

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

SELECTED ASPECTS OF CONDUCTING THE INITIAL STAGE OF PRE-TRIAL INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENCES IN THE FIELD OF OFFICIAL ACTIVITIES

Кочура О.О., к.ю.н., доцент,

доцент кафедри кримінального процесу, криміналістики та експертології

Навчально-науковий інститут № 5 Харківського національного університету внутрішніх справ

orcid.org/0000-0003-0638-2911

Стаття присвячена дослідженню питань пов'язаних із початковим етапом досудового розслідування кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності. Наведено низька дискусійних моментів, у тому числі, при початку досудового розслідування, визначення підслідності у кримінальних провадженнях зазначеної категорії. Зроблено спробу встановити чіткі межі між поняттями «службова особа» та «посадова особа» на підставі норм чинного законодавства України, що при проведенні досудового розслідування можуть надати більш чітку обізнаність при визначенні обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. Роз'яснено, що успіх у розслідуванні будь-яких кримінальних правопорушень, безпосередньо залежить від того, як швидко після вчинення кримінально караного діяння будуть внесені відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочнеться досудове розслідування. Досліджено низьку відомчих нормативних актів, в положеннях яких містяться перелік джерел інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, що є підставою для внесення відомостей до ЄРДР. Надано роз'яснення, чому вважається, що на початковій стадії процесу доказування вся інформація, яка знаходиться у фокусі розслідування і має значення для вирішення питання про винуватість особи, яка вчинила протиправне діяння, є не достовірною, а скоріше ймовірною. При розгляді питання про підслідність з'ясовано щодо необхідності встановлювати не тільки яке кримінальне правопорушення було вчинено, беручи до уваги предметну підслідність, а також характеризуючи данні на особу, яка підозрюється у вчиненні протиправного діяння, тому що все це в сукупності в подальшому буде мати вплив на те, який слідчий підрозділ буде проводити розслідування. Так, досудове розслідування злочинів у сфері службової діяльності здійснюється спеціалізованими підрозділами слідчих управлінь ГУНП та слідчими територіальних органів. Розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень здійснюють окремі уповноважені правоохоронні органи. Зроблено висновок, що від вирішення зазначених питань в подальшому на пряму буде залежит цілеспрямованість і плановість дій практичних працівників, що здійснюють досудове розслідування.

Ключові слова: кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності, кримінальне провадження, досудове розслідування, початок досудового розслідування, підслідність.

This article is devoted to the study of issues related to the initial stage of pre-trial investigation of criminal offences in the sphere of official activities. A number of controversial issues are presented, including the commencement of pre-trial investigation and the determination of jurisdiction in criminal proceedings of this category. An attempt is made to establish clear boundaries between the concepts of 'official' and 'public official' on the basis of the norms of current Ukrainian legislation, which, during a pre-trial investigation, can provide clearer understanding when determining the circumstances that are subject to proof in criminal proceedings. It is explained that the success of any criminal investigation directly depends on how quickly, after the committing of a criminal offence, the pre-trial investigation is initiated.

An explanation was provided as to why it is considered that at the initial stage of the evidence-gathering process, all information that is the focus of the investigation and is relevant to determining the guilt of the person who committed the unlawful act is not reliable, but rather probable. When considering the issue of jurisdiction, it was clarified that it is necessary to establish not only what criminal offence was committed, taking into account the subject matter of jurisdiction, but also to characterise the data on the person suspected of committing the unlawful act, because all of this together will subsequently influence which investigative unit will conduct the investigation. Thus, pre-trial investigations of crimes in the sphere of official activities are carried out by specialised units of the investigative departments. Investigations of corruption and corruption-related offences are carried out by separate authorised law enforcement agencies. It has been concluded that the resolution of these issues will directly determine the focus and planning of the actions.

Key words: criminal offences in the sphere of official activities, criminal proceedings, pre-trial investigation, commencement of pre-trial investigation, jurisdiction.

