

НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ПОРЯДКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

А. Початок досудового розслідування

Досудове розслідування є початковою стадією кримінального провадження, яке розпочинається, як правило, з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань («Єдиний реєстр», «Реєстр»).

Відповідно до статті 214 § 1 Кримінального процесуального кодексу («КПК»), прокурор або слідчий, невідкладно, але не пізніше 24 годин після отримання повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, які можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення,¹ прокурор або слідчий зобов'язаний внести відповідні відомості до Реєстру та розпочати розслідування. Прокурор або слідчий зобов'язаний прийняти та зареєструвати повідомлення про злочин. Відмова прийняти та зареєструвати заяву або повідомлення про злочин заборонена. Невнесення відомостей до Реєстру може бути оскаржено протягом досудового розслідування особою, яка внесла повідомлення, окрім інших осіб, або потерпілим від злочину (Глава 26 КПК).

Слідчий повинен невідкладно повідомити прокурора в письмовій формі про початок досудового розслідування. Якщо відомості вносяться до Реєстру прокурором, він повинен невідкладно, і в будь-якому випадку не пізніше наступного дня, передати наявні матеріали до слідчого органу та доручити проведення досудового розслідування згідно з правилами підслідності.

Б. Органи, уповноважені проводити досудове розслідування.

Відповідно до статті 38 КПК, слідчі відділи таких органів уповноважені здійснювати досудові розслідування:

- 1) органи внутрішніх справ;
- 2) Служба безпеки України;
- 3) органи, які здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства;
- 4) Державне бюро розслідувань² (до створення Бюро його функції виконуються прокуратурою).

1. Підслідність

Досудове розслідування здійснюється слідчим того органу досудового розслідування, під юрисдикцією якого знаходиться місце вчинення кримінального

¹ Відповідно до коментарів, відомості про злочин повинні вноситись до Єдиного реєстру досудових розслідувань, незалежно від джерела таких відомостей, серед яких фізичні, юридичні особи, спільноти, носії інформації та засоби масової інформації тощо. В останньому випадку відомості повинні вноситись до Єдиного реєстру прокурором, в межах юрисдикції якого знаходиться засіб масової інформації.

² Державне бюро розслідувань досі не створене; КПК передбачає його створення щонайпізніше до 2017 року.

правопорушення (стаття 218 § 1 КПК). Спори про підслідність вирішує керівник органу прокуратури вищого рівня (стаття 218 § 5 КПК).

Стаття 216 КПК регулює розподіл підслідності. Пункт 1 статті 216 передбачає, що слідчі відділи органів внутрішніх справ (органи Міністерства внутрішніх справ) здійснюють досудові розслідування правопорушень, які відповідно до законодавства України тягнуть за собою кримінальну відповідальність, за винятком тих, які віднесені до підслідності інших слідчих органів.

Слідчі служби безпеки здійснюють розслідування кримінальних правопорушень, вчинених проти національної безпеки, миру, людства та міжнародного порядку, справ, які стосуються контрабанди, терористичних актів, а також таких злочинів як державна зрада, шпигунство, розголошення державної таємниці й різних кримінальних правопорушень, пов'язаних зі створенням та використанням зброї масового знищення. Органи, які здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, уповноважені здійснювати розслідування справ про ухилення від сплати податків та інших подібних злочинів.

Відповідно до статті 216 § 4 КПК, Державне бюро розслідувань здійснює розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище в державній службі,³ а також судьями та працівниками правоохоронних органів. На сьогодні функція здійснення розслідування кримінальних правопорушень, які підпадають під підслідність Бюро, залишається в прокуратурі, як це передбачено Перехідними положеннями (пункт 1) КПК. Крім того, пункт 9 Перехідних положень Конституції України надає повноваження прокуратурі здійснювати попереднє слідство до створення нової системи досудового слідства та прийняття відповідного законодавства.⁴

Підслідність військової прокуратури, що входить до структури прокуратури України,⁵ викладена в Наказі Генеральної прокуратури «Про особливості функціонування військових прокуратур» від 29 серпня 2014 року.⁶ Відповідно до Розділу 7 Наказу, слідчі військових прокуратур здійснюють досудове розслідування у справах, які стосуються вчинення військових злочинів та певних воєнних злочинів (статті 402-421, 425-435 Кримінального кодексу України), а також кримінальних правопорушень, вчинених військовослужбовцями правоохоронних органів.

