



Андрій Ткач,

кандидат юридичних наук, доцент,
прокурор Печерської окружної прокуратури
міста Києва

ORCID: 0009-0007-3253-3687

DOI <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-9>

УДК 343.13

Ефективне розширення меж дискреції прокуратури у кримінальних провадженнях в умовах правового режиму воєнного стану

Широкомасштабне вторгнення РФ та діючий правовий режим воєнного стану потребують внесення суттєвих коректив у розроблені державними інституціями «дорожні карти» щодо реформування органів правопорядку та зміщення акцентів на документування і протидію воєнним злочинам, адаптацію національного кримінального процесуального законодавства під потреби викликів сьогодення.

Наразі в юридичних колах триває дискусія навколо реалізації заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку (далі – План), як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Як зазначено в преамбулі вказаного Плану: «Зміни в системі органів правопорядку мають бути комплексними і стосуватися всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників на

службу до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема, підзвітності та прозорості. Корупційні та інші ризики слід надалі мінімізувати, у тому числі шляхом посилення механізмів демократичного цивільного контролю за процесом прийняття рішень. Водночас загальна мета реформування органів правопорядку – удосконалити їхні ціннісні орієнтири, організаційну культуру, структуру управління, законодавче регулювання, зокрема з урахуванням потреб правозастосовної практики». Одним із ключових питань, порушених у вказаному Плані, є уточнення функцій прокуратури з метою ефективного виконання покладених завдань та координації зусиль правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю [1].

Питання оптимізації функцій прокуратури на різних етапах досудового



розслідування присвячено праці О. А. Банчука, І. В. Гловюк, І. М. Гуткіна, В. П. Даневського, А. Я. Дубинського, С. О. Заїки, Д. В. Лук'янчикова, А. М. Орлеана, О. О. Торбаса, М. І. Хавронюка, О. Г. Яновської та інших, проте зазначена проблематика потребує подальшого дослідження та аналізу з точки зору актуальної слідчої та судової практики.

Серед питань, які тезово викладені у вказаному вище Плані згадуються зокрема такі необхідні кроки, як:

– забезпечення юридичної визначеності функцій прокурора з організації досудового розслідування, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, нагляду за додержанням законів органами досудового розслідування, зокрема розмежування процесуального статусу прокурора, керівника органу прокуратури та керівника органу досудового розслідування.

– розширення меж дискреції прокурора в кримінальному провадженні для забезпечення виконання покладених на нього функцій, зокрема на початковому і завершальному етапах досудового розслідування, з урахуванням пріоритетних напрямів протидії злочинності [1].

Перше ключове питання, яке необхідно вирішити з метою реалізації одного з кроків Плану – забезпечення юридичної визначеності функцій прокуратури. Це безумовно приведення положень ст. 36 КПК України (а поряд із тим і ст. 2 Закону України «Про прокуратуру») щодо функцій прокуратури у відповідність до ст. 131-1 Конституції України [2, 3, 4]. Залишається безумовною правовою проблемою різниця між функціями прокуратури, викладеними в Основному Законі та профільному Законі України «Про прокуратуру і КПК України» [2, 4].

Не вдаючись до детального текстуального аналізу положень згаданих законодавчих актів, варто відзначити

хоча б те, що саме поняття «підтримання обвинувачення» у Конституції трактується як «публічне обвинувачення», а у Законі України «Про прокуратуру» та КПК тривалий час фігурує інша термінологія – «державне обвинувачення» [2, 3]. Вказані поняття необхідно уніфікувати шляхом внесення відповідних змін до Закону «Про прокуратуру» та КПК з метою уточнення конституційних функцій прокуратури та надати визначення у КПК щодо ключових термінів, зокрема: «організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням», «підтримання публічного обвинувачення в суді».

У рішенні Великої Палати Верховного Суду в справі № 404/6160/16-к від 26 червня 2019 року надано одне з тлумачень поняттям «державне» і «публічне» обвинувачення та зазначено наступне: «Статтями 129, 131-1 Конституції України передбачено, що конституційною функцією прокурора і засадою судочинства є підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді.

