

ТЕНДЕНЦІЇ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

А.С. Симчук

*старший викладач кафедри досудового розслідування
навчально-наукового інституту підготовки
фахівців для підрозділів слідства та кримінальної міліції
Національної академії внутрішніх справ*

Постановка проблеми. Одним із загальних завдань кримінального провадження, відповідно до ст.2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) є забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду. Його досягнення неможливе без належної правової регламентації інституту початку досудового розслідування.

Останнім часом, питанням реформування початку досудового розслідування, з огляду на проблеми реалізації положень чинного кримінального процесуального законодавства у судовій, слідчій та правозахисній практиці присвячено чимало наукових публікацій, доповідей на наукових заходах, а також ряд законопроектів, які подано та зареєстровано у Верховній Раді України впродовж 2014 та 2015 року. У той же час, суспільна думка щодо ефективності діяльності судових та правоохоронних органів при розгляді звернень громадян у сфері кримінального судочинства продовжує бути негативною. Адже, дійсно, неврегульованість нормами КПК вимог до заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення та порядку їх прийому призводить до конфліктів між громадянами та працівниками правоохоронних органів [20, с.340]. Водночас, для сприйняття суспільством законодавчих новацій, потрібно довести до свідомості кожного громадянина ідеологію й філософію проведених реформ, адже сутність будь-якого закону як складової загальної концепції має ідеологічні властивості, відображені у його принципах, деклараціях, нормах-цілях [6, с.124]. Все це вказує на актуальність дослідження початку кримінального провадження, а також доцільність систематизації (групування) основних пропозицій вчених та суб'єктів законодавчої ініціативи, а також визначення основних тенденцій удосконалення правової регламентації початку досудового розслідування у кримінальному провадженні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У сучасній доктрині кримінального процесуального права окремі аспекти удосконалення початку досудового розслідування у своїх працях досліджували: Ю.І. Азаров, Ю.П. Алєнін, О.В. Баулін, О.В. Вакулик, В.І. Галаган, Ю.М. Грошевий, В.Г. Гончаренко, В.С. Зеленецький, Л.М. Лобойко, В.В. Назаров, Д.П. Письменний, М.А. Погорєцький, І.В. Сервецький, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, О.Ю. Татаров та інші.

Разом з цим, у юридичній літературі висловлюють тези про те, що науковці намагаються не помічати наявних проблем практики під час перевірки заяв та повідомлень про злочини до початку кримінального провадження [17, с.92]. З таким твердженням можна погодитись частково, оскільки сучасні наукові погляди на інститут початку досудового розслідування, на наш погляд, розподілилися за наступними векторами, зокрема: початок досудового розслідування у КПК регламентовано належним чином, а потребують удосконалення виключно окремі відомчі нормативно-правові акти щодо початку досудового розслідування; потребує реформування вся система початку досудового розслідування, враховуючи як усталену парадигму науки кримінального процесуального права до прийняття КПК України 2012 р., так й майже трирічні результати функціонування початку досудового розслідування у сучасному вигляді; мають бути реформовані виключно окремі положення КПК, але у межах тих статей, які визначають початок досудового розслідування (наприклад, поповнити ст.214 КПК окремою частиною, або частину певним пунктом); початок досудового розслідування потребує реформування, але яким чином (які саме норми КПК) не визначається, головне щоб це відповідало європейським стандартам, або певним іншим, суспільно корисним, умовам; нічого реформувати не потрібно, і ніяких суттєвих проблем не існує. Останні два напрями притаманні, як правило, молодим науковцям, які висвітлюють свої, мабуть й перші наукові погляди, на окреслену нами проблему. Тому в окремих публікаціях можна зустріти твердження вчених про те, що проблем правової регламентації початку досудового розслідування сьогодні не існує. Наша думка є протилежною, адже проблеми дійсно є і вони потребують нагального вирішення на законодавчому рівні.

Метою статті є аналіз окремих положень кримінального процесуального законодавства, які стосуються початку досудового розслідування, а також визначення основних тенденцій реформування цього процесуального інституту у сучасній науці кримінального процесуального права України.