Стосовно особливостей розслідування кримінальних правопорушень, вчинених посадовими особами правоохоронних органів, стаття 154 КПК передбачає відсторонення від посади посадових осіб правоохоронних органів, які перебувають під слідством, незалежно від тяжкості злочину, в якому вони підозрюються, на строк до двох місяців з можливим його подовженням. На етапі проведення досудового розслідування, рішення про відсторонення приймає слідчий суддя; у ході судового розгляду таке рішення приймається судом.

2. Роль слідчих

³ Перелік таких посадових осіб викладений у статті 9 Закону України «Про державну службу».

⁴ Положення Конституції про функцію прокуратури щодо здійснення досудового розслідування та стаття 17 Закону «Про прокуратуру» про наявність слідчих у структурі прокуратури були предметом розгляду Конституційного Суду в рішенні від 10 вересня 2008 року. Конституційний Суд дійшов висновку, що оскільки створення системи здійснення досудових розслідувань не було завершено, здійснення функції досудового розслідування прокуратурою є виправданим та відповідає Конституції України. Рішення Конституційного Суду від 10 вересня 2008 року доступне за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-08>.

⁵ Стаття 13 Закону України «Про прокуратуру».

⁶ [Наказ](#) Генеральної прокуратури від 29 серпня 2014 року.

Досудове розслідування здійснюється слідчими відділами відповідного слідчого органу. Розслідування може здійснюватись одним слідчим або групою слідчих, яка створюється, наприклад, у складних справах.

Слідчі органи повинні застосовувати всі засоби, передбачені законом, для проведення ефективного розслідування. Слідчий зобов'язаний здійснювати швидко й об'єктивно розслідування без порушення прав, свобод або інтересів сторін провадження. Слідчий може стати предметом дисциплінарного провадження за невиконання своїх обов'язків. За деякі порушення норм КПК слідчий може бути притягнутий до кримінальної відповідальності (наприклад, за порушення права особи на захист, за свідоме проведення незаконного арешту або свідоме притягнення до кримінальної відповідальності невинної особи; статті 371-374 Кримінального кодексу України).

Досудові розслідування організує керівник слідчого органу. Керівник такого органу призначає слідчого або старшого слідчого у випадку, якщо досудове розслідування здійснюється групою слідчих.

Керівник слідчого органу уповноважений усунути слідчого від справи або за його/її власним бажанням, або за поданням прокурора; вивчати матеріали справи та надавати письмові вказівки слідчому; вживати заходів щодо усунення порушень, вчинених слідчим; узгоджувати слідчі дії та здійснювати досудове розслідування. Керівник слідчого органу зобов'язаний діяти згідно з вказівками прокурора.

Такі дії входять до компетенції слідчого:

- починати досудове розслідування;
- проводити слідчі дії та доручати відповідним оперативним підрозділам виконання таких дій;
- призначати перевірки;
- звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих дій;
- повідомляти за погодженням із прокурором про підозру;
- за результатами розслідування складати обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру та подавати їх прокурору на затвердження;
- приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК.

Відповідно до статті 40 КПК, слідчий, відповідальний за проведення досудового слідства у певній справі, є самостійним у своїй процесуальній діяльності. Слідчий може вживати певних заходів тільки за згодою прокурора. Серед дій та рішень, які повинні бути узгоджені слідчим з прокурором у ході досудового розслідування є клопотання про накладення арешту на майно та клопотання про утримання особи під вартою, застосування запобіжного заходу, продовження строків досудового утримання під вартою, проведення обшуків та подання клопотання щодо надання дозволу на втручання у приватне спілкування. Вказівки прокурора є обов'язковими для виконання слідчим.

Інші положення КПК забезпечують гарантії незалежності слідчого, особливо стосовно його або її взаємодії з прокурором. Відтак, прокурор не має права усунути слідчого; він чи вона може тільки ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування (стаття 36 § 2 (8)). Крім того, якщо прокурор відмовляється задовольнити подання слідчого на проведення необхідних заходів у кримінальному провадженні або проведення оперативних дій, слідчий може звернутися до керівника слідчого органу, який, якщо вважає за потрібне, направляє питання на розгляд

прокурору вищого рівня. Ця гарантія послаблюється тим фактом, що у таких випадках слідчий, про якого йде мова, не може напряму звернутися до прокурора вищого рівня; крім того, питання передачі клопотання на розгляд прокурору вищого рівня залишається в межах дискреційних повноважень керівника слідчого органу.

