

Забезпечення національної безпеки України в умовах дії особливих правових режимів

Микола Туркот

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу підвищення кваліфікації військових прокурорів
інституту підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна
nik_turkot@ukr.net

Оксана Лазукова

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри кримінального процесу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна
lazukov@ukr.net

<https://doi.org/10.34285/visnyknapu2019.02.044>

УДК 343.137:355.271 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ В УМОВАХ ДІЇ ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Анотація. Суспільно-політичні події, що відбуваються в Україні з 2014 року, стали каталізатором для внесення змін і доповнень до кримінального процесуального законодавства в частині закріплення спеціальних норм, які передбачають можливість здійснення під час надзвичайної ситуації досудового розслідування в особливому режимі. Актуалізація законотворчих процесів у вказаній сфері була зумовлена тим, що чинне на той час кримінальне процесуальне законодавство, розроблене для потреб мирного часу, виявилось неефективним для досягнення завдань кримінального провадження.

У статті досліджено особливості здійснення прокурором організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням в умовах дії особливих правових режимів*. Констатовано, що у надзвичайній ситуації через низку

* У цій статті словосполучення “особливі правові режими” використовується як родове поняття на позначення таких режимів виняткового правового регулювання, як воєнний, надзвичайний стан, район проведення антитерористичної операції (АТО).

об'єктивних та суб'єктивних причин ефективність кримінальної процесуальної діяльності суттєво знижена. Водночас позитивне зобов'язання держави здійснити якісне розслідування є непорушним навіть в умовах війни чи іншої надзвичайної ситуації. З огляду на викладене наголошено, що реалізація завдань кримінального провадження, закріплених у ст. 2 Кримінального кодексу України (КПК України), залежить насамперед від належної організації та процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням.

Метою статті є загальна характеристика особливостей організації та здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням в умовах дії особливих правових режимів, а також аналіз проблем у правозастосуванні та вироблення пропозицій щодо їх вирішення.

Проаналізовано сучасну нормативну модель досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення АТО; охарактеризовано хронодискретні умови застосування спеціальних норм, які передбачають можливість здійснення досудового розслідування в особливому режимі; розглянуто проблемні питання, які виникають на початковому етапі досудового розслідування; розкрито специфіку застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження та проведення певних слідчих (розшукових) дій. На підставі узагальнення правозастосовної практики зроблено висновок, що в надзвичайних ситуаціях традиційні засоби розслідування через наявність низки негативних чинників у багатьох випадках не дають змоги досягти мети слідчої (розшукової) дії, нерідко призводять до втрати доказів, а іноді навіть ставлять під загрозу життя і здоров'я учасників кримінального провадження.

Акцентовано увагу на питанні належної фіксації і процесуального оформлення слідчих (розшукових) дій в умовах особливого правового режиму, оскільки аналіз кримінальних проваджень у районі проведення АТО засвідчив наявність непоодиноких випадків неналежного оформлення процесуальних документів, що призвело до втрати їх доказового значення.

У результаті аналізу нормативного забезпечення досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції та практики його реалізації протягом 2014–2018 років запропоновано напрями оптимізації останніх.

Ключові слова: процесуальне керівництво; досудове розслідування; особливий правовий режим; воєнний стан; надзвичайний стан; антитерористична операція.

Суспільно-політичні події, що відбуваються в Україні з 2014 року, стали катализатором для внесення змін і доповнень до кримінального процесуального законодавства в частині закріплення спеціальних норм, які передбачають можливість здійснення під час надзвичайної ситуації досудового розслідування в особливому режимі. Актуалізація законотворчих процесів у вказаній сфері була зумовлена тим, що чинне на той час кримінальне процесуальне законодавство, розроблене для потреб мирного

часу, виявилось неефективним для досягнення завдань кримінального провадження.

Окремих аспектам окресленої проблематики присвячено роботи А. Безносюка, К. Волкова, Г. Ганової, В. Гутніка, О. Капліної, А. Каткової, О. Лисенкова, Р. Лук'яненка, А. Матіоса, О. Одерія, М. Погорецького, І. Рогатюка, І. Савельєвої, О. Толочка, В. Трофименка, М. Цуцкірідзе, І. Цюприка, О. Шило, О. Шкітова.

Враховуючи відносно новизну нормативного забезпечення, відсутність досвіду роботи правоохоронних органів в умовах дії особливих правових режимів та зважаючи на те, що у кримінальному провадженні саме прокурор згідно зі ст. 131¹ Конституції України та ст. 36 КПК України здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва та саме на нього покладається обов'язок організації досудового розслідування, *метою статті* є загальна характеристика особливостей організації та здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням в умовах дії особливих правових режимів, а також аналіз проблем у правозастосуванні та вироблення пропозицій щодо їх вирішення.