Однак, кримінальне процесуальне законодавство оперує поняттям «державне обвинувачення», яке, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 3 КПК України є процесуальною діяльністю прокурора, що полягає у доведенні перед судом обвинувачення з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення. Пункт 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» серед функцій прокуратури визначає підтримання державного обвинувачення в суді.

Отже, термінологія Конституції України та галузевого кримінального процесуального законодавства відрізняється визначенням такої функції прокуратури, як підтримання обвинувачення в суді. Однак, захист інтересів особи та суспільства, які постраждали під час вчинення кримінального правопорушення, що визначено ст. 2

КПК України як завдання кримінального провадження, є основною метою діяльності органів прокуратури, яку закріплено в Конституції України як підтримання публічного обвинувачення в суді. Такий підхід безумовно корелює з сучасними тенденціями розвитку правової держави та принципом верховенства права.

Водночас, термінологічна колізія в частині конституційно-правового та галузевого визначення функції прокуратури може бути пояснена гармонізацією конституційно-правового регулювання функціонування органів прокуратури з відповідними міжнародними стандартами» [5].

У зазначеному рішенні ВП ВС також зроблено відсилку до Керівних принципів ООН щодо ролі обвинувачів, прийнятих восьмим Конгресом ООН з профілактики злочинності і поведження з порушниками (27 серпня – 7 вересня 1990 р.) та Рекомендації РЕС (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» (Ухвалена Комітетом Міністрів 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів) [5, 6, 7]. Зокрема міститься посилання на п. 12 Керівних принципів ООН, де зазначено, що при виконанні своїх обов'язків обвинувачі захищають державні інтереси, діють об'єктивно, належним чином враховують положення підозрюваного та жертви і звертають увагу на всі обставини, що мають відношення до справи, незалежно від того, вигідні або не вигідні вони для підозрюваного [6]. З цього ВП ВС висновує, що «державні інтереси з огляду на концепцію загального інтересу, прав і свобод людини, по суті є тотожними публічним інтересам» [5].

Відповідно до п. 1 Рекомендації РЕС (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» вказано, що

публічні обвинувачі – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування в разі, якщо порушення закону має наслідком кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – потрібної дієвості системи кримінальної юстиції [7].

Стосовно вирішення питання про розширення меж дискреції прокурора, зазначених у згаданому вище Плані, на нашу думку, необхідно внести відповідні зміни до чинного КПК України з метою підвищення ефективності досудового розслідування та розвантаження слідчих судів місцевих судів, які у своїй більшості, працюють з надмірним навантаженням через недостатнє кадрове забезпечення.

Одним з таких дієвих рішень щодо підвищення рівня досудового розслідування та здійснення процесуального керівництва, як слушно зазначено у дослідженні «Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років» є наділення прокурора функціями керівника органу досудового розслідування щодо відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування у зв'язку з неефективністю [8].

На думку дослідників М. Хавронюка, Є. Крапивіна та Д. Писаренко, яка є цілком слушною: «доцільно надати прокурору – процесуальному керівнику повноваження відсторонювати слідчого від здійснення досудового розслідування кримінального провадження своєю вмотивованою постановою, погодженою з прокурором вищого рівня, водночас ставити питання про притягнення слідчого, дізнавача до дисциплінарної відповідальності» [8].

Також потребує удосконалення процедура повідомлення про підозру, яка суттєво не змінювалась з моменту набуття чинності КПК у 2012 році. Слід зазначити, що чинний КПК не



містить законодавчого визначення терміну «повідомлення про підозру», натомість п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК України надає визначення поняттю «притягнення до кримінальної відповідальності», як стадії кримінального провадження, яка починається з моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення [2]. Отже, момент повідомлення про підозру згідно діючих норм КПК чітко отожднюється із початком притягнення особи до кримінальної відповідальності. З метою досягнення принципу правової визначеності, можливо доповнити ч. 1 ст. 276 КПК України та викласти її у наступній редакції: *«Письмове повідомлення про підозру – це умотивоване процесуальне рішення слідчого, дізнавача, прокурора що містить достатні дані, які є підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення та з моменту реалізації якого починається відлік строків досудового розслідування».*

Також, на нашу думку, з метою підвищення ефективності досудового розслідування, необхідно доповнити ст. 135 КПК України та викласти її наступним чином: *«особа викликається до слідчого, дізнавача, прокурора, слідчого судді, суду шляхом вручення повістки про виклик, надіслання її поштою, електронною поштою, здійснення виклику по телефону та електронними засобами зв'язку (шляхом надіслання повістки у месенджері, соціальних мережах загальнодержавного розповсюдження, які доступні для легального користування на території України)».* Пункти щодо виклику факсимільним зв'язком і телеграмами, на нашу думку, доцільно виключити з чинного КПК, як застарілі та мало-ефективні засоби зв'язку.

