

ДОСУДОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ

Вакулік Ольга Анатоліївна –
ад'юнкт кафедри кримінального
процесу Національної академії
внутрішніх справ

РЕФОРМУВАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Прослідковано етапи та хронологію реформування кримінального процесуального законодавства стосовно регламентації початку досудового розслідування. Визначено головні проблеми, що потребують вирішення в сучасній правозастосовній практиці.

Ключові слова: кримінальне процесуальне законодавство; початок досудового розслідування; експертні висновки; коментарі; регламентація.

Прослежены этапы и хронология реформирования уголовного процессуального законодательства относительно регламентации начала досудебного расследования. Определены основные проблемы, требующие решения в современной правоприменительной практике.

Ключевые слова: уголовное процессуальное законодательство; начало досудебного расследования; экспертные выводы; комментарии; регламентация.

Examined the steps and timeline of reforming the criminal procedural legislation concerning the regulation of early pre-trial investigation. The main problem to solve in modern law enforcement practices.

Keywords: criminal procedure law; the beginning of the preliminary investigation; expert opinions; comments; regulation.

Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 року й підтвердила готовність дотримуватися загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме: плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини й основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією. Тоді Україна також погодилась виконати у визначені терміни низку спеціальних зобов'язань, зазначених у Висновку Парламентської Асамблеї № 190 (1995) [1].

Зокрема, було наголошено передусім на необхідності завершення підготовки нової версії проекту Кримінального процесуального кодексу (КПК) України та схвалення його без

подальшого зволікання для виконання зобов'язання, початково встановлений кінцевий термін для якого минув у листопаді 1996 року.

Огляд концептуального нормативно-правового підґрунтя реформування кримінального процесуального законодавства свідчить, що найбільша активність нормотворчої діяльності спостерігалася ще з 2003 року (загальна ж кількість редакцій КПК України, починаючи з 1960 року становить 110 документів [2], більшість яких зареєстровано в парламенті з 2003 року).

Екскурс в історію проблеми розроблення КПК України, який відповідав би вимогам Європейської Комісії з прав людини та Ради Європи, свідчить, що активне обговорення згаданої проблеми почалось із проекту № 3456-1 від 19 травня 2003 року та подальших редакцій, що зазнали критики [3], головною тезою якого була його невідповідність Міжнародному Пакту про громадянські й політичні права, Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод і багатьом іншим документам, що втілюють фундаментальні засади кримінального судочинства для демократичних країн.

Не зупиняючись на цитуванні авторитетних висновків щодо згаданого проекту КПК України загалом, а також подальших редакцій проектів КПК України, приділимо увагу питанням регламентації початку досудового розслідування, які було озвучено в згаданих висновках, а також у процесі численних обговорень і критики, що свідчить про актуальність цієї проблеми.

Отже, у проекті КПК України № 3456-1 від 19 травня 2003 року гл. 26 передбачено приводи і підстави для початку кримінально-процесуальної діяльності, зокрема ст. 201 визначено приводи до початку попередньої перевірки інформації про злочин, у якій до джерел такої інформації належать: 1) заяви громадян; 2) повідомлення службових осіб установ, підприємств та організацій; 3) повідомлення засобів масової інформації; 4) з'явлення із зізнанням; 5) інші повідомлення. Приводом для початку попередньої перевірки інформації про злочини пропонувалось також вважати безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором відомостей про ознаки злочину під час здійснення своїх повноважень. За результатами розгляду й перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочин передбачалось ухвалення одного з таких рішень: 1) про порушення кримінальної справи; 2) про відмову в порушенні кримінальної справи; 3) про направлення заяви, повідомлення чи іншої інформації за належністю (ст. 219). Ст. 221 визначала порядок і наслідки порушення кримінальної справи [3].

Відтак, автори законопроекту констатують доцільність попередньої перевірки заяви, повідомлення чи іншої інформації про злочин, а за наявності підстав – порушення кримінальної справи, і, відповідно, можливості її оскарження (у змісті рішення, дії чи бездіяльності особи, яка провадить дізнання, начальника органу дізнання, начальника слідчого підрозділу, слідчого). Тобто запропоновані законодавчі зміни щодо

початку досудового розслідування фактично повторюють положення КПК України в редакції 1960 року.

В експертних висновках та коментарях до редакцій КПК України 2003 року одночасно із зауваженнями про те, що проект у багатьох положеннях суперечить Конституції та міжнародним зобов'язанням України, питання початку досудового розслідування одержало стриману оцінку й не піддавалося значній критиці. Насамперед, ішлося про окремі зауваження.