Реалізація завдань, передбачених у ст. 2 КПК України, багато в чому залежить від своєчасного, успішного та якісного проведення процесуальних дій. Між тим в умовах особливих правових режимів традиційні засоби розслідування у багатьох випадках з певних об'єктивних і суб'єктивних причин не дають змоги досягти бажаного результату, призводять до втрати доказів, а іноді ставлять під загрозу життя і здоров'я учасників кримінального провадження.

Як свідчить правозастосовна практика, у багатьох випадках організація досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених в умовах надзвичайної ситуації, має "авральний" характер, зумовлений паралелізмом і дублюванням функцій правоохоронних органів; відсутністю відпрацьованого механізму взаємодії та належного рівня обміну інформацією. У зв'язку із цим саме від якісного виконання покладених, передусім на прокурора, повноважень у кримінальному провадженні залежить ефективність кримінальної процесуальної діяльності, оскільки в умовах надзвичайної ситуації** суттєві труднощі можуть виникати при виконанні навіть таких процесуальних дій, які в умовах мирного часу не потребують особливих зусиль. Яскравим прикладом зазначеного є проблемні питання, що постають вже на початку досудового розслідування.

** У межах цього дослідження словосполучення "надзвичайна ситуація" використовується для характеристики обстановки, що детермінувала введення в дію одного з особливих правових режимів. Зазначимо, що саме цей термін вживається в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо характеристики ситуації, за якої передбачено право відступу держави від окремих зобов'язань (ст. 15 "Відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації").

Відповідно до наказу Генеральної прокуратури України від 19 грудня 2012 року № 4гн “Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні”:

<...> керівникам прокуратур усіх рівнів і галузевих підрозділів апаратів, прокурорам – процесуальним керівникам досудового розслідування належить забезпечити виконання вимог закону при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань¹.

Водночас в умовах надзвичайної ситуації внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) протягом 24 годин через об’єктивні причини може бути значно ускладнене або взагалі унеможливлене, що, своєю чергою, позбавляє слідчого, прокурора можливості негайно розпочати досудове розслідування. Враховуючи наведене, законодавець у Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань (Положення) деталізував порядок внесення відомостей до ЄРДР в районі проведення АТО. У ч. 4 розділу 1 глави II Положення передбачено, що:

<...> облік кримінальних правопорушень при настанні надзвичайних і невідворотних обставин (непереборної сили) на території проведення АТО забезпечується шляхом передачі відомостей про заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення засобами факсимільного, електронного або телефонного зв’язку до військової прокуратури регіону, підпорядкованої їй прокуратури гарнізону або іншої військової прокуратури (на правах місцевої). Військова прокуратура регіону (або підпорядкована їй прокуратура) організовує внесення відомостей до ЄРДР з дотриманням порядку та строків, визначених у ст. 214 КПК <...>².

Така нормативно закріплена можливість “опосередкованого” порядку реєстрації заяв та повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення у надзвичайній ситуації надає змогу слідчому, прокурору негайно розпочати досудове розслідування, оскільки кожна хвилина є вирішальною у процесі збирання доказів. Разом із тим, на нашу думку, нормативна конструкція зазначеного порядку матиме більш прогностичний характер, якщо аналогічне правило буде закріплено і при введенні законом у дію воєнного чи надзвичайного стану.

Воєнний, надзвичайний стан, проведення АТО характеризуються повною або частковою втратою контролю над територіями, що, своєю чергою, ставить під загрозу реалізацію засади доступу до правосуддя осіб, які там

¹ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України від 19 грудня 2012 року № 4 гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_004900-12 (дата звернення: 20.05.2019).

² Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 6 квітня 2016 року № 139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16> (дата звернення: 20.05.2019).

мешкають. Водночас, зважаючи на те, що зазначені території є невіддільною частиною України, на які поширюється дія Конституції та законів України, а також положень ч. 1 ст. 4 КПК України, відповідно до якої «кримінальне провадження на території України здійснюється з підстав та в порядку, передбачених цим Кодексом, незалежно від місця вчинення кримінального правопорушення»³, на відомчому рівні розроблено накази, спрямовані на реалізацію права доступу до правосуддя осіб, які мешкають на таких територіях. Зокрема, з метою реалізації положень ч. 1 ст. 4, ст. 25, ст. 214 КПК України на тимчасово не підконтрольній уряду нашої держави території, а також у так званих сірих зонах прокуратурами Донецької і Луганської областей розроблені та прийняті накази, якими передбачена необхідність обов'язкової реєстрації заяв та повідомлень щодо кримінальних правопорушень, вчинених на цих територіях***.

