



Проблемні питання законодавчого регулювання обчислення строків досудового розслідування відповідно до Кримінального процесуального кодексу України

Цей аналітичний документ для обговорення було підготовлено за підтримки проєкту Ради Європи [«Зміцнення прав людини в системі кримінальної юстиції України – Фаза II»](#) національним консультантом Ради Європи паном Андрієм Слюсарем

Думки, висловлені в цьому аналітичному документі для обговорення, належать автору і не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

1. Чинне правове регулювання порядку обчислення строків досудового розслідування та практика його застосування

На час написання цього документа положення ст. 219 КПК України визначають, що строк досудового розслідування обчислюється з моменту повідомлення особі про підозру і з цього моменту досудове розслідування кримінального правопорушення повинно бути закінчене протягом двох місяців. За потреби цей строк може продовжуватись, але не довше ніж до шести місяців із дня повідомлення про підозру у вчиненні нетяжкого злочину та не довше дванадцяти місяців із дня повідомлення про підозру у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину.

У такий строк досудового розслідування не зараховується строк із дня винесення постанови про зупинення кримінального провадження до винесення постанови про відновлення кримінального провадження, а також строк ознайомлення з матеріалами досудового розслідування сторонами в порядку ст. 290 КПК України.

Але строк із дня винесення постанови про зупинення кримінального провадження до дня її скасування слідчим суддею включається у строки досудового розслідування.

Відповідно до положень ст. 294 КПК України, якщо досудове розслідування неможливо закінчити впродовж двох місяців із моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину, цей строк може бути продовжений до трьох місяців керівником органу прокуратури відповідного рівня; до шести місяців – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим керівником обласної прокуратури або Генеральним прокурором чи їхніми заступниками; до дванадцяти місяців – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим Генеральним прокурором чи його заступниками.

Згідно з порядком, визначеним у ст. 295 КПК України, за п'ять днів до звернення з клопотанням про продовження строку розслідування до керівника органу прокуратури слідчий або прокурор повинні вручити його копію підозрюваному та його захиснику. Сторона захисту має право впродовж п'яти днів подати слідчому або прокурору письмові заперечення на таке клопотання, які разом із клопотанням передаються керівнику органу прокуратури для розгляду.

Відповідно до статті ст. 295-1 КПК України слідчий суддя розглядає клопотання про продовження строків досудового розслідування за участі слідчого або прокурора, а також підозрюваного та його захисника.

Ці процедури продовження строку досудового розслідування набули чинності з 15.03.2018 на підставі Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017¹, згідно з Перехідними положеннями якого внесені ним до КПК України зміни «вводяться в дію через три місяці після набрання чинності цим Законом, не мають зворотної дії в часі та застосовуються до справ, щодо яких відомості

¹ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147a-19#n212>

про кримінальне правопорушення внесені в Єдиний реєстр досудових розслідувань після введення в дію цих змін».

Закінчення строку досудового розслідування після повідомлення особі про підозру, крім випадку повідомлення про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя чи здоров'я особи, є прямою підставою для закриття кримінального провадження. Таке процесуальне рішення може прийняти прокурор (у порядку ч. 4 ст. 284 КПК України), суд у підготовчому судовому засіданні (у порядку ч. 3 ст. 314 КПК України), а також суд під час судового провадження (у порядку ч. 7 ст. 284 КПК України).

Навіть на момент, коли така підстава для закриття кримінального провадження для суду була прямо передбачена лише для підготовчого провадження (а не для подальшого судового розгляду), Верховний Суд сформував висновок², згідно з яким такі рішення можуть ухвалювати і суди апеляційної та касаційної інстанцій у випадку скасування незаконних вироків. Таку правову позицію Верховний Суд обґрунтовував тим, що направлення прокурором обвинувального акта після закінчення досудового розслідування до суду поза межами строків досудового розслідування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, які не є тяжкими чи особливо тяжкими проти життя та здоров'я, не надає законних підстав для набуття особою процесуального статусу обвинуваченого (підсудного), а, отже, унеможливує розгляд у суді кримінального провадження по суті та тягне за собою закриття кримінального провадження на підставі пункту 10 частини 1 статті 284 КПК. А тому в разі встановлення обставини, передбаченої пунктом 10 частини 1 статті 284 КПК, суд апеляційної чи касаційної інстанцій зобов'язаний скасувати судові рішення нижчих інстанцій і закрити кримінальне провадження.

