



Олександр ТОЛОЧКО,

*проректор Національної академії прокуратури України –
директор Інституту підготовки кадрів,
державний радник юстиції 3 класу, кандидат юридичних наук,
доцент, заслужений юрист України*

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПРОКУРОРОМ РОЗУМНОСТІ СТРОКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Ключові слова: права людини; строк досудового розслідування; європейські критерії розумності строку; повноваження прокурора.

Для правильного розуміння кримінального процесуального законодавства та його застосування з урахуванням гуманістичної складової варто розглянути питання діяльності прокурора щодо оцінки критеріїв додержання розумних строків досудового кримінального провадження з урахуванням їх визначення у Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція) та практики Європейського суду з прав людини (Європейський суд).

Практика Європейського суду привертає до себе великий інтерес, оскільки він визначає стандарти захисту прав людини при здійсненні, зокрема, й кримінального провадження. Вагомий внесок у дослідження положень Конвенції та практики Європейського суду з цих питань зробили А. Бурков, Д. Гом'єн, Ю. Зайцев, О. Капліна, В. Лутковська, Д. Макбрайд, В. Маляренко, В. Манукян, Д. Мэрдок, В. Паліюк, О. Пасенюк, І. Петрухін, П. Рабинович, Микеле де Сальвіа, В. Туманов, С. Шевчук та інші.

У справі «Кучерук проти України» Європейським судом з прав людини було зафіксовано невідповідність розслідування такому критерію, як оперативність [1]. Вказана ситуація могла мати місце у зв'язку з тим, що кримінально-процесуальні строки відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року, хоча й утворювали чітку диференційовану систему залежно від стадії кримінального процесу та виду обмеження конституційних прав і свобод особи, проте максимальний строк досудового розслідування не був чітко визначений у ст. 120 і міг, від-

повідно, тривати один рік, два, три і навіть п'ять років на відміну від максимального строку тримання під вартою, що становив 18 місяців (п. 3 ч. 2 ст. 165-3 Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року). Зазначена обставина затягування строку досудового розслідування, хоча, з одного боку, і була зумовлена складністю справи, кількістю злочинів та потерпілих або необхідністю проведення цілої низки комплексних і комісійних експертиз, проте найчастіше призводила до суттєвого обмеження конституційних прав і свобод особи, а також порушення її права на розгляд справи впродовж розумного строку, передбаченого ст. 6 Конвенції.

Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року запроваджує таку самостійну засаду кримінального провадження, як розумність строків (п. 21 ст. 7). Також ч. 1 ст. 21 КПК України вказує на те, що кожному гарантується право на справедливий розгляд та вирішення справи в розумні строки незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону. Розумними вважаються строки, що об'єктивно є необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень (ст. 28 КПК України).

Проведення досудового провадження у розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (в частині строків розгляду питань, віднесених до його компетенції), а судового провадження – суд.

До гарантій дотримання розумних строків кримінального провадження належать такі вимоги закону:

- кожна процесуальна дія або процесуаль-

не рішення під час кримінального провадження повинні бути виконані або прийняті в розумні строки (ч. 1 ст. 28 КПК України);

- розумні строки не можуть перевищувати передбачені КПК України строки виконання окремих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень (ч. 1 ст. 28 КПК України);

- кожен має право, щоб обвинувачення щодо нього в найкоротший строк або стало предметом судового розгляду, або було закрите (ч. 5 ст. 28 КПК України);

- підозрюваний, обвинувачений, потерпілий наділяються правом на звернення до прокурора (слідчого судді або суду) з клопотанням, у якому викладаються обставини, що обумовлюють необхідність здійснення кримінального провадження (або окремих процесуальних дій) у більш короткі строки, ніж ті, що передбачені КПК України (ч. 6 ст. 28);

- запроваджено чітку систему критеріїв для визначення розумності строків кримінального провадження (ч. 3 ст. 28 КПК України);

- згідно з ч. 2 ст. 28 КПК України проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (в частині строків розгляду питань, віднесених до його компетенції);

- до завдань кримінального провадження віднесено забезпечення швидкого та неупередженого розслідування і судового розгляду (ч. 1 ст. 2 КПК України).