Продовжуючи дослідження окресленого питання, необхідно звернути увагу на те, що у 2014 році були внесені концептуальні зміни до КПК України: Кодекс доповнено новим розділом IX¹ «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції». Зараз цей розділ містить лише одну ст. 615 з однойменною назвою, в якій зазначено, що на місцевості (адміністративній території), на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення АТО, у разі неможливості виконання у встановлені законом строки слідчим суддею повноважень, пов'язаних із вирішенням питання про тимчасовий доступ до речей і документів (ст. 163 КПК України); надання дозволу на проведення обшуку (ст. 234 КПК України); проведення негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 247 КПК України), а також повноважень щодо обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою на строк до 30 діб до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених у ст. ст. 109–114¹, 258–258⁵, 260–263¹, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 Кримінального кодексу України, ці повноваження виконує відповідний прокурор.

Аналіз нормативної конструкції ст. 615 КПК України, а також Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого

³ Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 20.05.2019).

*** Див.: Про забезпечення ефективного досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених на території, тимчасово не підконтрольній органам державної влади України: наказ прокуратури Луганської області, Головного управління Національної поліції України в Луганській області від 7 лютого 2017 року № 10/364; Про забезпечення ефективного здійснення досудового розслідування у кримінальних провадженнях та процесуального керівництва ними: наказ прокуратури Донецької області, Головного управління Національної поліції України в Донецькій області від 20 січня 2016 року № 10окв/7Б; Про забезпечення ефективного здійснення процесуального керівництва та досудового розслідування у кримінальних провадженнях: наказ прокуратури Донецької області, Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Донецькій області від 12 січня 2015 року № Зокв/7Б (документи вивчено в архівах прокуратур Донецької та Луганської областей).

режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції⁴, у якій деталізовані положення ст. 615 КПК України, дають змогу зазначити про чітко встановлені хронодискретні умови застосування такого нормативного винятку із загального правила. Зокрема, здійснення досудового розслідування в особливому режимі можливе *лише* на місцевості (адміністративній території), на якій законом введено в дію один із особливих правових режимів (воєнний, надзвичайний стан, проведення антитерористичної операції).

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” ‘межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться, визначаються в Указі Президента України’⁵.

За наявності підстав для введення правового режиму надзвичайного стану його територіальні межі також закріплюються в Указі Президента України (ст. 6 Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану”)⁶.

Стосовно визначення територіальних меж району проведення АТО необхідно зазначити, що сьогодні частина територій Донецької та Луганської областей одночасно включені до кількох переліків, згідно з якими віднесені до: “району проведення АТО”; “території, на якій здійснювалася АТО”; “території, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження”; “тимчасово окупованої території України” тощо. До того ж простежується відсутність термінологічної єдності при самому позначенні вказаної території. Зокрема, законодавець застосовує як тотожні з поняттям “район проведення АТО” такі словосполучення: “зона АТО”, “територія проведення АТО”; з’явилися й такі терміни, як “довготривала АТО”; “широкомасштабна АТО”. Така ситуація не сприяє правовій визначеності та створює труднощі у правозастосуванні. Разом із тим відповідно до ст. 1 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” район проведення АТО – ‘це визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція’⁷.

⁴ Див.: Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України від 26 серпня 2014 року № 872/88/537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1038-14> (дата звернення: 20.05.2019).

⁵ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 20.05.2019).

⁶ Див.: Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 20.05.2019).

⁷ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 20.05.2019).

У зв'язку із цим єдиним сьогодні нормативно-правовим актом, що визначає територіальні межі району проведення АТО, є наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року № 33/6/а “Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення”⁸. Згідно з цим наказом до району проведення АТО належала Харківська область у період із 7 квітня до 14 вересня 2014 року, а також Донецька і Луганська області – з 7 квітня 2014 року. У зв'язку із цим хронодискретні умови для *можливого* застосування положень щодо здійснення досудового розслідування в особливому режимі на території Донецької і Луганської областей і нині лишаються “активними”.

Разом з тим необхідно звернути увагу на те, що введення у дію одного з особливих правових режимів (воєнного, надзвичайного стану, проведення АТО) *не зумовлює автоматичного запровадження* особливого режиму досудового розслідування, оскільки фактичною підставою для запровадження останнього є об'єктивна неможливість здійснення досудового розслідування у звичайному порядку. Так, порядок, закріплений у ст. 615 КПК України, реалізується лише за умови *неможливості виконання слідчим суддею своїх повноважень у встановлені законом строки*. З цього вбачається, що гнучкість у правовому регулюванні досягнута за допомогою нечіткого правового формулювання (оцінного поняття) – “у разі неможливості виконання слідчим суддею своїх повноважень”, що може спричинити певні труднощі у правозастосовника, пов'язані з усвідомленням правового змісту й обсягу останнього (тобто може містити значні резерви дискреції уповноважених осіб). Однак виклад зазначеної норми в казуальний спосіб не вбачається можливим.