У той же час, КПК дозволяє слідчому оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність прокурора напряму перед прокурором вищого рівня (статті 311-313). Оскарження слідчим рішень, дій чи бездіяльності прокурора не зупиняє їхнього виконання. За наслідками розгляду скарги прокурор вищого рівня може вирішити залишити рішення чинним або визнати законними вчинені дії чи бездіяльність; змінити рішення в частині; скасувати рішення і прийняти нове рішення; або визнати незаконними вчинені прокурором дії чи бездіяльність. Рішення прокурора вищого рівня є остаточним і не підлягає оскарженню суду.

Прокурор може надавати вказівки щодо проведення розслідувань та слідчих дій, і, в такому випадку, слідчий зобов'язаний дотримуватися письмових вказівок прокурора. Прокурор також уповноважений скасувати незаконні й необґрунтовані рішення слідчого. Крім того, прокурор може прийняти рішення про передачу справи до іншого слідчого відділу у разі неефективного досудового розслідування.

КПК також гарантує забезпечення неупередженості слідчого або прокурора (стаття 77). Таким чином, слідчий або прокурор не може брати участі в кримінальному провадженні:

- якщо він чи вона заявила про злочин або є потерпілим, цивільним позивачем чи відповідачем, або близьким родичем сторони процесу;
- якщо він чи вона брали участь у тому ж провадженні як слідчий суддя, суддя, захисник, свідок, експерт, спеціаліст або усний/письмовий перекладач;
- якщо він чи вона особисто або його чи її близький родич зацікавлені у результаті кримінального провадження, або існують будь-які інші обставини, які викликають сумнів щодо його чи її неупередженості.

3. Оперативні підрозділи

У ході досудового розслідування слідчі та прокурори отримують допомогу від оперативних підрозділів. Вони здійснюють слідчі дії за письмовими вказівками слідчого або прокурора. Під час виконання доручень слідчого, прокурора співробітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого. Оперативні підрозділи не можуть вчиняти будь-які процесуальні дії за власною ініціативою або звертатися до слідчого чи прокурора з відповідними запитами. Вказівки, які надаються слідчим або прокурором, обов'язкові до виконання.

Відповідно до статті 41 КПК, оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкових та митних органів, Державної пенітенціарної служби та Державної прикордонної служби уповноважені здійснювати (негласні) слідчі (розшукові) дії. Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» від 1992 року визначає відповідні підрозділи, які здійснюють слідчі дії (стаття 5).⁷ У структурі Міністерства внутрішніх справ такими підрозділами є кримінальна, транспортна та спеціальна міліція, спеціалізовані підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, підрозділи внутрішньої безпеки та судова міліція.

У структурі Служби безпеки України («СБУ») такими підрозділами є контррозвідка, військова контррозвідка, підрозділ захисту національної державності, спеціальний підрозділ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні підрозділи, підрозділ внутрішньої безпеки, оперативного

⁷ Текст Закону доступний за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

документування, підрозділ боротьби з тероризмом і підрозділ захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів.

Відповідно до статті 41 § 3 КПК, вказівки слідчого або прокурора щодо проведення слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативними підрозділами. Крім того, прокуратура здійснює контроль за проведенням дій оперативними підрозділами відповідно до законодавства.

В. Наглядові функції прокурора в ході досудового розслідування

Відповідно до статті 121 Конституції України, прокуратура, з-поміж інших функцій, виконує функцію підтримання державного обвинувачення в суді та нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють досудове слідство й оперативно-розшукову діяльність. Ця функція прокуратури реалізується у формі здійснення процесуального керівництва у досудовому розслідуванні. Щодо цього стаття 36 КПК визначає деякі основні повноваження прокурора:

- починати досудове розслідування;
- мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, які стосуються досудового розслідування;
- доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування, оперативних дій або інших процесуальних дій;
- скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих;
- ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого у випадку неефективного досудового розслідування;
- приймати рішення щодо закриття розслідування або продовження строків;
- затверджувати, відмовляти у затвердженні або вносити зміни до обвинувального акту чи клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру;
- звертатися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовлятися від підтримання державного обвинувачення, змінювати його або висувати додаткове обвинувачення.