Також передбачені механізми стримання від безпідставного порушення права особи на розумні строки досудового розслідування:

- досудове розслідування повинно бути закінчено протягом одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку та протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину (ч. 1 ст. 219 КПК України);

- строк досудового розслідування може бути продовжено лише уповноваженим прокурором (ст. 294 КПК України);

- при цьому загальний строк досудового розслідування не може перевищувати: двох місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку; шести місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину невеликої або середньої тяжкості; дванадцяти місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину (ч. 2 ст. 219 КПК України);

- строк досудового розслідування злочину може бути продовжений до трьох місяців, якщо його неможливо закінчити внаслідок складності провадження, до шести місяців – внаслідок особливої складності провадження, до дванадцяти місяців – внаслідок виняткової складності провадження (ч. 3 ст. 294 КПК України);

- строк із дня винесення постанови про зупинення кримінального провадження до дня її скасування слідчим суддею або винесення постанови про відновлення кримінального провадження не включається у строки досудового розслідування (ч. 3 ст. 219 КПК України);

- підозрюваний або його захисник мають право до подання клопотання про продовження строку досудового розслідування подати слідчому або прокурору, який ініціює це питання, письмові заперечення, які обов'язково долучаються до клопотання і разом з ним подаються прокурору, уповноваженому на його розгляд (ч. 3 ст. 295 КПК України);

- прокурор продовжує строк досудового розслідування лише в тому випадку, коли переконано, що додатковий строк необхідний для отримання доказів, які можуть бути використані під час судового розгляду, або для проведення чи завершення проведення експертизи, за умови, що ці дії не могли бути здійснені чи завершені раніше з об'єктивних причин (ч. 1 ст. 296 КПК України);

- клопотання про продовження строку досудового розслідування розглядається прокурором у строк не більше трьох днів з дня його отримання, але в будь-якому разі до спливу строку досудового розслідування (ч. 4 ст. 295 КПК України);

- у випадку продовження строку розслідування прокурор зобов'язаний визначити найкоротший строк, достатній для потреб досудового розслідування (ч. 2 ст. 296 КПК України);

- прокурор може відмовити у задоволенні клопотання про продовження строку досудового розслідування у разі, якщо слідчий не доведе наявність підстав, передбачених ч. 1 ст. 296 КПК України, а саме: необхідність отримання доказів чи завершення проведення експертизи (ч. 1 ст. 297 КПК України);

- у разі відмови у продовженні строку досудового розслідування прокурор, який здійснив нагляд за додержанням законів під час проведення цього досудового розслідування, зобов'язаний протягом п'яти днів здійснити одну з

дій, передбачених ч. 2 ст. 283 КПК України: закрити кримінальне провадження; звернутися до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності; звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру (ч. 2 ст. 297 КПК України).

Кримінальне провадження щодо особи, яка тримається під вартою, неповнолітньої особи повинно бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово. Проведення досудового розслідування у розумні строки забезпечують державний обвинувач і слідчий суддя, а судового розгляду – суд.

Крім того, у ч. 3 ст. 28 КПК України наведено вичерпний перелік критеріїв для визначення розумності строків кримінального провадження, а саме: складність кримінального провадження, яка визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних та кримінальних правопорушень, щодо яких здійснюється провадження, обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для здійснення досудового розслідування тощо; поведінка учасників кримінального провадження; спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень.

Поняття «розумний строк» не має чіткого визначення, оскільки залежить від багатьох чинників. Також ще не склалася відповідна вітчизняна судова практика, завдяки якій можна було б констатувати порушення або дотримання під час прийняття рішень чи виконання процесуальних дій розумних строків. Наведені положення підтверджують, що на національному рівні законодавець певним чином намагається відобразити норми Конвенції з урахуванням права щодо здійснення кримінального провадження і судового розгляду впродовж розумного строку [2].