На наш погляд, саме такий нормотворчий задум є позитивним та об'єктивно необхідним через непередбачуваний характер ситуації (можливість її швидкої зміни), вибір тих чи інших засобів, необхідність оперативного прийняття рішень, функціонування в умовах професійного ризику, багато соціальних, юридичних, психологічних, соціокультурних та інших чинників, що суттєво впливають на кримінальну процесуальну діяльність. Так, неможливість виконання у встановлений законом строк повноважень слідчим суддею спричинила тимчасове припинення роботи Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області:

У період з 05.09.2014 р. до 08:00 год. 08.09.2014 р. з метою забезпечення захисту життя та здоров'я працівників та відвідувачів Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області наказом голови Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області від 05.09.2014 р. № 04-о/1.2.22 “Про визначення особливого режиму роботи суду” було тимчасово припинено роботу суду

⁸ Див.: Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення: наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 7 жовтня 2014 року № 33/6/а. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0033950-14> (дата звернення: 20.05.2019).

з тимчасовим призупиненням розгляду справ у звичайному режимі. У зв'язку з цим 07.09.2014 р. старшим слідчим в ОВС СВ УСБУ в Донецькій області ОСОБА_1 відповідно до ст. 615 КПК подано клопотання від 06.09.2014 р. про обрання стосовно підозрюваного ОСОБА_2 запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою старшому прокурору відділу нагляду прокуратури Донецької області молодшому раднику юстиції ОСОБА_7, який здійснює процесуальне керівництво в даному кримінальному провадженні, та яким у той же день винесено постанову про обрання стосовно підозрюваного ОСОБА_2 запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою строком на 10 діб з одночасним зобов'язанням старшого слідчого в ОВС СВ Управління СВ України в Донецькій області майора юстиції ОСОБА_1 при відновленні роботи Жовтневого районного суду м. Маріуполя невідкладно направити слідчому судді клопотання про застосування стосовно ОСОБА_2 запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою⁹.

У зв'язку з неможливістю виконувати у встановлені законом строки слідчими суддями Апеляційного суду Донецької області (м. Бахмут) повноваження, передбачені в ст. ст. 247 та 248 КПК України, через відсутність режимно-секретного відділу в цьому суді вказані повноваження виконувались відповідними прокурорами. При цьому своєрідну легалізацію такої практики здійснив Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (ВССУ), висловивши цілком однозначну позицію: 'у зв'язку з відсутністю режимно-секретного відділу в Апеляційному суді Донецької області, що унеможлиблює розгляд клопотань, поданих органами досудового розслідування у порядку глави 21 КПК, вказані повноваження повинні виконуватися прокурором'^{****} (курсив наш. – М.Т., О.Л.).

Отже, за наявності підстав для застосування положень ст. 615 КПК України прокурор наділений правом прийняти відповідне рішення (постанову), яке разом із тим повинно містити додатковий самостійний предмет обґрунтування – правомірність здійснення повноважень замість слідчого судді.

У контексті проблеми, що розглядається, необхідно зауважити, що у правозастосовній діяльності неодноразово виникало питання про необхідність використання "механізму наступного судового контролю" після надання дозволу прокурором на проведення процесуальної дії в порядку ст. 615 КПК України, як це передбачено, наприклад, у випадку проведення НС(Р)Д у порядку ст. 250 цього Кодексу. Разом з тим делегована прокурору дозвільна функція слідчого судді в умовах дії особливих правових режимів усуває необхідність так званого наступного судового контролю. Прикладом практичної реалізації вказаного положення є вирок Ізюмського міськрайонного суду Харківської області, де зазначено, що:

⁹ Ухвала слідчого судді Жовтневого районного суду м. Маріуполя від 8 вересня 2014 року у справі № 263/9340/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45857574> (дата звернення: 20.05.2019).

^{****} Див.: Лист ВССУ Головній військовій прокуратурі Генеральної прокуратури України від 12 червня 2015 року № 1022/0/4 (документ вивчено в архіві військової прокуратури сил АТО (м. Краматорськ)).

<...> винесення прокурором постанови про початок проведення НС(Р)Д у порядку статей 247, 248 КПК виключає подальшу необхідність звернення до слідчого судді з передбаченим у ст. 250 КПК клопотанням після початку проведення негласних слідчих (розшукових) дій¹⁰.

При застосуванні прокурором ст. 615 КПК України, зокрема, під час прийняття рішення про обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, необхідно враховувати, що зазначений вид запобіжного заходу може бути застосований лише на строк до 30 діб і тільки до осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених у ст. ст. 109–114¹, 258–258⁵, 260–263¹, 294, 348, 349, 377–379, 437–444 Кримінального кодексу України (КК України). До того ж необхідно зазначити, що аналіз правозастосовної практики свідчить про непоодинокі випадки, коли обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою у порядку ст. 615 КПК України ототожнюється з *превентивним затриманням*. Але зазначені процесуальні механізми примусу мають різну правову природу¹¹.