Відповідно до статті 36 § 5 КПК, Генеральний прокурор, його заступники, прокурори на регіональному рівні або прокурори того ж рівня уповноважені доручати проведення розслідування кримінальної справи іншому слідчому органу у випадку неефективного досудового розслідування.

Відповідно до статті 37 КПК, прокурор відповідальний за проведення нагляду в кожній конкретній кримінальній справі визначається відповідною прокуратурою після початку досудового розслідування. У певних випадках, якщо є така необхідність, може бути призначена група прокурорів під керівництвом старшого прокурора. Як правило, призначений прокурор здійснює нагляд за ходом проведення досудового слідства з його початку до завершення.

Статті 6 та 7 Закону України «Про прокуратуру» містять гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень: будь-які втручання органів державної влади або посадових осіб у діяльність прокуратури забороняються.⁸ Будь-які звернення

⁸ У своєму [Рішенні](#) від 11 квітня 2000 року Конституційний Суд підтримав незалежність прокуратури від законодавчих органів влади та заборону втручання членами парламенту в діяльність прокуратури.

державних органів до прокуратури з приводу конкретної справи не можуть містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів її вирішення. У КПК міститься окреме положення, яке гарантує незалежність прокуратури під час виконання своєї функції нагляду за досудовими розслідуваннями (стаття 36 КПК).

Г. Наступні етапи досудового розслідування: повідомлення про підозру, зупинення/відновлення провадження, об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування

1. Повідомлення про підозру (статті 276-279 КПК)

За наявності у слідчого органу достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення здійснюється повідомлення про підозру. Таке письмове повідомлення видається підозрюваній особі у випадку його/її затримання на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення, у випадку обрання до особи одного з передбачених КПК запобіжних заходів та у випадку наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення.

2. Зупинення/відновлення досудового розслідування (статті 280-282 КПК)

Положення КПК передбачають зупинення досудового розслідування за таких обставин.

Досудове розслідування може бути зупинене, якщо підозрюваний захворів на тяжку хворобу (за умови підтвердження цього відповідним медичним висновком), якщо підозрюваний переховується від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності і його місцезнаходження невідоме, та якщо наявна необхідність виконання процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва (наприклад, екстрадиція).

До винесення рішення про зупинення досудового розслідування слідчий зобов'язаний виконати всі слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії, проведення яких необхідне та можливе, а також усі дії для встановлення місцезнаходження особи, яка ухиляється від кримінальної відповідальності й місцезнаходження якої невідоме.

Якщо у кримінальному провадженні є два або декілька підозрюваних, а підстави для зупинення стосуються тільки одного, прокурор має право виділити досудове розслідування в окреме провадження й зупинити його стосовно тільки одного підозрюваного.

Досудове розслідування відновлюється, якщо вищезазначені підстави для його зупинення перестали існувати, а також у разі потреби проведення подальших слідчих дій, або якщо суддя відмінив рішення про зупинення розслідування.

Рішення про зупинення та відновлення досудового розслідування приймається прокурором або слідчим за погодженням із прокурором. Копія рішення про зупинення/відновлення досудового розслідування надсилається стороні захисту та потерпілому у справі, а відповідні відомості вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Рішення про зупинення досудового розслідування має такі наслідки:

- після зупинення досудового розслідування не можуть проводитися слідчі дії (гласні чи негласні), окрім тих, які направлені на пошук підозрюваного;
- термін досудового розслідування, а також термін досудового утримання під вартою особи, яка ухиляється від кримінальної відповідальності, зупиняється;
- строк позовної давності кримінальної відповідальності зупиняється.

3. *Об'єднання й виділення матеріалів досудового розслідування (стаття 217 КПК)*

Відповідно до КПК, в одному провадженні можуть бути об'єднані матеріали досудових розслідувань стосовно різних справ, якщо:

- матеріали досудових розслідувань стосуються декількох осіб, підозрюваних у вчиненні одного кримінального правопорушення;
- матеріали стосуються однієї особи, підозрюваної у вчиненні кількох кримінальних правопорушень;
- є матеріали досудових розслідувань, за якими не встановлено підозрюваних, проте є достатні підстави вважати, що кримінальні правопорушення вчинені однією особою (особами).