Основні результати дослідження. Аналізуючи праці вчених-процесуалістів, законопроекти щодо удосконалення початку досудового розслідування, нами спостерігається тенденція не спрощення процесуальної форми початку досудового розслідування, а навпаки – набуття ним рис більш самостійного процесуального інституту, який виходить за межі загальних положень досудового розслідування, у зв'язку із чим набуває характеру навіть не етапу кримінальної процесуальної діяльності, а самостійної стадії кримінального провадження. В окремих випадках, пропозиції окремих суб'єктів законодавчої ініціативи про наповнення новим змістом інституту початку досудового розслідування приводить до його трансформації у інститут порушення кримінальної справи відповідно до положень Кримінально-процесуального кодексу України 1960 р.

Доцільність визначення сучасних тенденцій щодо реформування інституту початку досудового розслідування аргументована І.В. Сервецьким, який зазначає, що відсутність самостійної стадії кримінального процесуального законодавства щодо перевірки заяв та повідомлень про злочини призводить до

наступних недоліків, а саме: неможливістю об'єктивно та правильно прийняти рішення за заявами та повідомленнями про злочини; термін, що встановив законодавець (24 години) не може бути виконаний ні теоретично, ні практично через об'єктивні обставини; а також не враховані випадки, коли неможливо встановити об'єктивні обставини вчинення кримінального правопорушення [17, с.103].

Відомий вчений В.С. Зеленецький, розглядаючи питання забезпечення конституційних прав громадян у кримінальному судочинстві, висловлювався за необхідність доповнення і конкретизацію, а також законодавче виділення статей, що стосуються заяв і повідомлень про злочини, в самостійний розділ КПК [4, с.73].

В.І. Галаган та О.М. Калачова, досліджуючи особливості початку досудового розслідування при виявленні ознак кримінального правопорушення на території дипломатичних представництв чи консульських установ України, слушно вказують на те, що у чинному КПК не повною мірою враховані особливості процесуальної діяльності окремих службових осіб щодо початку досудового розслідування при виявленні ознак кримінального правопорушення, що викликає суттєві складності у практичній діяльності з їх розслідування та надають пропозиції про внесення змін і доповнень до ч.3 ст.214 та ч. 1-2 ст.520 КПК [7, с.2, 11].

Окремі науковці звертають увагу на те, що відсутність досконалої та єдиної, як в КПК України 1960 р., процесуальної форми заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, їх видів та фіксації відомостей, отриманих з різних джерел (статті 95-97, 98 КПК 1960 р.), можуть лише призвести до зростання конфліктних ситуацій стосовно тлумачення і застосування норм чинного КПК (ст.214) та необґрунтованого навантаження на слідчих [16, с.111]. На підтвердження цього, доцільно зазначити й тезу А.Р. Туманянц про те, що найбільш чисельною категорією скарг є скарги на бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора, тобто, невиконання певних дій або неприйняття рішень у випадках, коли закон передбачає їх здійснення чи прийняття і встановлює для цього певний строк [18, с.143].

О.А. Вакулик, досліджуючи питання, пов'язані із початком досудового розслідування вказує на доцільність визначення критеріїв, яким мають відповідати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення, а саме досудове розслідування повинно розпочинатись з винесенням відповідної постанови, яка визнається юридичним фактом початку досудового розслідування, у зв'язку із чим пропонує внести зміни до ч.1 ст.214 КПК та власну редакцію ст.214-1 КПК щодо винесення постанови слідчим про відмову реєстрації відомостей у ЄДР [2, с.105, 141, 204, 250, 253].

На підставі аналізу положень КПК та відомчих нормативних актів, які регламентують кримінальне провадження, В.В. Вапнярчук вважає цілком правомірним і необхідним виділення приводів та підстави до початку досудового розслідування, а також окремих особливостей його порядку, який включає в себе прийняття і реєстрації інформації про кримінальне правопорушення [3, с.185]. І хоча новий КПК України не містить окремої норми, присвяченої цій

категорії, із ст.214 КПК, таким приводом є заява, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, а також безпосереднє виявлення органом досудового розслідування чи прокурором обставин, що можуть свідчити про вчинення такого правопорушення [1, с.117].