Наприклад, у коментарях, наданих Драго Кошем, заступником Держсекретаря Держуправління боротьби з корупцією Республіки Словенія (серпень 2004 року) [4], зазначено, що українським органам варто серйозно переосмислити ідею загалом стосовно пропонованого кримінального провадження, спиратися на подібні (континентального чи загального права) інститути кримінального провадження, спростити порядок таким чином, щоб однозначно виконувалися міжнародні правові механізми в цій сфері. Зокрема, стосовно питань початку досудового розслідування констатується, що виникає концептуальна проблема (ст. 202-2 проекту КПК України), яка стосується того, що анонімні відомості не можуть бути приводом для початку провадження у кримінальній справі. Це суперечить практиці всіх європейських правоохоронних органів, оскільки, коли тероризм та організована злочинність набирають розмаху, не можна очікувати, що всі громадяни будуть піддавати себе загрозі помсти з боку злочинців [4]. Аналогічні висновки відображено й у коментарях професора, доктора Хоакіма Геррмана (Юридичний факультет, Університет Аугсбурга, Німеччина) та Джеремі МакБрайда, Директора Програми законодавства з прав людини та його застосування школи права, Університет Бірмінгема (Велика Британія) [4].

Обґрунтовані зауваження щодо регламентації початку досудового розслідування було висловлено вітчизняним правозахисником А. П. Буценком, у яких окремо наголошено на проблемі ускладнення досудового провадження [5]. Зокрема, автор критикує стадію попередньої перевірки заяви, повідомлення чи іншої інформації про злочин і зазначає, що запровадження ускладненої процедури такої перевірки передбачає виключення можливості порушення справи, яка згодом може бути закрита, а також процесуальні можливості такої перевірки правоохоронними органами мало відрізняють її від розслідування кримінальної справи. Це спричиняє ситуацію, коли значна кількість осіб буде називати негативних наслідків фактичного розслідування, не маючи можливості – через свій невизначений статус – ефективно забезпечувати свої права та інтереси. Увагу авторів проекту КПК України до акта порушення кримінальної справи правозахисник коментує як стали традицією вимірювати ефективність роботи правоохоронних органів кількістю порушених або закриття кримінальних справ [5].

Український правознавець, доктор юридичних наук М. І. Хавронюк, який висловив свої зауваження та коментарі до проекту КПК України [6], критикує питання початку досудового розслідування в

частині встановлення надто суворих умов прийняття заяв від громадян та відсутності таких вимог стосовно повідомлень від службових осіб, засобів масової інформації, а також наголошує на необхідності передбачити відповідальність за безпідставне (чи незаконне) ухилення від реєстрації інформації про злочин і безпідставне (чи незаконне) прийняття органом дізнання, слідчим, прокурором, суддею заяви (повідомлення тощо) про злочин і про неприйняття законного рішення по ній [6].

Роками тривала активна робота щодо вдосконалення кримінального процесуального законодавства, усунення недоліків та помилок, на яких було наголошено раніше, відбувалися численні заходи, спрямовані на залучення широкого кола зацікавлених суб'єктів до обговорення нагальних проблем його реформування. У вересні 2007 року проект нового КПК України одержує позитивну оцінку за результатами експертизи, яку здійснили експерти Ради Європи, зокрема Р. Воглер (Англія), Й. Геррман (Німеччина) та Ф. Кальдероні (Італія), які у 2005 році дали негативний висновок на проект Кримінально-процесуального кодексу України, що перебував на розгляді Верховної Ради України під реєстраційним №1233 від 13 грудня 2007 року [7, с. 495–496].

У 2011 році Директоратом з питань правосуддя та захисту людської гідності Генерального директорату I – Права людини й верховенство права, на підставі експертизи Лорени Бахмаєр-Вінтер, професора юридичного факультету Університету Комплутенесе (Мадрид, Іспанія); Джереми МакБрайда Баристера (Монктон Чемберс, Велика Британія); голови наукового комітету Агентства з питань основних прав Європейського Союзу Еріка Сванідзе, юриста, довготермінового консультанта проекту Ради Європи, колишнього члена Європейського комітету із запобігання катуванням і нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (Грузія), надано висновок щодо узгодження з європейськими стандартами, зокрема з Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод і Протоколів до неї, проекту КПК України 2011 року, який Україна передала до Ради Європи на експертизу.

Згаданими експертами на підставі дослідження попередніх пропозицій щодо перегляду КПК України, що надходили на експертизу до Ради Європи в попередні роки, здійснено спробу визначити прогрес, досягнутий під час опрацювання зауважень і рекомендацій, висловлених у висновках, які було підготовлено раніше на запит Ради Європи [8].

В експертному висновку зазначено про важливість припинення існування практики ухвалення офіційного рішення про порушення кримінальної справи або відмови в її порушенні, і схвально оцінено заміну цього підходу на негайне вчинення запису про початок кримінального процесу до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

У загальному висновку експертами зазначено, що проект кодексу свідчить про суттєві зусилля, спрямовані на вдосконалення попередніх проектів, коли йдеться про його організацію та форму вираження думки, про відповідність європейським стандартам, зокрема Конвенції про захист

прав людини й основоположних свобод, та практиці Європейського суду з прав людини. Однак, не вирішено ще деякі істотні проблеми, розв'язанням яких потрібно перейматися.

Так, у моніторинговому звіті щодо реалізації нового КПК України у 2013 році, оприлюдненому Центром політико-правових реформ, на підставі аналізу кримінальної статистики, практичних проблем реалізації КПК України, підзаконних нормативних актів, інформаційних листів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також унесених до парламенту законопроектів, пов'язаних з початком досудового розслідування [9], серед позитивних зрушень зазначено збільшення кількості зареєстрованих кримінальних проваджень на 35 % або 20 000 проваджень (у 2012 році щомісяця порушувалося близько 38 000 справ, а у 2013 році кожного місяця в Реєстрі залишалось 58 000 проваджень). Констатується, що зміна початку досудового розслідування (автоматичний порядок провадження) збільшила шанси потерпілих осіб на розслідування їх справ і притягнення винних до відповідальності.

Однак у II кварталі виникла проблема із закриттям справ, після чого в Реєстрі залишалося 40 000 проваджень. І ця цифра мало чим відрізнялася від кількості справ, які порушувалися за старим КПК у попередні роки. Це ставило під сумнів доцільність запровадження автоматичного початку досудових розслідувань [9, с. 4]. Автори моніторингового звіту на підставі інтерв'ю, проведених з окремими учасниками кримінальних проваджень (захисниками, прокурорами, суддями) наголошують на тому, що існують бар'єри для реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (незабезпечення комфортних умов для відвідувачів районних відділів міліції, що зумовлює створення черг; заяви про злочини ідентифікуються як звернення і розглядаються в порядку Закону України «Про звернення громадян»; заяви про злочини не реєструються без пояснення причин, при цьому заявників повідомляють про відсутність підстав для початку провадження після спливу десятиденного строку, установленого законом для оскарження бездіяльності слідчого (прокурора); кваліфікація діяння визначається слідчим на власний розсуд, з ігноруванням змісту інформації, яка міститься в заявах). Цю негативну тенденцію відображає також проаналізована статистика. Якщо в попередні роки щомісячна кількість заяв і повідомлень про злочини сягала 300 000, то у 2013 році середньомісячна кількість заяв становила тільки 140 000. Тобто кожна друга заява від громадян не приймається, що порушує вимоги статті 214 КПК України про необхідність реєстрації всіх заяв про злочин. У моніторинговому звіті відображено негативну тенденцію, коли закриті в минулих роках кримінальні справи за постановою слідчого чи прокурора, постановою (ухвалою) суду знову реєструються в Єдиному реєстрі досудових розслідувань. Цим порушується встановлена законом заборона двічі обвинувачувати особу у вчиненні одного кримінального правопорушення (ч. 1, ст. 19 КПК України). У такому разі слідчі

прокуратури використовують недосконалість перехідних положень КПК України. Згідно з ними, дозволяється розпочинати розслідування у випадках, коли справу не було завершено вироком суду, а закриту іншим рішенням слідчого, прокурора чи судді [9, с. 7].

Отже, КПК України пройшов тривалий та складний шлях, що зрештою дало підстави для його схвальної оцінки європейськими експертами та вітчизняними правниками. Однак передбачувано, що його практична реалізація супроводжується певними труднощами та проблемами, оскільки КПК України 2012 року запроваджено низку новел, невідомих до цього часу вітчизняній правозастосовній практиці, однією з яких є новий початок досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 1466 (2005) від 5 жовт. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_611.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України : [карт. док.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/card/1001-05>.
3. Проект кримінально-процесуального кодексу України № 3456-1 від 19 трав. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3456-1&skl=5.
4. Коментарі до проекту Кримінально-процесуального кодексу (Версія від груд. 2003 р.), надані Драго Кошем, заступником Держсекретаря Держуправління боротьби з корупцією Республіки Словенія (серп. 2004 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1109854088>.
5. Бущенко А. П. Коментар щодо відповідності проекту Кримінально-процесуального кодексу України положенням Конституції України та Конвенції з прав людини, що забезпечують права на свободу / А. П. Бущенко // Громадські слухання: права людини та основні свободи в проекті кримінально-процесуального кодексу. – Х. : ХПГ-ФОЛІО. – 2004.
6. Хавронюк М. І. Висновок на проект Кримінально-процесуального кодексу України від 18 листоп. 2005 р., № 3456-д / М. І. Хавронюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1137436690>.
7. Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – 584 с.

8. Висновок щодо проекту КПК України на підставі експертизи Лорени Бахмайер-Вінтер, Джеремі МакБрайда та Еріка Сванідзе / Директорат з питань правосуддя та захисту людської гідності. – Страсбург. – 2 листоп. 2011 р. – С. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://zib.com.ua/files/Ukrainian_translation_final_1.doc.

9. Банчук О. А. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О. А. Банчук, І. О. Дмитрієва, З. М. Садова, М. І. Хавронюк. – К. : ФОП Москаленко О. М., 2013. – 40 с.