Щодо оптимізації підстав і порядку окремих заходів

забезпечення кримінального провадження, доцільно наділити прокурора функціями із погодження застосування під час досудового розслідування таких заходів забезпечення кримінального провадження, як: приводу, тимчасового обмеження у користуванні деякими видами спеціальних прав та застосування такого найм'якшого виду запобіжного заходу, як особисте зобов'язання з метою зменшення процесуального навантаження на слідчих суддів місцевих судів.

З метою недопущення звуження існуючих процесуальних гарантій підозрюваних, необхідно передбачити можливість оскарження такого рішення прокурора до слідчого судді місцевого суду. Також, на нашу думку, необхідно додати до кола об'єктів застосування примусового приводу потерпілого у випадку його ухилення від явки без поважних причин до органу досудового розслідування та суду.

Враховуючи зазначене, ст. 140 КПК України можливо викласти у наступній редакції:

«1. Привід полягає у примусовому супроводженні особи, до якої він застосовується, особою, яка виконує ухвалу та/або постанову прокурора про здійснення приводу, до місця її виклику в зазначений в ухвалі та/або постанові прокурора час.

2. Рішення про здійснення приводу приймається: під час досудового розслідування – прокурором за клопотанням слідчого, дізнавача або з власної ініціативи, а під час судового провадження – судом за клопотанням сторони кримінального провадження, потерпілого, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, або з власної ініціативи. Рішення про здійснення приводу приймається прокурором у формі постанови, слідчим суддею/судом – у формі ухвали.

3. Привід може бути застосований до підозрюваного, обвинуваченого, потерпілого або свідка. Привід свідка,

потерпілого не може бути застосований до неповнолітньої особи, вагітної жінки, осіб з інвалідністю першої або другої груп, особи, яка одноосібно виховує дітей віком до шести років або дітей з інвалідністю, а також осіб, які згідно із цим Кодексом не можуть бути допитані як свідки. Привід співробітника кадрового складу розвідувального органу України під час виконання ним своїх службових обов'язків здійснюється тільки в присутності офіційних представників цього органу».

У зв'язку із вищевикладеним доцільно внести відповідні зміни до ст.ст. 141–143 КПК щодо ролі прокурора у погодженні клопотання слідчого/дознавача про застосування приводу під час досудового розслідування [2].

Стосовно обмеження у користуванні спеціальним правом, на нашу думку, з метою оптимізації кримінально-правової процедури можливо викласти ч. 2 ст. 148 КПК України наступним чином:

«2. Тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом, крім права на здійснення підприємницької діяльності, може бути здійснене на підставі рішення прокурора, прийнятого у формі постанови за клопотанням слідчого, дознавача під час досудового розслідування на строк не більше двох місяців. Питання про тимчасове обмеження у користуванні правом на здійснення підприємницької діяльності може бути здійснене виключно на підставі рішення слідчого судді під час досудового розслідування на строк не більше двох місяців».

Також відповідні зміни щодо ролі прокурора у прийнятті рішення щодо тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом доцільно внести у відповідні положення ст.ст. 149–151 КПК України та передбачити процедуру оскарження постанов прокурора про тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом до слідчого судді місцевого

суду з метою недопущення порушення процесуальних гарантій та прав учасників кримінального провадження.