В окремих працях звертається увага й на питання про те, що необхідно вважати початком досудового розслідування, а також, що робити із заявами та повідомленнями, які були прийняті як інформація, яка може свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а після перевірки (проведення огляду місця події) – не має ознак кримінального правопорушення [19, с.229].

З такими твердженнями, висловленими у процесуальній літературі, на наш, погляд доцільно погодитись, але з тією умовою, що будь-які пропозиції про зміни та доповнення чинного кримінального процесуального законодавства мають бути належним чином обґрунтовані не тільки потребами судово-слідчої практики, а й визначати відповідні гарантії прав учасників кримінального провадження, які надали заяву або повідомлення про кримінальне правопорушення, або затримані у порядку ст. 208 КПК до реалізації положень статей 276-278 КПК.

У законопроектній роботі спостерігаються наступні тенденції та напрями удосконалення початку досудового розслідування. Зокрема, суб'єктами законодавчої ініціативи звертається увага на те, що внаслідок відсутності механізму оскарження внесення відомостей до реєстру, відкриваються провадження за відсутності інформації про наявність ознак злочину, й ці провадження можуть тривати протягом невизначеного строку. У межах відповідних проваджень здійснюються процесуальні дії, відбувається тиск на юридичних та фізичних осіб, але повідомлення про підозру не виноситься так як реальних підстав для завершення кримінального провадження і передачі справи до суду немає [10]. У зв'язку із цим, пропонується доповнити ч.2 ст.214 КПК новим абзацом про те, що досудове розслідування не розпочинається при наявності не скасованої у судовому порядку постанови слідчого, прокурора про закриття кримінального впровадження за відсутністю події або складу злочину в діях особи, вказаної у заяві, повідомленні про вчинення кримінального правопорушення, а також наявності виправдального вироку суду [11].

Існують також і пропозиції про доповнення ч.1 ст.303 КПК новими пунктами, зокрема про можливість оскарження під час досудового розслідування бездіяльності працівника правоохоронного органу, який, одержавши заяву або повідомлення про кримінальне правопорушення у встановлений ст. 214 КПК строк, не доповів його прокурору для внесення до ЄРДР, а також невідповідність даних, зазначених в заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення, з даними, внесеними до Єдиного реєстру досудових розслідувань [9].

Зважаючи на те, що у більшості своїй з заяви, повідомлення або інші матеріали, які надходять до правоохоронних органів, не містять достатні підстави для надання відповідної правової кваліфікації діяння та прийняття слідчим рішення про внесення цих даних до ЄРДР, доцільним є доповнення ч.1 ст.214 КПК положенням по можливість проведення додаткової перевірки

заяви чи повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, до внесення його до відомостей ЄРДР слідчим, або за дорученням керівника органу досудового розслідування відповідним оперативним підрозділом протягом 10 діб [15]. Водночас у процесуальній літературі зустрічається твердження про доцільність установити стадію перевірки заяв та повідомлень про злочини у 80 діб [17, с.103].

У контексті початку досудового розслідування, розглядаючи питання повноважень прокурора у кримінальному провадженні, суб'єктами законодавчої ініціативи звертається увага на те, що чинний КПК наділяє прокурора невласливими йому функціями, перетворюючи з особи, що здійснює нагляд за додержанням законів під час досудового слідства, фактично на керівника досудового розслідування з дуже широкими повноваженнями, зокрема, це стосується й права доручати органу досудового розслідування або оперативному підрозділу проведення у визначений ним строк будь-яких процесуальних дій та починати розслідування. У зв'язку із цим пропонується обмежити повноваження прокурора шляхом внесення відповідних змін до ст.214 КПК, а також передбачити те, що Положення про ЄРДР, порядок його формування та ведення затверджуються Кабінетом Міністрів України, а слідчий після початку досудового розслідування направляє прокурору витяг з ЄРДР щодо кримінального провадження [8].