Відповідно до КПК, матеріали досудового розслідування щодо одного або кількох кримінальних правопорушень можуть бути виділені в окреме провадження, якщо одна особа підозрюється у вчиненні кількох кримінальних правопорушень або дві чи більше осіб підозрюються у вчиненні одного чи більше кримінальних правопорушень.

Відповідно до КПК, матеріали досудового розслідування не можуть бути виділені в окреме провадження, якщо це може негативно вплинути на повноту досудового розслідування та судового розгляду. Рішення про об'єднання чи виділення матеріалів досудового розслідування приймається прокурором і не може бути оскаржене.

Г. Закінчення досудового розслідування

Досудове розслідування закінчене, коли закрите кримінальне провадження або коли один з таких документів передано до суду – обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності.

1. *Закриття кримінального провадження (статті 283-293 КПК). Звільнення від кримінальної відповідальності*

Стаття 283 КПК передбачає, що кожна особа має право на розгляд обвинувачення проти неї в суді в найкоротший строк або на його припинення шляхом закриття провадження. З цією метою прокурор зобов'язаний у найкоротший строк здійснити одну з таких дій:

- закрити кримінальне провадження;
- звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Кримінальне провадження закривається в разі, якщо:

- встановлена відсутність події кримінального правопорушення;
- встановлена відсутність в діянні складу кримінального правопорушення;
- не встановлені достатні докази для доведення винуватості особи в суді й вичерпані можливості їх отримати;
- декриміналізоване діяння, вчинене особою;
- помер підозрюваний/обвинувачений;
- існує вирок з того самого обвинувачення, що набрав законної сили, або

постановлена ухвала суду про закриття кримінального провадження з того самого обвинувачення;

- потерпілий відмовився від обвинувачення у кримінальному провадженні у формі приватного обвинувачення;

- стосовно кримінального правопорушення не отримано згоди, у випадку екстрадиції обвинуваченого, сторони, яка видала підозрюваного.

Копія рішення прокурора або слідчого про закриття кримінального провадження надсилається сторонам провадження, зокрема потерпілому, підозрюваному та захиснику.

Крім того, суд закриває кримінальне провадження, якщо особа звільняється від кримінальної відповідальності або прокурор відмовився підтримати обвинувачення. Слід зазначити, що в ході провадження стосовно звільнення особи від кримінальної відповідальності (на підставі, наприклад, закінчення строку давності або каяття обвинуваченого, або примирення сторін), прокурор, який звертається із клопотанням про звільнення, і суд, який розглядає це клопотання, повинні з'ясувати позицію потерпілого у зв'язку зі звільненням підозрюваного/обвинуваченого від кримінальної відповідальності за вчинений злочин.

2. Представлення обвинувального акту чи клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру перед судом

Встановивши, що зібрані в ході досудового розслідування докази достатні для підготовки обвинувального акту або клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, прокурор або слідчий (за вказівкою прокурора) відповідно інформує про це сторону захисту. Від прокурора або слідчого вимагається надання доступу стороні захисту й потерпілому до матеріалів досудового слідства, зокрема з можливістю копіювання матеріалів. Якщо матеріали містять будь-яку інформацію, яка не підлягає розголошенню, та вона була вилучена, про це повинно бути чітко зазначено. Сторона кримінального провадження може звернутися до суду із клопотанням про отримання доступу до інформації, яка була вилучена.

Сторонам кримінального провадження надається достатньо часу на ознайомлення з матеріалами. У випадку затримки слідчий суддя може встановити для сторін часові межі на ознайомлення з матеріалами.

Обвинувальний акт може бути складений слідчим (і в такому випадку він повинен бути затверджений прокурором) або самим прокурором, якщо останній не згоден із обвинувальним актом, який склав слідчий.

Д. Строки досудового розслідування

Досудове розслідування повинно бути закінчено протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину. Залежно від тяжкості та складності злочину, такий строк може бути продовжений до шести або дванадцяти місяців (стаття 219, статті 294-297 КПК).

Кожна процесуальна дія чи рішення повинні прийматися в межах розумного строку, який не може перевищувати строки, встановлені КПК. Прокурор і слідчий суддя повинні гарантувати дотримання вимоги розумного строку на етапі досудового розслідування; суд повинен гарантувати дотримання вимоги під час судового розгляду. Критерієм визначення розумного строку є складність справи, поведінка учасників кримінального провадження та спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень.