиме захисту фундаментальних прав громадян, гарантованих Конституцією та законами України;

6) суттєвому обмеженню можливостей протизаконних дій представників правоохоронних органів, пов'язаних з незаконним початком досудового розслідування;

7) підвищенню рівня захищеності прав людини в кримінальному процесі;

8) зменшенню кількості безпідставних кримінальних проваджень;

9) гарантуванню виконання призначення кримінального судочинства.

Таким чином, доходимо до попереднього висновку, що внесення до ЄРДР відомостей про кримінальні правопорушення, вчинені досліджуваною категорією осіб, здійснюється на тих же підставах і у тому ж порядку, що й внесення відомостей про кримінальні правопорушення, вчинені іншими особами, незалежно від специфіки їх правового статусу. Такий підхід вважаємо цілком виправданим, оскільки вищезгадана недоторканність не є абсолютною, повинна мати певні межі, особливо якщо мова йде про вчинення суспільно-небезпечного діяння як злочин. Початковим моментом кримінальної-процесуальної діяльності прокурора є внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, після чого такий суб'єкт наділяється повноваженнями спрямованими на забезпечення повноти та своєчасності прийняття, реєстрації та розгляду заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; дотримання законності під час проведення невідкладних процесуальних дій; визначення форми проведення досудового розслідування та правил підслідності; забезпечення прав і законних інтересів таких учасників кримінального провадження.

З огляду на матеріали кримінальних проваджень, опитування прокурорів наголошено на трансформації положень ст. 480-1, 482-2 КПК України щодо внесення відомостей про кримі-

нальне правопорушення вчинене суддею Вищого антикорупційного суду, народним депутатом України до ЄРДР виключно Генеральним прокурором (або особи, що виконує обов'язки Генерального прокурора), у зв'язку з тим що такі положення не узгоджуються із ст. 214 КПК про невідкладність, швидкість та ефективність початку досудового розслідування, позаяк прокурору не завжди може бути відомий правовий статус таких осіб на момент вчинення кримінального правопорушення. У зв'язку з чим ч. 1 ст. 480-1, 482-2 КПК України викласти у такій редакції: «1. У разі встановлення відомостей, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення суддею Вищого антикорупційного суду/народним депутатом України, Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора), керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та керівниками Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань чи Бюро економічної безпеки вносяться не пізніше 24 годин до Єдиного реєстру досудових розслідувань у порядку, встановленому цим Кодексом».

Також, у випадках щодо судді Вищого антикорупційного суду, народного депутата України запропоновано зміни та доповнення до ч. 7 ст. 214 КПК України щодо порядку внесення відомостей до ЄРДР, зокрема: «Якщо відомості про кримінальне правопорушення щодо судді Вищого антикорупційного суду, народного депутата України до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесені Генеральним прокурором (або особи, що виконує обов'язки Генерального прокурора), він зобов'язаний протягом 48 годин з дня внесення таких відомостей з дотриманням правил підслідності передати наявні у нього матеріали до відповідного органу досудового розслідування та доручити проведення досудового розслідування й негайно поінформувати відповідно Верховний Суд України, Верховну Раду України».

### Література

1. Вакулік О.А. Реформування кримінального процесуального законодавства в частині регламентації початку досудового розслідування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4 (89). С. 160–167.
2. Дрозд В. Г. Правове регулювання досудового розслідування: проблеми теорії та практики: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 448 с.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697–VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
4. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 30 верес. 2021 р. № 309. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text>

5. Зеленецький В.С. Прокурорський надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях: монография. Харьков: Вост.-регион. центр гуманитар.-образоват. инициатив, 2004. 175 с.

6. Свириденко С.В. Досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо осіб, які користуються недоторканністю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2018. 232 с.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

8. Гринюк В.О. Здійснення прокурором процесуального керівництва на початковому етапі досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2019. № 2. С. 15–24.

9. Рогатюк І. В. Прокурорський нагляд як гарантія законності й обґрунтованості прийняття процесуальних рішень на початковому етапі досудового розслідування. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 140–154.