Також Верховний Суд сформулював узгоджену судову практику³, згідно з якою продовження строків досудового розслідування здійснюється на підставі ухвали слідчого судді в межах повноважень, визначених положеннями Законів № 2147-VIII і № 2617-VIII, у кримінальних провадженнях, внесених до ЄРДР із 15 березня 2018 року і які були об'єднані з кримінальним провадженням, розпочатим до цієї дати, оскільки положення п. 4 параграфа 2 «Прикінцевих положень» Закону № 2147-VIII щодо здійснення судового контролю за продовженням строку досудового розслідування підлягають застосуванню з урахуванням положень ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 58 Конституції України, статей 5, 8, 9 КПК.

На період дії правового режиму воєнного стану пункт 3 ч. 1 ст. 615 КПК України визначає, що у випадку відсутності об'єктивної можливості подальшого проведення, закінчення досудового розслідування та звернення до суду з обвинувальним актом прокурор має право зупинити строк досудового розслідування в кримінальному провадженні своєю вмотивованою постановою з викладом відповідних обставин. Такий зупинений строк підлягає поновленню, якщо підстави для його зупинення перестали існувати.

² Див. Постанову ККС від 21.09.2021 у справі № 711/3111/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99687323>

³ Див. наприклад Постанову Об'єднаної Палати ККС від 31.10.2022 у справі № 753/12578/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107219619>

2. Чинні законопроекти щодо внесення змін до процедур визначення строків досудового розслідування та закриття кримінального провадження

На даний час у Верховній Раді зареєстровано чотири законопроекти, які передбачають внесення змін у порядок обчислення строків досудового розслідування:

- № 12367⁴ від 30.12.2024, суб'єкт законодавчої ініціативи – Кабінет Міністрів України;
- № 12367-1⁵ від 08.01.2025, суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат Павлюк М.В.;
- № 12367-2⁶ від 14.01.2025, суб'єкт законодавчої ініціативи – група народних депутатів у складі Арахамії Д.Г., Неклюдова В.М., Захарченка В.В., Іонушаса С.К., Бакумова О.С., Заремського М.В., Мінька С.А., Марчука І.П., Пушкаренка А.М., Ткаченка О.М., Мулика Р.М.;
- № 12367-3⁷ від 14.01.2025, суб'єкт законодавчої ініціативи – група народних депутатів у складі Арахамії Д.Г., Бакумова О.С., Ткаченка О.М., Юрчишина Я.Р., Мінька С.А., Марчука І.П., Бондаренка О.В., Брагара Є.В., Пушкаренка А.М., Мулика Р.М.

Для зручності сприйняття основні позиції усіх чотирьох законопроектів наведені в порівняльній таблиці, що додається.

Загалом усі чотири законопроекти пропонують виключити з Кримінального процесуального кодексу України пункт 10 ч. 1 ст. 284 як окрему підставу для закриття кримінального провадження у випадку закінчення строків досудового розслідування. Також усі чотири законопроекти передбачають запровадження окремого порядку подання стороною захисту, у випадку встановлення факту закінчення строків розслідування, клопотання до слідчого судді з проханням зобов'язати прокурора прийняти рішення про завершення або закінчення розслідування.

Щодо порядку продовження строків розслідування підходи в законопроектах різняться від залишення існуючої процедури до часткового або повного передання відповідних повноважень від слідчих суддів керівникам органів прокуратури різних рівнів.

⁴ URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55533>

⁵ URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55565>

⁶ URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55615>

⁷ URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55616>

У законопроекті № 12367-1 поряд зі збереженням чинної процедури продовження строків досудового розслідування слідчими суддями пропонується збільшити максимальний граничний строк розслідування з 12 до 16 місяців.

3. Додатковий контекст щодо змісту запропонованих законодавчих змін

Щодо пропонуваного передання прокурору повноважень із продовження строків досудового розслідування

На позитивному впливі чинної процедури продовження строків досудового розслідування слідчими суддями на забезпечення прав людини, змагальності сторін та забезпечення розумних строків неодноразово наголошували окремі представники громадянського суспільства⁸ та експертних кіл⁹, а також професійні учасники кримінального процесу¹⁰.

Водночас окремі представники громадських організацій оцінюють¹¹ передання повноважень із продовження строків розслідування від слідчих суддів до прокурорів як необхідну зміну, мотивуючи це тим, що лише прокурор може визначити порядок слідчих дій та їхню етапність, достатність доказів для підозри та обвинувачення.

Також окремі органи прокуратури у своїй публічній комунікації висловлюють думку про те, що передання прокурорам повноважень продовжувати строки досудового розслідування унеможливить автоматичне закриття проваджень через формальне закінчення строку розслідування¹².

Відповідно до даних Єдиного звіту про кримінальні правопорушення¹³ в 2014 році всіма органами досудового розслідування було обліковано 194 688 кримінальних правопорушень, у яких особам вручено повідомлення про підозру, а за перший квартал 2025 року – 51 961 таких кримінальних правопорушень (для порівняння в НАБУ було обліковано 107 і 11 таких кримінальних правопорушень відповідно).

⁸ «5 запитань про «правки Лозового»: в чому суть проблеми?» Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/5-zapytan-pro-popravky-lozovogo-v-chomu-sut-problemy/>

⁹ «Відбувся круглий стіл щодо внесення змін до КПК України». URL: <https://pravo.org.ua/vidbuvsya-kruglyj-stil-shhodo-vnesennya-zmin-do-kpk-ukrayiny/>

¹⁰ «Скасування судового контролю за продовженням строків розслідування стане підґрунтям для зловживань правоохоронців - НААУ». Судово-юридична газета. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/283050-otmena-sudebnogo-kontrolya-za-prodleniem-srokov-rassledovaniya-stanet-osnovoy-dlya-zloupotrebleniy-pravookhraniteley-naau>

¹¹ «Правки Лозового»: розвінчуємо головні міфи про норми, які залишають корупціонерів без покарання. Олена Щербан. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2025/01/15/7493672/>

¹² Публікація від 15.01.2025 на сторінці САП у соціальній мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/share/p/1EmWnjTjc/>

¹³ URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>

Навіть якщо враховувати, що в одному провадженні можуть бути декілька підозрюваних, а одному підозрюваному можуть повідомити про підозру в кількох правопорушення одразу, це все одно десятки тисяч проваджень із підозрюваними по всій Україні щороку, у переважній більшості яких виникає необхідність у продовженні строку розслідування понад три місяці.

На практиці, навантаження, пов'язане з ухваленням значної кількості постанов, може виявитися надмірним для обмеженого кола керівників обласних прокуратур та їхніх заступників. Це може сприяти формуванню підходу, за якого відповідні проекти рішень готуватимуться слідчими, що, своєю чергою, може нівелювати очікувану мету запровадження дієвого прокурорського контролю.

Сумнівно, що така зміна чинної процедури сприятиме кращому захисту прав потерпілих на ефективне та швидке розслідування.

Європейський суд із прав людини у своїй практиці сформував загальний підхід до застосування положень статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо права кожного на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Відповідно до цього підходу такий розумний строк рахується з моменту повідомлення про підозру і до ухвалення рішення судом першої інстанції. За відсутності виключних обставин у вигляді надзвичайної складності справи чи поведінки самого підозрюваного ЄСПЛ визнає порушенням такого розумного строку тривалість понад три роки до рішення суду першої інстанції та понад чотири роки для двох інстанцій судового розгляду¹⁴.