Узагальнення правозастосовної практики здійснення досудового розслідування в районі проведення АТО засвідчило, що певні труднощі виникають при проведенні слідчих (розшукових) дій. Проаналізуємо деякі з них.

У пункті 2.8 наказу Генеральної прокуратури України від 19 грудня 2012 року № 4гн “Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні” зазначено:

<...> керівники органів прокуратури зобов’язані виїжджати на місце події за фактами катастроф, аварій, вибухів, пожеж та інших подій, унаслідок яких заподіяно значну матеріальну шкоду або сталася загибель людей, забезпечивши якісне проведення огляду, організацію невідкладних першочергових слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій¹².

Разом із тим у період надзвичайної ситуації доволі поширені випадки, коли є інформація про вчинення злочину, проте виїхати до місця події неможливо. Разом із тим своєчасне проведення огляду місця події має надзвичайно важливе значення для подальшого успішного розслідування кримінального правопорушення. Тож за наявності умов для проведення огляду місця події слідчу групу обов’язково повинні супроводжувати військово-службовці військових підрозділів, дислокованих на зазначеній території;

¹⁰ Вирок Ізюмського міськрайонного суду Харківської області від 21 грудня 2016 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63543197> (дата звернення: 20.05.2019); див. про це докладніше, наприклад: Вирок Краматорського міського суду Донецької області від 25 липня 2016 року у справі № 234/198/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59341349> (дата звернення: 20.05.2019); Вирок Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 14 вересня 2016 року у справах №№ 1-кп/235/172/16, 235/9820/15-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61276495> (дата звернення: 20.05.2019).

¹¹ Див.: О Лазукова, *Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: моногр.* (Право 2018) 280.

¹² Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України (н 1).

за відповідних підстав необхідно залучати спеціалістів-вибухотехніків та саперів.

Враховуючи те, що ситуація, у якій доводиться здійснювати огляд, як правило, характеризується мінливістю обстановки та наявністю серйозної загрози для життя і здоров'я учасників процесуальної дії, огляд необхідно проводити максимально швидко, при цьому пам'ятаючи, що потрібно вжити усіх можливих заходів для збирання вичерпної кількості доказової інформації, оскільки динамічність оперативної обстановки унеможливує проведення додаткового або повторного огляду. До того ж в умовах надзвичайної ситуації задля залучення якомога меншої кількості учасників процесуальної дії, зокрема понятих, потрібно за можливості застосовувати положення ч. 7 ст. 223 КПК України щодо безперервного відеозапису процедури проведення слідчої (розшукової) дії.

Варто зважати й на те, що в умовах дії особливих правових режимів огляд місця події у багатьох випадках характеризується суттєвими просторово-часовими межами (обширна територія, необхідність тривалого часу для його проведення). Для такої масштабної процесуальної дії потрібно залучення великої кількості учасників. У такому випадку вкрай важливе значення мають: своєчасне створення слідчої групи; правильне визначення її кількісного і якісного складу; належне процесуальне оформлення; призначення керівника; раціональний розподіл функціональних обов'язків членів групи під час розслідування; створення ефективної системи обміну інформацією тощо.

У разі проведення огляду місця події на великій території одночасно кількома слідчими (оперативними працівниками) необхідно зважати на вимоги п. 2 ч. 3 ст. 104 КПК України¹³, відповідно до яких у протоколі оформлюється *послідовна фіксація ходу і результатів слідчої (розшукової) дії*, у зв'язку з чим протокол являє собою єдиний послідовний документ. Разом із тим під час проведення широкомасштабного огляду місця події вказана вимога значно ускладнює фіксацію перебігу і результатів процесуальної дії. У такій ситуації, як вбачається, кожному слідчому (оперативному працівнику), що здійснює пошуково-пізнавальні операції на закріпленій за ним ділянці, доцільно складати свою частину протоколу самостійно. По завершенні слідчої (розшукової) дії усі протоколи підлягають об'єднанню в загальний процесуальний документ, де фіксується загальний перебіг і результати огляду місця події і який оформлюється керівником слідчої групи (а зазначені протоколи будуть своєрідними додатками до загального протоколу).

До того ж, враховуючи, що у надзвичайній ситуації фактор часу відіграє визначну роль, оформлення результатів процесуальної дії, зокрема складання протоколу огляду місця події, доцільно робити у безпечному місці від-

¹³ Кримінальний процесуальний кодекс України (н 3).