Ми не сформулюємо нічого нового, коли зазначимо, що однією із основних умов успішного функціонування держави та громадянського суспільства є забезпечення відповідних умов для ефективної роботи державного апарату, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій, незалежно від їхньої форми власності. Але на жаль, слід констатувати, що на теперішній час результативність такої діяльності в Україні значно знижена, що пов'язано перш за все із положеннями воєнного стану в якому перебуває наша країна, а як наслідок, по-друге, негативні політичні, економічні, правові та інші зміни, що привели до значного зростання злочинів у сфері службової діяльності. Більшість науковців, вважають, що така категорія кримінальних правопорушень несе особливу суспільну небезпеку та пов'язана із доволі високим рівнем латентності. Так, з цього приводу, О. В. Пчеліна слушно зауважує, що така ситуація пояснюється низькою

причин: 1) відсутністю політичної волі у боротьбі з корупцією та іншими зловживаннями у службовій діяльності; 2) складністю розкриття та розслідування зазначеної категорії кримінальних правопорушень; 3) недостатньо чітким визначенням норм, регламентуючих склад таких кримінальних правопорушень; 4) не дуже чітким визначенням критеріїв розмежування кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності від інших видів службових правопорушень, наслідками яких є притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності [1, с. 86], що ми підтримуємо.

Необхідно підкреслити, що предметом дослідження кримінальних правопорушень вчинених у сфері службової діяльності займалися такі науковці, як: Д. А. Бондаренко, М. Й. Кулик, В. М. Ліщенко, А. О. Ляш, О. В. Пчеліна, О. І. Ромціва, Ф. В. Савченко, Р. Л. Степанюк, О. С. Тулаєва, В. І. Фаринник, С. С. Чернявський, Д. О. Шумейко

та ін. Слід констатувати, що хоча ними був зроблений значний внесок в розробку зазначеного нами питання, однак на теперішній час він залишається досі не розв'язаним, із достатньою кількістю дискусійних моментів, у тому числі, пов'язаних із проведенням досудового розслідування у кримінальному провадженні.

Перш за все, при початку розгляду вважаємо, за необхідність привернути увагу на питання, що торкаються безпосередньо предмету нашого дослідження. Тобто, які самі протиправні діяння слід віднести до кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності? Так, А. В. Савченко та О. В. Кришевич до цієї категорії відносять суспільно небезпечні та протиправні діяння, що посягають на встановлений порядок реалізації службовими особами своїх повноважень (управлінських функцій) в межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків (компетенцій), якими заподіюється шкода правам, свободам чи правоохоронюваним (законним) інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, а також авторитету органів влади, об'єднань громадян, суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, від імені та/або в інтересах яких діють службові особи [2, с. 6]. В той же час, В. І. Тютюгін в доповнення надає наступне, що ці діяння, передбачені розділом XVII Особливої частини КК України та, належать до так званих загальних видів службових злочинів та злочинів, пов'язаних з наданням публічних послуг, безпосереднім об'єктом кожного з яких є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, юридичних осіб публічного і приватного права, а також відносини, що забезпечують нормальну професійну діяльність тих осіб, які під час її здійснення наділяються правом надавати публічні послуги [3, с. 6]. Крім цього, у положеннях ч. 3 ст. 18 Кримінального кодексу України (далі – КК України) визначено загальне поняття *службових осіб*, зокрема, ними є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноваженням органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом [4]. За для успішного проведення розслідування та встановлення усіх обставин вчинення кримінального правопорушення, необхідно встановити чітку межу між поняттями «службова особа» та «посадова особа», тому, як зазначає Н. М. Ярмиш, хоча поняття «службова особа» надається у ч. 3 ст. 18 КК України («Суб'єкт злочину»), воно також дублюється у примітці ст. 364 КК України («Зловживання владою та службовим становищем»), що необхідно брати до уваги. Зміст цих доволі громіздких визначень свідчить, що службові особи це такі, що виконують функції або представників влади, або організаційно-розпорядчі, або адміністративно-господарчі. В свою чергу, представник влади – це особа, яка має право давати вказівки особам, що не є її підлеглими; організаційно-розпорядчі функції насамперед випливають з того, що особа має хоча б одного підлеглого; проявами функцій адміністративно-господарських є те, що особа розпоряджується майном, тобто самостійно вирішує питання щодо нього. Відповідно до тих же визначень, особа є службовою не лише коли вона здійснює відповідні функції постійно, а й тоді, коли

робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням (для виконання лише певного завдання), але за умови, що певні повноваження покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою. Таким чином, службовими особами можуть визнаватися відповідні особи у будь-якої сфері. Перейдемо до тлумачення терміну «посадова особа». У положеннях ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. визначено, що посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. У чинному законодавстві України «посадова особа» визначається як така, що насамперед виконує організаційно-розпорядчу функцію (до того ж і консультативно-дорадчу). Звернемо увагу, що виконання організаційно-розпорядчих функцій характеризує особу саме як службову. Тому є достатні підстави вважати, що посадовою особою є службова особа у сфері державної служби або місцевого самоврядування, яка виконує саме організаційно-розпорядчу функцію, поєднану з консультативно-дорадчою. Зрозуміло, що посадовими особами є не усі державні службовці та працівники місцевого самоврядування, й навіть не усі такі особи, що виконують організаційно-розпорядчу функцію. До неї обов'язково має бути додана функція консультативно-дорадча. Якщо так, то поняття «службова особа» та «посадова особа» співвідносяться наступним чином: будь-яка посадова особа за визначенням є службовою, проте не усі службові особи є посадовими [5]. Встановлення цього співвідношення необхідно не тільки для вірно наданої кваліфікації вчиненого кримінального правопорушення, а й для подальшого повного встановлення предмету доказування за цим фактом.

Багато дослідників вважають, що успіх у розслідуванні будь-яких кримінальних правопорушень, безпосередньо залежить від того, як швидко після вчинення кримінального караного діяння будуть внесені відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочнеться досудове розслідування. У зв'язку з цим, на нашу думку, особливості актуальності й важливості набуває початкова стадія досудового розслідування та виокремлення проблемних моментів, з якими стикається сторона обвинувачення на цій стадії кримінального провадження. Нагадаємо, що початку досудового розслідування кримінального провадження, передує встановлення підстав для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), і ці підстави включаються до приводів. Тобто, на етапі отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення або самостійного виявлення його ознак, слідчий, дізнавач, детектив, прокурор при прийнятті процесуального рішення про внесення отриманих відомостей до ЄРДР спочатку визначає приводи та підстави для відкриття кримінального провадження. Після цього відбувається процедура внесення відомостей до ЄРДР. Варто також враховувати, що, зважаючи на правову обізнаність громадян, зміст заяв та повідомлень не завжди містить ознаки конкретних діянь. Досліджувані нами види кримінальних правопорушень мають свої специфічні ознаки, лише при наявності яких слідчий, дізнавач, детектив, прокурор зможе впевнитися, що дійсно вчинено протиправне діяння у сфері службової діяльності.

Прикметно, що обставини, які містяться у приводах та підставах для внесення відомостей до ЄРДР, визначають початковий та наступні етапи збирання, перевірки та оцінки доказів у слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) діях. На додаток до вищезазначеного, як зауважує А. Г. Гаркуша та ін., видається вірним твердження, що на початковій стадії процесу доказування вся інформація, яка знаходиться у фокусі розслідування і має значення для вирішення питання про винуватість

особи, яка вчинила протиправне діяння, є не достовірною, а скоріше ймовірною. Власне, в ході розслідування ці ймовірні знання мають бути трансформовані в достовірні. Таким чином, законодавець використовує термін «обставини, що можуть свідчити» для того, щоб вказати на те, що коли уповноважена особа отримує повідомлення (приводи) з будь-якого джерела про вчинення кримінального правопорушення, що містяться в приводах, і це є підставою для внесення відомостей до ЄРДР. Іншими словами, за результатами цієї оцінки приймається рішення про внесення відомостей до ЄРДР або про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР [6, с. 41], що ми підтримуємо.

Крім, положень ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), яка містить перелік джерел інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, він також визначений пунктом 3 розділу I Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, зокрема, ними є: 1) заяви (повідомлення) осіб, які надходять до органу (підрозділу) поліції, особи, уповноваженої на здійснення досудового розслідування, або службової особи, уповноваженої на прийняття та реєстрацію заяв (повідомлень); 2) самостійно виявлені слідчим (дознавачем) або іншою посадовою особою органу (підрозділу) поліції з будь-якого джерела обставини кримінального правопорушення; 3) повідомлення осіб, які затримали підозрювану особу під час учинення або замаху на вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення, чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється в його вчиненні; 4) інше [7].

З-поміж іншого, відповідно до довідника 1 додатку 7 до Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення до переліку інших джерел, з яких виявлені обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, відносяться: 1) усна заява (повідомлення) про кримінальне правопорушення; 2) повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб; 3) матеріали правоохоронних, судових та контролюючих державних органів про виявлення фактів вчинення чи підготовки до вчинення кримінальних правопорушень; 4) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу, відповідно до ч. 2 ст. 207 КПК України; 5) повідомлення в медіа; 6) самостійне виявлення слідчим/дознавачем (уповноваженою особою іншого підрозділу) кримінального правопорушення, у тому числі під час досудового розслідування; 7) самостійне виявлення прокурором кримінального правопорушення; 8) інші [8].