Крім того потребує законодавчого уточнення п. 20-7 Перехідних положень КПК України, який передбачає, що під час дії надвичайного або воєнного стану на території України тимчасовий доступ до речей і документів, визначених у пунктах 2, 5, 7, 8 частини першої ст. 162 цього Кодексу, здійснюється на підставі постанови прокурора, погодженої з керівником прокуратури. [2]. Слід зазначити, що на територіях, на яких не відбувається активних бойових дій, вказані норми фактично не застосовуються на практиці і тимчасовий доступ здійснюється шляхом звернення слідчого, дознавача за погодженням із прокурором або прокурора із відповідними клопотаннями до слідчих суддів місцевих судів. На нашу думку, з метою юридичної визначеності та формування сталої слідчо-судової практики доцільно:

1) уточнити такі повноваження прокурора у Главі 15 КПК України;

2) уточнити положення п. 20-7 Перехідних положень КПК та пов'язати виконання таких повноважень керівником прокуратури саме із неможливістю їх виконання слідчими суддями на певних територіях.

Що стосується спрощеного обрання найм'якшого запобіжного заходу – особистого зобов'язання прокурором, на нашу думку, можливо доповнити та викласти положення ч.ч 4, 7 ст. 176 КПК України у наступній редакції:

«4. Запобіжні заходи застосовуються: під час досудового розслідування та до початку підготовчого судового засідання – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, за винятком застосування запобіжного заходу у вигляді особистого зобов'язання, який застосовується прокурором за вмотивованим клопотанням слідчого, дознавача, а під час судового



провадження – судом за клопотанням прокурора.

7. За клопотанням прокурора запобіжний захід може бути скасовано слідчим суддею, судом у випадках і в порядку, передбачених цим Кодексом. А якщо запобіжний захід у вигляді особистого зобов'язання застосовано за постановою прокурора – відповідним рішенням слідчого судді за вмотивованою скаргою підозрюваного, захисника у випадку відсутності підстав, передбачених цим Кодексом для обрання запобіжного заходу».

Також відповідні зміни необхідно внести у ст. 179 КПК України та викласти її наступним чином:

«1. Особисте зобов'язання полягає у покладенні на підозрюваного, обвинуваченого зобов'язання виконувати покладені на нього під час досудового розслідування прокурором, а під час судового розгляду – судом, обов'язки, передбачені статтею 194 цього Кодексу.

2. Підозрюваному, обвинуваченому письмово під розпис повідомляються покладені на нього обов'язки та роз'яснюється, що в разі їх невиконання до нього може бути застосований більш жорсткий запобіжний захід і на нього може бути накладено грошове стягнення в розмірі від 0,25 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб до 2 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

3. Контроль за виконанням особистого зобов'язання здійснює слідчий, а якщо справа перебуває у провадженні суду – прокурор».

Крім того, на наше переконання, потребує законодавчого визначення такий різновид слідчої (розшукової) дії, як допит, оскільки особливої популярності серед науковців та

практиків набула західна методика проведення допиту у формі процесуального інтерв'ю. Під егідою Офісу Генерального прокурора 01.05.2025 презентовано посібник з особливостей проведення процесуального інтерв'ю, розроблений за участі експертів Управління Верховного комісара з прав людини та Управління з наркотиків та злочинності ООН. Проте вказана термінологія та порядок проведення такої слідчої дії потребують втілення у чинній редакції КПК. Враховуючи викладені обставини вбачається за доцільне уточнити термін «процесуальне інтерв'ю», як різновид допиту в ст. 224 КПК України з метою законодавчого визначення та закріплення порядку та мети його проведення, як різновиду слідчої (розшукової) дії.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити що розширення меж дискреції прокуратури, зокрема наділення прокурорів окремими функціями слідчих суддів з обов'язковим судовим контролем дозволить нормалізувати навантаження на суди, сприятиме підвищенню ефективності досудового розслідування та розумності строків слідства і судового розгляду вцілому. Наведений перелік пропозицій змін до чинної редакції КПК України та галузевого Закону України «Про прокуратуру» не є вичерпним та потребує ґрунтовного аналізу із залученням представників наукової спільноти та практичних працівників органів правопорядку із урахуванням проблемних питань, які виникають у практичній площині правозастосування, враховуючи виклики, пов'язані із широкомасштабним вторгненням РФ та дією правового режиму воєнного стану.