повідно до ч. 1 ст. 106 КПК України. У цьому контексті слід наголосити, що питання фіксації і процесуального оформлення слідчих (розшукових) дій в умовах особливого правового режиму набуває значної актуальності, оскільки аналіз кримінальних проваджень у районі проведення АТО свідчить про наявність непоодиноких випадків неналежного оформлення процесуальних документів, що призводить до втрати їх доказового значення.

Повертаючись до аналізу проблемних аспектів, пов'язаних із проведенням слідчих (розшукових) дій в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення АТО, зазначимо, що доволі поширеними є ситуації, коли наявній інформації про вчинений злочин і загиблі, проте виїхати до місця події неможливо. Як правило, після отримання інформації про наявність загиблих осіб у зазначеній зоні (про що здебільшого стає відомо від військовослужбовців, які несуть службу на лінії розмежування) необхідно узгодити можливість проведення огляду місця події з командуванням відповідних військових підрозділів, та, якщо останні гарантують безпеку слідчій групі, відповідні слідчі дії проводяться безпосередньо на місці виявлення трупа; у разі ж небезпеки у певному районі й неможливості проведення слідчої дії військові самі доставляють труп у найближче безпечне місце, де проводиться огляд. Відомі випадки доставки тіл загиблих до безпечних місць волонтерами, місцевими жителями або родичами померлих. Така практика впізнання трупів “з коліс” не є новою і нині вона частково врегульована в Інструкції з пошуку та транспортування тіл (останків) загиблих, померлих (зниклих безвісти) під час проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей¹⁴.

В умовах дії особливих правових режимів часто виникає необхідність у доволі стислі строки отримати показання від великої кількості свідків і потерпілих. Вихід на практиці вбачають у тому, щоб свідки і потерпілі записували свої показання власноруч. До того ж з метою забезпечення оперативності кримінального провадження слідчим, прокурорам необхідно частіше застосовувати ч. 11 ст. 232 КПК України щодо проведення опитування особи у режимі відео- або телефонної конференції.

Враховуючи потенційну неможливість допитати свідків або потерпілого в судовому засіданні, з метою “депонування показань” доцільно застосовувати положення ст. 225 КПК України щодо проведення судового допиту на стадії досудового розслідування. До обставин, що можуть унеможливити допит потерпілого, свідка в суді або вплинути на повноту чи достовірність показань, в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення АТО, можна

¹⁴ Див.: Про затвердження Інструкції з пошуку та транспортування тіл (останків) загиблих, померлих (зниклих безвісти) під час проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей: наказ Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Служби безпеки України від 10 квітня 2017 року № 208/302/381/204. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0585-17> (дата звернення: 20.05.2019).

віднести: проживання зазначених осіб на тимчасово невідконтрольній території або у так званій сірій зоні; евакуацію населення з певної місцевості; загрозу життю та здоров'ю свідка чи потерпілого у зв'язку з дестабілізацією ситуації (можливість загибелі, поранення, захоплення в полон тощо); призов свідка або потерпілого на військову службу; виконання бойового завдання, поєднаного з ризиком загибелі або поранення; неможливість прибути до суду з інших поважних причин, обумовлених, зокрема, службовими обов'язками потерпілого, свідка на території, на якій діє правовий режим воєнного, надзвичайного стану, проведення АТО тощо.

Проведення окремих процесуальних дій в умовах особливих правових режимів може бути суттєво ускладнено, наприклад, у зв'язку з відсутністю спеціально обладнаних приміщень. Так, з метою забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, у ч. 4 ст. 228 КПК України передбачено можливість пред'явлення для впізнання в умовах, коли особа, яку пред'являють для впізнання, не бачить і не чує особи, яка впізнає, тобто поза її візуальним та аудіоспостереженням. Застосування вказаної норми під час дії особливих правових режимів може бути ускладнено, наприклад, у зв'язку з відсутністю спеціально обладнаних звуконепроникним дзеркальним склом приміщень. Так, на практиці відомі випадки, коли використовували, наприклад, автомобіль з тонованим склом^{****}.

Крім специфіки проведення окремих слідчих (розшукових) дій слід звернути увагу на деякі обставини, які має враховувати процесуальний керівник досудовим розслідуванням при вирішенні питання про застосування до підозрюваних запобіжних заходів. Наприклад, застосування до підозрюваного домашнього арешту може призвести до того, що він не матиме змоги у разі необхідності евакуюватися разом з іншим населенням, тому його життю і здоров'ю буде загрозувати небезпека.

Доцільно також звернути увагу на інші особливості здійснення процесуального керівництва у надзвичайних умовах. Зокрема, з метою ефективності досудового розслідування прокурору – процесуальному керівнику бажано постійно взаємодіяти з силами цивільного захисту, в тому числі працівниками професійної аварійно-рятувальної служби, місцевою державною адміністрацією, а також державними контролюючими органами. Адже саме вони можуть надати прокурору необхідну докладну інформацію про механізм виникнення надзвичайної ситуації, процес ліквідації її наслідків, евакуації населення тощо¹⁵.