10. Посвистак О.М. Кримінальне провадження щодо окремої категорії осіб: дис... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2021. 231 с.

11. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 30 верес. 2020 р. № 298. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20>

12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Верховна Рада України*. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

### Анотація

**Козаченко А. О. Кримінальна-процесуальна діяльність прокурора під час початку досудового розслідування у кримінальних провадженнях щодо окремої категорії осіб. – Стаття.**

У статті наголошено, що трансформація механізму початку досудового розслідування стала однією з новацій чинного Кримінального процесуального кодексу України. Інформація, одержувана правоохоронними органами на початковому етапі, є неконкретизованою та обмеженою, тому здебільшого немає підстав для початку кримінального провадження відносно саме осіб передбачених ст. 480 Кримінального процесуального кодексу України, а суттєвим елементом здійснення процесуального керівництва на цьому етапі є оцінка прокурором ефективності здійснення слідчим досудового розслідування. Провадження щодо таких осіб може бути розпочато лише коли встановлені дані особи правопорушника, а внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальні правопорушення щодо них здійснюється на загальних підставах і порядку. Зазначено, що початковим моментом кримінальної-процесуальної діяльності прокурора є внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, після чого такий суб'єкт наділяється повноваженням спрямованими на забезпечення повноти та своєчасності прийняття, реєстрації та розгляду заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; дотримання законності під час проведення невідкладних процесуальних дій; визначення форми проведення

досудового розслідування та правил підслідності; забезпечення прав і законних інтересів таких учасників кримінального провадження. Діяльність прокурора на початковому етапі досудового розслідування також спрямована на забезпечення прав і законних інтересів таких осіб, чії права чи законні інтереси якої обмежуються під час досудового розслідування. Саме тому після отримання прокурором інформації, що містить ознаки кримінального правопорушення, прокурор має забезпечити надання їй офіційної оцінки, яка може бути здійснена лише в межах кримінального провадження. Для цього він повинен розпочати досудове розслідування або проконтролювати виконання відповідних обов'язків уповноваженими особами органів досудового розслідування.

*Ключові слова:* прокурор, кримінальна-процесуальна діяльність, кримінальне провадження, процесуальний порядок, окрема категорія осіб.

### Summary

**Kozachenko A. O. Criminal-procedural activities of the prosecutor during the beginning of the pre-trial investigation in criminal proceedings regarding a certain category of persons. – Article.**

The article emphasizes that the transformation of the mechanism for starting a pre-trial investigation has become one of the innovations of the current Criminal Procedure Code of Ukraine. The information received by the law enforcement agencies at the initial stage is unspecified and limited, therefore, in most cases, there are no grounds for initiating criminal proceedings against the persons specified in Art. 480 of the Criminal Procedure Code of Ukraine, and an essential element of procedural management at this stage is the prosecutor's assessment of the effectiveness of the investigator's pre-trial investigation. Proceedings against such persons can be initiated only when the identity of the offender has been established, and the entry of information about criminal offenses against them into the Unified Register of Pretrial Investigations is carried out on a general basis and procedure. It is noted that the initial moment of the prosecutor's criminal-procedural activity is the entry of information about a criminal offense into the Unified Register of Pre-Trial Investigations, after which such an entity is empowered to ensure the completeness and timeliness of the acceptance, registration and consideration of applications and notifications of committed criminal offenses; observance of legality during urgent procedural actions; determination of the form of pre-trial investigation and rules of investigation; ensuring the rights and legal interests of such participants in criminal proceedings. The activity of the prosecutor at the initial stage of the pre-trial investigation is also aimed at ensuring the rights and legal interests of such persons whose rights or legal interests are limited during the pre-trial investigation. That is why, after the prosecutor receives information containing signs of a criminal offense, the prosecutor must provide it with an official assessment, which can only be carried out within the framework of criminal proceedings. For this purpose, he must initiate a pre-trial investigation or supervise the performance of relevant duties by authorized persons of pre-trial investigation bodies.

*Key words:* prosecutor, criminal procedural activity, criminal proceedings, procedural order, separate category of persons.