Саме тому для правозастосовників важливою є прецедентна практика Європейського суду з прав людини, який неодноразово у своїх рішеннях вказував: значення гарантування розумного строку полягає в тому, що обвинувачений, який не скоював караного діяння, повинен мати можливість виправдати себе без зволікань, тоді як обвинувачений, вина якого доведена, не повинен піддаватися додатковому покаранню у формі надмірних зволікань із розглядом його справи, що може мати негативні наслідки для інших його прав, гарантованих Конвенцією.

Щодо тлумачення положення «розумний строк» Європейський суд, зокрема, в рішенні у

справі «Броуган та інші проти Сполученого Королівства» роз'яснив, що строк, який можна визначити розумним, не може бути однаковим для всіх справ і було б неприродно встановлювати один строк у конкретному цифровому виразі для всіх випадків. Таким чином, у кожній справі виникає проблема оцінки розумності строку, яка залежить від певних обставин. У розумінні Європейського суду для визначення того, чи була тривалість певного строку розумною, передусім встановлюється початок цього строку та його закінчення. Європейський суд у рішенні «Кудла проти Польщі» визначає, що у кримінальних справах «розумний строк», передбачений ст. 6 Конвенції, починається з того часу, коли особі було пред'явлено обвинувачення. Це може статись як до моменту розгляду справи в суді (рішення у справі «Девіер проти Бельгії»), так і з моменту арешту, або з моменту, коли відповідна особа була офіційно повідомлена, що проти неї висунуте обвинувачення у справі (рішення у справі «Ноймайстер проти Австрії»), або з дня, коли було розпочато попереднє слідство (рішення у справі «Вемгофф проти Німеччини»).

«Кримінальне обвинувачення» відповідно до положень ст. 6 Конвенції може бути визначено як «офіційне повідомлення, надане особі уповноваженими представниками влади, в підтвердження того, що вона вчинила злочин», визначення, яке також відповідає критерію, що «ситуація підозрюваного суттєво погіршилась» (рішення у справі «Девер проти Бельгії»; рішення у справі «Фоті та інші проти Італії»). Що ж до закінчення «строку» у кримінальних справах, то період, передбачений ст. 6 Конвенції, включає все провадження у справі, у тому числі процес апеляції (рішення у справі «Кьоніг проти Німеччини»; рішення у справі «Меріт проти України»).

Крім того, у рішенні Європейського суду «Плешков проти України» наголошено, що обвинувачений у кримінальному провадженні повинен мати право на сумлінний розгляд його справи, особливо якщо тримають під вартою (рішення у справі «Нахмановіч проти Росії»).

Зважаючи на зміст норм чинного національного законодавства та прецедентної практики ЄСПЛ, час, який враховується для визначення розумності строків, починається з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. Причому таке повідомлення обов'язково робиться не тільки за наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кри-

мінального правопорушення (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України), а й у разі її затримання на місці вчинення кримінального правопорушення або безпосередньо після його скоєння, а також при обранні стосовно особи одного з передбачених запобіжних законом заходів (п.п.1, 2 ч. 1 ст. 276 КПК України). З цього моменту згідно зі ст. 219 КПК України починається і відлік строків досудового розслідування, персоніфікується кримінальне провадження – з'являється підозрюваний (ст. 42 КПК України).

Що ж до національної практики, то Конституційний Суд України в рішенні у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого від 30 січня 2003 року вказав, що поняття «розумний строк досудового слідства» є оціночним, тобто таким, що визначається у кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення і розслідування злочину (злочинів). Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох факторів, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих та свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо.

Обов'язковість урахування цілого ряду конкретних обставин справи при визначенні розумності строку зумовила також необхідність вироблення Європейським судом переліку взаємопов'язаних критеріїв. Згідно з практикою Європейського суду розумність тривалості провадження повинна визначатись з урахуванням відповідних обставин справи та з огляду на такі критерії, як, зокрема, складність справи, поведінка заявника, а також органів влади, пов'язаних зі справою (див. рішення у справах «Пелісьє і Сассі проти Франції» та «Філіс проти Греції»).

По-перше, це *складність справи*. При визначенні складності справи до уваги беруться характер фактів, які необхідно встановити, кількість свідків, можливість об'єднання справ, а також вступу в процес нових учасників. У деяких випадках надмірна складність справи може слугувати виправданням тривалого процесу, але не є абсолютним фактором, що вказував би на відсутність порушення вимоги «розумного строку» у разі занадто тривалого провадження у справі.

По-друге, *поведінка заявника*. Цікавим є те, що намагання заявника пришвидшити процес розгляду буде розглядатися як обставина на його користь, проте небажання з його боку пришвидшити процес не має вирішального значення. Суд покладає на заявника тільки обов'язок

«демонструвати готовність брати участь на всіх етапах провадження, які безпосередньо його стосуються, утримуватись від використання заходів щодо затягування процесу, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для пришвидшення процедури провадження». Яскравим прикладом, коли поведінка заявників стала однією з причин тривалого розгляду спору, є рішення у справі «Чірікоста і Віола проти Італії», де 15-річний строк розгляду було визнано виправданим, оскільки самі заявники сімнадцять разів зверталися з проханням про відстрочення процесу і не заперечували проти шістьох перенесень розгляду, здійснених на підставі заяви іншої сторони у справі. Аналогічні численні приклади можна побачити і під час досудового провадження у кримінальних справах в тих випадках, коли обвинувачені подають необгрунтовані клопотання про порушення їх справ. У справі «Меріт проти України» Європейський суд зазначив, що заявник може вважатися відповідальним за деякі несуттєві затримки в провадженні, коли він ознайомлювався з матеріалами справи. Проте ця затримка є наслідком використання заявником права, передбаченого в національному законодавстві. Тому застосування всіх засобів оскарження, передбачених у національному законодавстві, не вважається Європейським судом таким, що свідчить про затягування строків розгляду справи через поведінку заявника. Водночас Європейський суд у рішенні «Смірнова проти Росії» висловився, що період, коли обвинувачений переховувався від слідства та суду, має бути виключений із загальної тривалості провадження (див. також: рішення у справі «Джіроламі проти Італії»). Порушенням розумності строку Європейський суд у рішенні «Меріт проти України» визнав довготривале досудове слідство, коли обвинувачений багато часу перебував у стані непевності про долю кримінального провадження проти нього, хоча призупинення провадження у справі не мало негативного впливу на права обвинуваченого, оскільки він мав змогу вільно пересуватися та обирати місце проживання і був зобов'язаний лише з'являтися за викликом до суду чи органів слідства.

По-третє, *поведінка судових та інших державних органів*. До критеріїв затягування досудового та судового проваджень, що призводять до порушення розумного строку, відносять: невиправдане затягування розслідування у справі, несвоєчасне проведення процесуальних дій та

неприйняття процесуальних рішень, неодноразове повернення кримінальної справи на додаткове розслідування, відкладення та зупинення розгляду справи, перерви в судових засіданнях у зв'язку із затримкою надання або збору доказів з боку держави. Інколи це пов'язано насамперед із вкрай надмірною завантаженістю судів, недофінансуванням судів, відсутністю достатньої кількості суддів та допоміжних працівників. Водночас такі проблеми в організації правосуддя властиві не лише Україні. Так, в рішенні у справі «Чірікоста та Віола проти Італії» Європейський суд зазначив, що навіть реформування законодавства не змогло вирішити проблему функціонування судів в Італії, яка полягає в постійній нестачі засобів та персоналу на всіх рівнях судової системи. Проте, на думку Європейського суду, такі обставини не можуть слугувати виправданням надмірної тривалості розгляду, адже держава повинна нести відповідальність за належну організацію судової системи, що здатна забезпечити розгляд справ упродовж розумних строків (див. також: рішення у справі «Міласі проти Італії»).

Європейським судом було констатовано порушення ст. 6 Конвенції, причиною якого є те, що судовий розгляд апеляційної скарги у сфері адміністративного права тривав три з половиною роки й не було вжито відповідних заходів для усунення причини такої затримки, викликані нагромадженням нерозглянутих справ (рішення у справі «Ціммерман і Штайнер проти Швейцарії»). Таким чином, держава не може виправдовувати затягування судового розгляду справ організаційними, процедурними та іншими недоліками судової системи.