**** На можливість застосування вказаного підходу орієнтують і в Методичних рекомендаціях щодо організації проведення першочергових слідчих (розшукових) дій під час розслідування кримінальних правопорушень, вчинених у районі проведення антитерористичної операції, схвалених науково-методичною радою при Генеральній прокуратурі України 22 лютого 2017 року.

¹⁵ Див.: М Туркот та ін, *Діяльність прокурора в особливий період: навч. посіб.* (Національна академія прокуратури України 2019) 416; О Лазукова, *Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції* (н 11).

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що введення в дію одного з особливих правових режимів негативно впливає на здійснення досудового розслідування, зменшує ефективність кримінальної процесуальної діяльності. Разом з тим позитивне зобов'язання держави здійснити ефективне розслідування належить до норм *jus cogens* і є непорушним навіть в умовах війни чи іншої надзвичайної ситуації. З огляду на викладене саме від належної організації та процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням залежить реалізація завдань кримінального провадження, закріплених у ст. 2 КПК України.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [The Criminal Procedural Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 13 kvitnia 2012 roku № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (accessed: 20.05.2019) (*in Ukrainian*).
2. Pro borotbu z teroryzmozom [On the Fight against Terrorism]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 20 bereznia 2003 roku № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (accessed: 20.05.2019) (*in Ukrainian*).
3. Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu [On the Legal Regime Emergency of State]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 16 bereznia 2000 roku № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (accessed: 20.05.2019) (*in Ukrainian*).
4. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [On the Legal Regime of Military State]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (accessed: 20.05.2019) (*in Ukrainian*).

Cases

5. Pro orhanizatsiiu diialnosti prokuroriv u kryminalnomu provadzhenni [On the Organization of the Activity of Prosecutors in Criminal Proceedings]: nakaz Heneralnoi prokuratury Ukrainy [order of the Prosecutor General's Office of Ukraine] vid 19 hrudnia 2012 roku № 4gn. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_004900-12 (accessed: 20.05.2019) (*in Ukrainian*).
6. Pro vyznachennia raioniv provedennia antyterorystychnoi operatsii ta terminiv yii provedennia [On the Determination of Areas of the Anti-terrorist Operation and its Timing]: nakaz Antyterorystychnoho tsentru pry Sluzhbi bezpeky Ukrainy [order of the Anti-terrorist Center under the Security Service of Ukraine] vid 7 zhovtnia 2014 roku № 33/6/a. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0033950-14> (accessed: 20.05.2019) (*in Ukrainian*).
7. Pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok preventyvnoho zatrymanna u raioni provedennia antyterorystychnoi operatsii osib, prychetnykh do terorystychnoi diialnosti, ta osoblyvoho rezhymu dosudovoho rozsliduvannia v umovakh voiennoho, nadzvychainoho stanu abo u raioni provedennia antyterorystychnoi operatsii [On Approval of the Instruction on the Procedure for Preventive Detention in the Area of the Anti-terrorist Operation of Persons Involved in Terrorist Activities and the Special Regime of Pre-trial

- Investigation in Conditions of Military, Emergency State or in the Area of Anti-terrorist Operation]: nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy, Heneralnoi prokuratury Ukrainy, Sluzhby bezpeky Ukrainy [order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Prosecutor General's Office of Ukraine, the Security Service of Ukraine] vid 26 serpnia 2014 roku № 872/88/537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1038-14> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.
8. Pro zatverdzhennia Instruksii z poshuku ta transportuvannia til (ostankiv) zahyblykh, pomerlykh (znyklykh bezvisty) pid chas provedennia antyterorystychnoi operatsii na terytorii Donetskoï ta Luhanskoï oblasti [On Approval of the Instructions for the Search and Transportation of Bodies (remains) of Dead, Deceased (missing) During the Anti-terrorist Operation on the Territory of Donetsk and Lugansk Regions]: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy, Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy, Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy, Sluzhby bezpeky Ukrainy [order of the Ministry of Defense of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the Security Service of Ukraine] vid 10 kvitnia 2017 roku № 208/302/381/204. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0585-17> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.
 9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro poriadok vedennia Yedynoho reiestru dosudovykh rozsliduvan [On Approval of the Regulations on the Procedure for Conducting the Uniform Register of Pre-trial Investigations]: nakaz Heneralnoi prokuratury Ukrainy [order of the Prosecutor General's Office of Ukraine] vid 6 kvitnia 2016 roku № 139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.
 10. Ukhvala slidchoho suddi Zhovtnevoho raionnoho sudu m. Mariupolia [The Award of the Investigating Judge of the Zhovtnevyi District Court of the Mariupol Town] vid 8 veresnia 2014 roku u spravi № 263/9340/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45857574> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.
 11. Vyrok Iziumskoho miskraionnoho sudu Kharkivskoi oblasti [The Verdict of the Izium Town Court of the Kharkiv Region] vid 21 hrudnia 2016 roku. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63543197> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.
 12. Vyrok Kramatorskoho miskoho sudu Donetskoï oblasti [The Verdict of Kramatorsk Town Court of Donetsk Region] vid 25 lypnia 2016 roku u spravi № 234/198/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59341349> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.
 13. Vyrok Krasnoarmiiskoho miskraionnoho sudu Donetskoï oblasti [The Verdict of the Krasnoarmeisk Town District Court of Donetsk Region] vid 14 veresnia 2016 roku u spravakh №№ 1-кп/235/172/16, 235/9820/15-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61276495> (accessed: 20.05.2019) *(in Ukrainian)*.

