



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ВИВЧЕННЯ ПРОБЛЕМ  
ЗЛОЧИННОСТІ ІМЕНІ АКАДЕМІКА В.В. СТАШИСА  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
АНАЛІТИЧНА**

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ЦИФРОВІЗАЦІЇ  
МЕХАНІЗМІВ ПРІОРИТЕЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

**Харків 2023**

Правоохоронна, як і судова системи діють в умовах обмеженості ресурсів, зокрема процесуальних, коли обсяг роботи зростає. У зв'язку з цим постає питання про пріоритезацію завдань правоохоронних органів та дій щодо їх виконання, щоб зберегти і забезпечити ефективність функціонування вказаних систем.

У Плані відновлення України за напрямом «Юстиція» як одну з проблем ідентифіковано відсутність єдиного порядку формування пріоритетів діяльності прокуратури та органів правопорядку (п. 2.3 Плану). У зв'язку з цим заявлено як заплановану ціль з вирішення вказаної проблеми: «Визначення пріоритетних напрямів формування та реалізації кримінальної політики. Формування політик щодо пріоритезації кримінальних проваджень та надання прокурору відповідних повноважень щодо їх застосування» (п. 2.3.2 Плану), а також намічено виконання відповідних завдань, для її досягнення (п. 4 Плану):

Завдання 1. Визначення пріоритетних напрямів формування та реалізації кримінальної політики з урахуванням результатів проведених на національному та регіональному рівнях досліджень злочинності (грудень 2023 року).

Завдання 2. Розроблення, затвердження та уведення в дію Стратегії кримінальної політики, що визначатиме довгострокові міжгалузеві і галузеві, інституційні, правові та організаційні заходи щодо протидії злочинності (грудень 2023 року).

Завдання 3. Підготовка проєкту закону України щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України "Про прокуратуру" щодо пріоритезації кримінальних проваджень та надання прокурору відповідних повноважень щодо їх застосування (лютий 2023 року).

Завдання 4. Узгодження пріоритетів діяльності прокуратури та органів правопорядку за допомогою механізмів координації (лютий 2023 року).

Вказані положення синхронізуються із Стратегією розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора 16 жовтня 2020 року № 489, відповідно до якої поряд з галузевою та тематичною спеціалізацією, уніфікацією прокурорської і судової практики одним з

стратегічних пріоритетів розвитку прокуратури, забезпечення високого рівня якості й ефективності реалізації її конституційних функцій є «Формування кримінально-правової політики, згідно з якою у прокурора є, серед іншого, дискреційні повноваження щодо пріоритизації під час організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження» (п. 2.1.1.2 Стратегії) за умови «використання новітніх технологій з метою ... розроблення та впровадження системи електронного управління кримінальним провадженням; ...поетапн[ої] інтеграці[ї] системи електронного управління кримінальним провадженням у роботу всіх органів досудового розслідування та суду в усіх регіонах України» (п. 2.1.2.1 Стратегії). Це має реалізовуватися поряд із ефективною координацією діяльності у сфері протидії злочинності та функціонування системи кримінальної юстиції загалом, що передбачає, зокрема «розроблення та прийняття на основі пріоритетів кримінально-правової політики спільних для органів правопорядку ключових показників ефективності (КПІ) і рекомендацій щодо застосування норм кримінального та кримінального процесуального законодавства» (п. 2.2.1.2 Стратегії).

З початком повномасштабного збройного вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 року через систематичне вчинення російськими військовими, представниками окупаційної влади росії та їх проксі порушень законів і звичаїв війни (воєнних злочинів), порушень прав людини і основоположних свобод (геноциду і злочинів, які кваліфікуються за міжнародним правом як злочини проти людяності) значно зросло навантаження на органи досудового розслідування, до підслідності яких належать вказані злочини або підслідність яких визначена рішеннями прокурорів. Так, станом на 29.05.2023 лише за ст. 438 КК України було внесено до ЄРДР відомості про більш ніж 87 тис. епізодів злочинів і цей показник динамічно зростає.