Якщо торкатися питання підслідності у кримінальному провадженні, що регламентується положеннями ст. 216 КПК України, то при його розгляді необхідно з'ясувати не тільки яке кримінальне правопорушення було вчинено, беручи до уваги предметну підслідність, а також характеризуючи на особу, яка підозрюється у його вчиненні. Так, досудове розслідування злочинів у сфері службової діяльності здійснюється спеціалізованими підрозділами слідчих управлінь ГУНП та слідчими територіальних органів, підрозділів поліції, які спеціалізуються на

розслідуванні злочинів зазначеної категорії, після визначення прокурорами відповідного рівня за слідчим управлінням ГУНП юрисдикції місця вчинення таких злочинів [9]. Крім цього, положеннями ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. закріплено поняття «корупція». Отже, корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 Закону чи на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [10]. Розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень здійснюють окремі уповноважені правоохоронні органи. У системі правоохоронних органів створено два самостійних суб'єкта розслідування кримінальних правопорушень, вчинених високопосадовими особами, судьями, прокурорами та іншими працівниками правоохоронних органів, з одною відмінністю, яка полягає у тому, що Національне антикорупційне бюро (далі – НАБУ) має розслідувати корупційні правопорушення, вчинені високопосадовими особами, а Державному бюро розслідувань (далі – ДБР) підслідні всі інші кримінальні правопорушення, вчинені частиною із цих суб'єктів, а саме державними службовцями категорії «А» (наприклад, заподіяння тілесних ушкоджень, згвалтування, ДТП тощо).

Крім питань, що торкаються підслідності кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності, необхідно нагадати про особливі порядки проведення кримінального провадження. Пов'язано це з тим, що як тільки встановлюються обставини, відповідно до яких маєтись інформація, що особа займає посаду, перелічену у положеннях ч. 1 ст. 480 КПК України, то проведення тих або інших процесуальних дій у ході розслідування відносно цієї особи повинно відбуватися у особливій процесуальній формі визначеної положеннями глави 37 КПК України.

Таким чином, на наше переконання, особливе значення для підвищення ефективності виконання завдань кримінального провадження, передбачених положеннями ст. 2 КПК України, а саме для забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень у сфері службової діяльності має не тільки правильне визначення кола обставин, які підлягають доказуванню, їх сутності й змісту, але й питання пов'язаних із початком досудового розслідування, визначенням підслідності. Вважаємо, що від вирішення зазначених питань в подальшому на пряму буде залежит цілеспрямованість і плановість дій практичних працівників, що здійснюють досудове розслідування – слідчих, співробітників оперативних підрозділів, а також прокурорів – процесуальних керівників, впорядкованість кримінального провадження, встановлення напрямку і меж дослідження обставин кримінальних правопорушень, спрямованість криміналістичних версій, що висуваються в ході розслідування та судового розгляду, організації й тактики провадження слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пчеліна О.В. Поняття злочинів у сфері службової діяльності. *Науковий вісник гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014-1 том 2, С. 86-89
2. Савченко А. В., Кришевич О. В. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг. Науково-практичний коментар до розділу XVII Особливої частини Кримінального кодексу України / За заг. ред. д. ю.н., проф. В. І. Шакуна. – К.: Алерта, 2012. – 160 с.
3. Тютюгін В. І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: навч.-практ. посіб. / За ред. В. Я. Тація, В. І. Тютюгіна та ін. – Х.: Право, 2014. – 232 с.
4. Кримінальний кодекс України. Закон України від 05 квітня 2001 р № 2341-III / *Верховна Рада України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.12.2025)

5. Ярмиш Н. М. Про співвідношення юридичних понять «службова особа» та «посадова особа»: Матеріали конференцій кафедри кримінального права і процесу. 2015 р. URL: <https://er.kai.edu.ua/items/d1a990e6-e8ad-454f-972d-6c29c8f94fa5> (дата звернення: 15.12.2025)
6. Початок досудового розслідування: підстави, порядок та особливості здійснення : метод. рекомендації / кол. авт. ; за ред. к.ю.н., доц. А. Г. Гаркуші. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 180 с.
7. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події: наказ МВС України від 08.02.2019 р. № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19#Text> (дата звернення: 15.12.2025)
8. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення: наказ Генерального прокурора від 17.08.2023 № 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#Text> (дата звернення: 12.08.2025)
9. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні: наказ МВС України від 07.07.2017 р. № 575 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text> (дата звернення: 12.08.2025)
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 12.08.2025)

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
Дата публікації: 31.12.2025