Європейським судом також зроблено висновки про те, що брак активних дій з боку слідчих призводить до необґрунтовано великих строків кримінального провадження на порушення ст. 6 Європейської конвенції (наприклад, рішення у справах «Меріт проти України» та «Іванов проти України»). Однак підставами для таких самих висновків були також інші чинники – повернення судами справ на додаткове розслідування чи проведення експертиз або повторний судовий розгляд справ (наприклад, рішення у справах «Антоненков та інші проти України» і «Вергель-

ський проти України»), незабезпечення судами присутності свідків і експертів та значні перерви між засіданнями (наприклад, рішення у справі «Ющенко та інші проти України»).

По-четверте, *важливість предмета розгляду та ступінь ризику для обвинуваченого*, особливо якщо ідеться про справи, що потребують оперативного прийняття рішення, наприклад, справи, пов'язані із станом здоров'я обвинуваченого, питаннями опіки над дітьми тощо.

Важливість гарантування розгляду справ упродовж розумного строку зумовила Європейський суд сформулювати вимогу про необхідність існування у національному законодавстві процедур та засобів, за допомогою яких обвинувачений міг би оскаржити тривалість провадження у справі та прискорити його.

Багато європейських країн вже почали формувати законодавчі механізми захисту прав осіб від надмірної тривалості розгляду справ у національних судах з метою приведення внутрішнього законодавства у відповідність до вимог Конвенції. На виконання рішення Європейського суду «Кудла проти Польщі» у Польській Республіці прийнято Закон «Про порушення права обстоювання на розгляд справи без необґрунтованої затримки судового розгляду». В Італії також діє так званий Закон «Пінто», який передбачає національні засоби правового захисту в разі порушення розумної тривалості провадження у справах.

Згідно з зазначеними законами заява про відшкодування шкоди, завданої порушенням строків розгляду справи, має подаватися до суду вищого рівня стосовно того судового органу, який допустив оскаржуване порушення. Питання про порушення строків розгляду справи судами вищого рівня вирішують безпосередньо ці самі суди. За наслідками розгляду заяви суд може ухвалити рішення про задоволення вимог і визнання факту порушення строку розгляду справи та відшкодування завданої особі шкоди.

Необхідно зауважити, що українське законодавство поки-що не передбачає права учасників процесу оскаржувати надмірну тривалість провадження у справі та не гарантує права на відшкодування шкоди, завданої внаслідок необґрунтованого затягування розгляду справи [3].

Список використаних джерел:

1. Вибрані рішення Європейського суду з прав людини щодо України – 2007 // Харківська правозахисна група. – Х., 2010. – С. 3–53.

2. Тацій В. Я. Засади кримінального провадження / Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: в 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін.; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х.: Право, 2012. – Т. 1. – С. 86.

3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – С. 87.

Олександр ТОЛОЧКО

**КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ПРОКУРОРОМ
РАЗУМНОСТІ СТРОКУ
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

Резюме

В статті розглядаються критерії оцінювання прокурором розумності строків досудового провадження з урахуванням європейських стандартів, сформульованих в рішеннях Європейського суду з прав людини.

Александр ТОЛОЧКО

**КРИТЕРИИ ОЦЕНИВАНИЯ ПРОКУРОРОМ
РАЗУМНОСТИ СРОКА
ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

Резюме

В статье рассматриваются критерии оценивания прокурором разумности сроков досудебного расследования с учетом европейских стандартов, сформулированных в решениях Европейского суда по правам человека.

Oleksandr TOLOCHKO

**CRITERIA FOR EVALUATING THE REASONABLENESS
OF THE PROSECUTOR TERM PRE-TRIAL
INVESTIGATION**

Summary

The article discusses criteria for evaluating reasonableness of attorney pretrial investigation with European standards, set out in the judgments of the European Court of Human Rights.