Bibliography

Authored books

14. Lazukova O, *Osoblyvyi rezhym dosudovoho rozsliduvannia v umovakh voiennoho, nadzvychainoho stanu abo u raioni provedennia antyterorystychnoi operatsii: monohr. [Special Regime of Pre-Trial Investigation in Conditions of Military, Emergency State or in the Area of Anti-terrorist Operation: monogr.]* (Pravo 2018) 280 *(in Ukrainian)*.
15. Turkot M ta in, *Diialnist prokurora v osoblyvyi period: navch. posib. [Activity of the Prosecutor in a Special Period: teach. manual]* (Natsionalna akademiia prokuratury Ukrainy 2019) 416 *(in Ukrainian)*.

Микола Туркот, Оксана Лазукова

Mykola Turkot

PhD in Law, Docent,

head, department of initial and continuous training of military prosecutors,
Institute for Continuing Professional Development,
National Prosecution Academy of Ukraine,
Kyiv, Ukraine

Oksana Lazukova

PhD in Law,

assistant, department of criminal procedure,
Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

FEATURES OF THE ORGANIZATION AND PROCESSING MANAGEMENT OF PRE-TRIAL INVESTIGATION IIN CONDITIONS OF ACTION SPECIAL LEGAL MODES

Abstract. Socio-political events taking place in Ukraine since 2014 have become a catalyst for introducing amendments and additions to the criminal procedural legislation in the part of consolidation of special norms, which provide for the possibility of conducting a pre-trial investigation in a special regime during an emergency situation. The updating of lawmaking processes in this area was due to the fact that the criminal procedure law that was in force at that time, developed for the needs of peacetime, was ineffective in achieving the objectives of criminal proceedings.

In the article the peculiarities of the organization's prosecution and procedural guidance to the pre-trial investigation in the conditions of the special legal regimes are investigated. It is stated that in the course of an emergency, due to a number of objective and subjective reasons, the effectiveness of criminal procedural activities is significantly reduced. At the same time, the State's positive obligation to carry out an effective investigation is intact even in times of war or other emergency. In view of the above, it is emphasized that the realization of the tasks of criminal proceedings, enshrined in Art. 2 CPC of Ukraine, depends, first of all, on the proper organization and procedural management of the prosecutor by a pre-trial investigation.

The purpose of the article is a general description of the peculiarities of the organization and implementation of procedural management to the pre-trial investigation under conditions of special legal regimes, as well as analysis of problems in the application of law and the development of proposals for their solution.

The current normative model of pre-trial investigation in the conditions of military, emergency state or in the area of ATO is analyzed; characterized by the chronodiscrete conditions of application of special norms, which provide for the possibility of pre-trial investigation in a special regime; analyzed the problematic issues that arise at the initial stage of pre-trial investigation; the specifics of the application of separate measures for

the provision of criminal proceedings and the conduct of separate investigative (search) actions are disclosed. On the basis of generalization of law enforcement practice it is concluded that in emergency situations traditional means of investigation due to the presence of a number of negative factors in many cases do not allow to achieve the purpose of investigative (search) action, often lead to loss of evidence, and sometimes even endanger life and health participants in criminal proceedings.

The attention is focused on the issue of the proper fixation and processing of investigative (search) actions under the conditions of a special legal regime, since an analysis of criminal proceedings in the area of the ATO has shown that there have been unusual cases of improper execution of procedural documents, which led to the loss of their probative value.

Based on the analysis of the normative provision of pre-trial investigation in the conditions of a military, emergency state or in the area of the anti-terrorist operation and the practice of its implementation during 2014–2018, the directions of optimization of the latter are proposed.

Keywords: procedural guidance; pre-trial investigation; special legal regime; military state; Emergency State; anti-terrorist operation.