Відтак відсутність належного контролю за обчисленням строків досудового розслідування може негативно позначитись на ефективності виконання Україною конвенційних зобов'язань щодо забезпечення розумних строків судового розгляду.

ЄСПЛ також звертав увагу на відсутність у прокурорів безсторонності з огляду на їхню роль у кримінальному процесі. Зокрема у справі «Каверзін проти України» (Заява № 23893/03) Суд ще в 2012 році констатував, що небажання працівників прокуратури оперативно та швидко вживати всіх належних заходів для встановлення фактів та обставин за скаргами про жорстоке поводження та забезпечення відповідних доказів у ситуаціях, коли, як стверджувалося, до підозрюваних застосовувалося жорстоке поводження з метою отримання визнавальних показань, може бути пояснене, щонайменше певною мірою, конфліктом між такими завданнями працівників прокуратури в кримінальному провадженні як підтримання державного обвинувачення у суді та здійснення нагляду за законністю досудового слідства. Оскільки визнавальні показання часто є одним з основних доказів у кримінальному провадженні, не можна виключати, що працівники прокуратури не зацікавлені в проведенні всебічного розслідування, яке потенційно могло звести нанівець достовірність таких доказів¹⁵.

¹⁴ Див., наприклад, рішення у справі «Бондаренко та інші проти України», заява № 42664/21, «Компанієць та інші проти України», заява № 70622/12, та інші

¹⁵ Див. рішення у справі «Каверзін проти України», заява № 23893/03, п. 176

Щодо пропонуваного виключення з КПК України закінчення строків розслідування як окремої підстави для закриття кримінального провадження

Виключення з Кримінального процесуального кодексу України п. 10 ч. 1 ст. 284 як окремої підстави для закриття кримінального провадження фактично призведе до необхідності формування нової судової практики щодо можливих форм реагування на виявлені під час судового розгляду факти порушення граничних строків розслідування.

Окремі представники громадянських експертних установ висловлювали думку про те, що свідоме вилучення з КПК України положення щодо правового наслідку недотримання строків досудового розслідування є порушенням кримінальної процесуальної форми та навряд чи є вдалим рішенням для законодавця¹⁶.

З іншого боку, окремі представники громадянського суспільства з цього приводу зауважували, що закінчення строку досудового розслідування не повинне безумовно призводити до закриття кримінального провадження, але у випадку, якщо прибрати повноваження суду закривати кримінальне провадження через закінчення строку досудового розслідування, дискусія повернеться в русло допустимості доказів, зібраних після закінчення строку досудового розслідування¹⁷.

Варто зауважити, що внаслідок конституційної реформи після прийняття 02.06.2016 Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII¹⁸ фактично був докорінно змінений Розділ VIII Конституції України «Правосуддя» та у статті 129 закріплено, що здійснюючи правосуддя, суди повинні керуватись верховенством права, а не принципом законності, як було визначено до того. Отже, за таких конституційних засад здійснення правосуддя редакційне виключення із закону будь-якої норми не позбавляє суди можливості застосування попереднього підходу і формування судової практики, виходячи з базового принципу верховенства права та загальних засад кримінального процесу і забезпечення прав людини.

Ілюстративною тут також є наведена вище практика Верховного Суду, який за відсутності норми, яка б дозволяла закривати провадження на етапі судового розгляду, базуючись на загальних засадах кримінального провадження, сформував правову позицію про можливість і навіть необхідність прийняття такого рішення у випадку порушення строків звернення з обвинувальним актом до суду.

¹⁶ «Оцінка деяких пропозицій щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України в частині системи обчислення строків досудового розслідування у кримінальному провадженні». ЦППР, Є. Крапівін, М. Хавронюк, О. Хань. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/04/Vysnovok-TSPPR-stosovno-stroki-dosudovogo-rozsliduvannya.pdf>

¹⁷ Див. примітку 15

¹⁸ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n6>