У зв'язку з цим в проекті Стратегії прокуратури України щодо притягнення до відповідальності за міжнародні злочини, скоєні під час агресивної війни росії проти України як один із заходів посилення національного потенціалу України, в тому числі прокуратури та органів

досудового розслідування, щодо розслідування міжнародних злочинів, зазначено запровадження цільової системи відображення та визначення пріоритетності справ.

Тому важливим питанням для досягнення такої мети (цілі) як формування політик щодо пріоритезації кримінальних проваджень, зокрема, що стосуються розслідування основних міжнародних злочинів (ст.ст. 437-442 КК України) та надання прокурору відповідних повноважень щодо їх застосування, уявляється необхідним вирішення питання щодо можливостей цифровізації механізмів пріоритезації кримінальних проваджень та відповідних змін до КПК України.

## *Пріоритезація кримінальних проваджень в іноземних і міжнародних юрисдикціях*

На формування політик щодо пріоритезації кримінальних проваджень та надання прокурору відповідних дискреційних повноважень щодо їх застосування звертається увага як в іноземних чи міжнародних правових актах, так і у відповідних дослідженнях.

Що стосується наукових досліджень, то ці питання відносять до утилітарного підходу або економічного виміру права, зважаючи на вартість кримінального процесу, окремих його етапів або дій та обмеженість ресурсів, ефективність витрачання вказаних ресурсів.

На відміну від КПК України іноземні нормативно-правові акти, що регламентують кримінальне провадження, як правило, надають значні дискреційні повноваження прокурору, якщо не на етапі внесення відомостей про можливо вчинене кримінальне правопорушення, то на етапі порушення кримінального переслідування (повідомлення про підозру чи складання обвинувального акту).

Одним з критеріїв, що послуговується прокурор при здійсненні таких дискреційних повноважень є параметри, зазначені в політиках щодо пріоритезації кримінальних проваджень, що формуються керівництвом прокуратур (це може бути централізоване чи децентралізоване повноваження).

США має одну з найбільш розвинутих і диференційованих систем пріоритизації кримінальних проваджень, зважаючи на значну дискрецію прокурорів у цій царині. В спеціальному дослідженні з цих питань зазначається, що не усі кримінальні справи (справи з потенційними підозрюваними, обвинуваченими) мають однаковий пріоритет для судового переслідування. Виокремлюються більш важливі ніж інші, і деякі вимагають більше часу або ресурсів для підготовки, ніж інші, а ключовим обмежувальним фактором виступає бюджет прокуратури. Найвищий пріоритет мають справи, пов'язані з насильницькими злочинами, такими як вбивства, зґвалтування, грабежі та розбійні напади за обтяжуючих обставин. Серйозність тілесних ушкоджень або кількість постраждалих підвищує цей пріоритет. Розмір

майнової шкоди або збитків також визначає пріоритетність справи для кримінального переслідування. Чим більша сума збитків, тим вище пріоритет. Крім того, пріоритетність кримінального переслідування в США завжди пов'язана не лише з тяжкістю злочину, але й з кримінальним минулим правопорушника та силою доказів. Ідентифіковано біля 28 факторів, пов'язаних із силою доказів, що впливають на визначення прокурорами пріоритетності справ. Певний вплив на пріоритетність проваджень мають адвокаційні заходи, що здійснюються спеціалізованими громадськими організаціями з захисту прав людини.

Політика пріоритезації справ застосовуються і в діяльності міжнародних судових органів, наприклад ЄСПЛ такий підхід дозволив розподілити навантаження та зробити вплив ЄСПЛ на стан дотримання прав людини в РЄ більш ефективним.

Правила пріоритезації діяли і в міжнародних кримінальних трибуналах *ad hoc*. В Міжнародному кримінальному суді Офіс прокурора розробив та прийняв Стратегічний документ щодо відбору справ та визначення пріоритетів (*Policy paper on case selection and prioritisation*), якими слід керуватися при здійсненні прокурорського розсуду при відборі та визначенні пріоритетності справ для розслідування та судового переслідування, а саме відбору інцидентів, осіб та поведінки, які підлягають розслідуванню та переслідуванню, осіб та діянь, що підлягають розслідуванню та кримінальному переслідуванню в конкретній ситуації та визначення пріоритетності справ як у межах однієї ситуації, так і в різних ситуаціях (п. 1). Цей документ є внутрішнім документом Офісу Прокурора МКС, однак впливає на відповідну діяльність працівників Офісу. Офіс відбиратиме справи для розслідування та судового переслідування з урахуванням таких критеріїв як тяжкість злочинів, ступень відповідальності ймовірних виконавців та потенційні обвинувачення. Вага, що надається кожному критерію, залежатиме від фактів і обставин кожної справи та обставин кожної справи і кожної ситуації, а також етапу розвитку версій справи та розслідування. Результати і обґрунтування відбору справи викладаються

Офісом у відповідному документі, який повинен переглядатися під час розслідування із застосуванням тих самих критеріїв відбору справ (п. 34).

Щодо практики пріоритезації кримінальних проваджень про основні міжнародні злочини доцільно звернутися до досвіду Боснії і Герцеговини, яка здійснила великий обсяг роботи з розслідування і переслідування цих злочинів.

Національне судове переслідування воєнних злочинців у Боснії і Герцеговини (БіГ) розпочалося на підставі резолюції 1503 РБ ООН від 28.08.2003 в рамках стратегії завершення діяльності Міжнародного кримінального трибуналу для колишньої Югославії. Розслідування здійснювали гібридні (з участю міжнародних слідчих і прокурорів) підрозділи: відділ воєнних злочинів Суду БіГ і Прокуратура БіГ. У 2008 році досудове розслідування здійснювалося у 1781 справах щодо 9879 осіб, підозрюваних у воєнних злочинах, а також було 2692 епізоди, коли підозрювані не були відомі, і 517 епізодів, коли не було зрозуміло, чи стосуються вони вчинення воєнного злочину через недостатність інформації. Була затверджена державна стратегія роботи у справах про воєнні злочини в сенсі міжнародних злочинів, вчинених під час збройного конфлікту (босн. državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina), яка в 2018 році була переглянута. Відповідно до Переглянутої стратегії критеріями пріоритетності проваджень про міжнародні злочини є тяжкість злочину (геноцид, злочини проти людяності, систематичні вбивства, найбільш тяжкі форми зґвалтування, найбільш тяжкі форми незаконного позбавлення волі, найбільш тяжкі форми заподіяння страждань цивільному населенню), а також роль виконавців у вчиненні злочинів (керівники, командири, у т.ч. за командною відповідальністю), тобто справ, що стосуються найбільш відповідальних злочинців.

Місія ОБСЄ вказала, що «Ефективне управління справами, визначення пріоритетності та розподіл справ має звільнити державні установи від частини тягаря, пов'язаного з великою кількістю нерозглянутих справ, і дозволити їм зосередити ресурси на розслідуванні та судовому переслідуванні найскладніших і найбільш пріоритетних справ». Однак це завдання не було досягнуто і місія ОБСЄ висловила критичні зауваження щодо ефективності

розслідування та переслідування вказаних злочинів. Одне з таких зауважень – про відсутність послідовного та ефективного управління справами, а також системний підхід до розподілу справ між юрисдикціями в БіГ, відсутність наглядового органу для реалізації переглянутої стратегії розгляду воєнних злочинів.

Це зауваження місії ОБСЄ, зважаючи на надзвичайно велику кількість зареєстрованих кримінальних проваджень про порушення законів та звичаїв війни, дозволяє зробити висновок, що з аналогічною проблемою зустрінуться і українські прокурори і вирішення її полягає не лише в опрацюванні стратегічного документа з пріоритезації таких чи інших кримінальних проваджень, але й забезпечення належного функціонування системи управління кримінальними провадженнями як на стадії досудового розслідування, так і на судових стадіях (зокрема, для прокурорів-обвинувачів).