Список використаних джерел

1. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки. Указ Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9–10, № 11–12, № 13, С. 88). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – N 2 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>

5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2019 року у справі № 404/6160/16-к (провадження № 13-22к19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885531>

6. Керівні принципи ООН щодо ролі обвинувачів (Прийнято восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і повождення з правопорушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року). URL: <https://kdkp.gov.ua/uploads/files/%D0%9A%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B8%20%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%20%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%96%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2.pdf>

7. Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи на 724 засіданні заступників міністрів 6 жовтня 2000 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf

8. Оцінка державної політики у сфері реформування прокуратури України протягом 2014–2023 років / Микола Хавронюк, Євген Крапивін, Дар'я Писаренко, 2023 р. – 200 с.

Ткач А. В. Ефективне розширення меж дискреції прокуратури у кримінальних провадженнях в умовах правового режиму воєнного стану

У статті висвітлено авторські пропозиції щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про прокуратуру» з урахуванням необхідності приведення цих законодавчих актів у відповідність до Конституції України та з метою реалізації положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Надано законодавче визначення терміну «повідомлення про підозру», як «умотивованого процесуального рішення слідчого, дізнавача, прокурора, що містить достатні дані, які є підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення та з моменту реалізації якого починається відлік строків досудового розслідування» та внесено пропозицію закріпити вказане поняття у ч. 1 ст. 276 КПК України.

Зокрема автором запропоновано знизити навантаження на слідчих суддів місцевих судів шляхом законодавчого закріплення в КПК України за прокурорами окремих повноважень слідчих суддів щодо, зокрема обрання найм'якшого запобіжного заходу у вигляді особистого зобов'язання, застосування приводу до підозрюваного на стадії досудового розслідування, унормування спрощеного порядку тимчасового доступу до речей і документів, який передбачено Перехідними положеннями КПК, проте на практиці все ж таки надається слідчими судьями. На переконання автора вказані твердження щодо ефективного розширення дискреції прокуратури підкріплені існуючою слідчою практикою застосування положень ст. 615 КПК України, які передбачали наділення керівника органу прокуратури окремими функціями слідчих суддів та не призвели до масштабних зловживань.

На підставі вказаного дослідження зроблено висновки, що делегування окремих повноважень слідчих суддів прокурорам не призведе до суттєвих порушень, адже



автором пропонується зберегти можливість оскарження рішень, прийнятих прокурором до суду, що забезпечить дотримання принципів верховенства права та забезпечить належний судовий контроль.

Ключові слова: прокуратура, дискреція, суд, воєнний стан, вторгнення рф, реформування органів правопорядку.

Tkach A. Effective expansion of the prosecutor's discretion in criminal proceedings under the legal regime of martial law

The article highlights the author's proposals for amending the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On the Public Prosecutor's Office" with due regard for the need to bring these legislative acts in line with the Constitution of Ukraine and with a view to implementing the provisions of the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as a Part of the Security and Defence Sector of Ukraine for 2023–2027, approved by the Decree of the President of Ukraine No. 273/2023 dated 11 May 2023. The author provides a legislative definition of the term "notice of suspicion" as a "reasoned procedural decision of an investigator, coroner, or prosecutor containing sufficient data to bring a person to criminal liability on suspicion of committing a criminal offence and from the moment of which the pre-trial investigation begins" and proposes to enshrine this concept in part 1 of Article 276 of the CPC of Ukraine.

In particular, the author proposes to reduce the workload of investigating judges of local courts by legislatively assigning to prosecutors certain powers of investigating judges in the CPC of Ukraine, including, in particular, the election of the mildest preventive measure in the form of personal commitment, application of a suspect's notice at the stage of pre-trial investigation, and regulation of a simplified procedure for temporary access to things and documents, which is provided for by the Transitional Provisions of the CPC, but in practice is still provided by investigating judges. In the author's opinion, these statements regarding the effective expansion of the prosecutor's discretion are supported by the existing investigative practice of applying the provisions of Article 615 of the CPC of Ukraine, which provided for the head of the prosecutor's office to have certain functions of investigating judges and did not lead to large-scale abuse.

Based on this study, the author concludes that the delegation of certain powers of investigating judges to prosecutors will not lead to significant violations, since the author proposes to retain the possibility of appealing against decisions made by the prosecutor to the court, which will ensure compliance with the rule of law and ensure proper judicial control.

Key words: prosecutor's office, discretion, court, martial law, invasion of the russian federation, law enforcement reform.