## *Стан та напрями цифровізації механізму пріоритезації кримінальних проваджень*

### *Поточний стан:*

- відсутній стратегічний документ (політики) щодо пріоритезації кримінальних проваджень, можливо така пріоритезація здійснюється ad hoc прокурорами-процесуальними керівниками або начальниками слідчих підрозділів або безпосередньо слідчими за довільними критеріями;
- КПК України не передбачає дискреційні повноваження прокурора з пріоритезації кримінальних проваджень. Можливо, що казуально така пріоритезація де факто здійснюється з використанням існуючих повноважень прокурора як процесуального керівника, що не узгоджується з принципом верховенства права та є непрозорим для учасників кримінального провадження та громадськості;
- відсутні будь-які практичні інструменти, у т.ч. цифрові щодо пріоритезації кримінальних проваджень.

### *Прогнозований розвиток ситуації.*

Пріоритезація кримінальних проваджень, зокрема на стадії досудового розслідування, належить до питань організації досудового розслідування. Організація досудового розслідування є однією з конституційних функцій прокуратури п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України). Оскільки прокуратура здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, то очевидно, що вона буде відповідальною за обґрунтування пріоритезації судового розгляду кримінальних проваджень.

Тому уявляється, що стратегічний документ (політики) щодо пріоритезації кримінальних проваджень мають затверджуватися Генеральним прокурором. Закон України «Про прокуратуру», КПК України мають містити відповідні повноваження Генерального прокурора щодо затвердження політик, а керівників прокуратур чи напрямів, прокурорів-процесуальних керівників щодо застосування цих політик, зокрема обґрунтування пріоритетності конкретного провадження.

Досвід правових систем, що зіткнулися з переслідуванням міжнародних злочинів показав важливість належного функціонування системи управління кримінальними провадженнями як на стадії досудового розслідування, так і на судових стадіях (зокрема, для прокурорів-обвинувачів).

Надзвичайна велика кількість кримінальних проваджень, як зареєстрованих в Україні, так і тих, що знаходяться у конкретного слідчого, прокурора (через надмірне навантаження), не дозволяють (або роблять це неефективним) ручне оцінювання пріоритетності кожного провадження, а потім контроль дотримання пріоритетності чи переоцінювання.

Вважаємо, що така процесуальна діяльність може бути алгоритмізована (упорядкована за визначеними умовами і послідовністю вчинення дій, прийняття рішень), а тому може бути цифровізована.

Єдиний реєстр досудових розслідувань (ст. 214 КПК), як і Інформаційно-телекомунікаційна система досудового розслідування (ст. 106-1 КПК), зокрема, ІТКСДР «іКейс» не передбачають можливість пріоритезації кримінальних проваджень.

Наразі функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування "іКейс" обмежено кримінальними провадженнями, досудове розслідування в яких здійснюється детективами Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Детективи НАБУ застосовують у своїй практиці підходи щодо пріоритезації кримінальних проваджень, зокрема, при плануванні діяльності окремих відділів детективів, а також розслідування окремих кримінальних проваджень. Тому потребує додаткового дослідження ці слідча практика детективів НАБУ і адаптації під цю практику ІТКСДР «іКейс».

З іншого боку підрозділи прокуратури та органів досудового розслідування, що здійснюють кримінальні провадження міжнародних злочинів, в своїй діяльності використовують бази даних з управління доказами (iDOC, Palantir). Зважаючи на те, що іноземна практика вказує на необхідність врахування критерію наявності та сили доказів, очевидно, що ІТКСДР «іКейс» має бути інтегрованим з такими базами даних з управління доказами та дозволяти як в ручному, так і в автоматизованому (алгоритмізованому) режимі

оцінювати (переоцінювати) пріоритетність кожного з кримінальних проваджень чи групи кримінальних проваджень та допомагати відповідному прокурору формувати документ (якщо це буде процесуальне рішення – постанову) про пріоритетність провадження.

Крім того, пріоритизація в процесуальній діяльності може стосуватися не лише пріоритизації кримінальних проваджень, але й пріоритизацію в кримінальних провадженнях, коли визначатиметься послідовність вчинення тих чи інших процесуальних дій чи прийняття рішень. Частково така пріоритизація в КПК вже унормована.

Підготував науковий співробітник відділу дослідження проблем кримінального процесу та судоустрою к.ю.н., доц. Пашковський М.І.