З точки зору повноти вирішення у нормах КПК досліджуваних нами проблем, найбільш доцільним є законопроект, у якому пропонується створити самостійний процесуальний інститут початку досудового розслідування, у зв'язку із чим доповнити КПК статтями 2131-21310 про: порядок прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення; реєстрацію заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення; заяви громадян про вчинене кримінальне правопорушення; з'явлення із зізнанням; повідомлення про кримінальне правопорушення; безпосереднє виявлення слідчим, прокурором, іншою службовою особою органу досудового розслідування або судом відомостей про ознаки кримінального правопорушення; обов'язок надання документів; підстави для відмови від внесення відомостей до ЄРДР; порядок відмови від внесення відомостей до ЄРДР; оскарження постанови про відмову від внесення відомостей до ЄРДР [12]. Водночас зазначений підхід до вирішення належної правової регламентації початку досудового розслідування, Верховним Судом України [13] був визнаний як такий, що потребує суттєвого доопрацювання, а відповідно до висновку Головного науково-експертного управління є доцільним його повернення суб'єкту права законодавчої ініціативи для доопрацювання [14].

Висновки. На наш погляд, доцільно виділяти наступні тенденції та напрями реформування інституту початку досудового розслідування у сучасній доктрині кримінального процесуального права та законодавства, зокрема щодо: процесуальної форми звернень особи (заява, повідомлення, звернення у формі рапорту у випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення спеціально уповноваженим органом) з приводу кримінального правопорушення; процесуального статусу учасників кримінального про-

вадження на початку досудового розслідування, включаючи частину процесуальних відносин, які існують до внесення відомостей до ЄРДР; процесуальної діяльності слідчого, керівника органу досудового розслідування, прокурора, слідчого судді, оперативних підрозділів у формі процесуальних дій та рішень; функціонування автоматизованої бази даних про кримінальні правопорушення – ЄРДР; строків кримінального провадження, які розпочинаються з моменту прийняття звернення про кримінальне правопорушення і завершуються процесуальною дією слідчого або прокурора щодо внесення відомостей до ЄРДР; особливостей початку досудового розслідування у випадках виявлення кримінального правопорушення за територіальною ознакою та за суб'єктом його вчинення, а в окремих випадках – й видом, відповідно до законодавства України про кримінальну відповідальність; оскарження процесуальних дій та рішень слідчого, керівника органу досудового розслідування, прокурора та слідчого судді на етапі початку досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Барабаш Т.М.* Проблемні питання етапності досудового розслідування в Кримінальному провадженні України / Т.М. Барабаш // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України № 5/2013. – С.115-119.

2. *Вакулік О.А.* Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.09) / МВС України. НАВС. – К., 2015. – 261 с.

3. *Вапнярчук В.В.* Сутність початку досудового розслідування за новим КПК України / В. В. Вапнярчук // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – № 26. – 2013. – С. 177-186.

4. *Зеленецький В.С.* Возбуждение уголовного дела [текст] / В.С. Зеленецький. – Х. : КримАрт, 1998. – 340 с.

5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13 квіт. 2012 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

6. *Маслій О.* Філософія новелізації кримінального процесуального законодавства в Україні / О.Маслій // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 121-125.

7. Особливості початку досудового розслідування при виявленні ознак кримінального правопорушення на території дипломатичних представництв чи консульських установ України / В.І. Галаган, О.М. Калачова // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13hivkuu.pdf>.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення порядку здійснення досудового розслідування): Проект Закону України № 1220 від 03.12.2014: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52662.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення конституційних гарантій та прав учасників кримінального провадження): Проект Закону України № 2893 від 19.05.2015: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55206.

10. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення здійснення досудового розслідування та судового розгляду

кримінальних впроваджень: Пояснювальна записка до проекту Закону України № 2853 від 14.05.2015: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55132.

11. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення здійснення досудового розслідування та судового розгляду кримінальних впроваджень: Проект Закону № 2853 від 14.05.2015: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55132.

12. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування: Проект Закону України № 4263 від 25.02.2014: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49939.

13. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування: Висновок Правового управління Верховного Суду України на проект Закону України № 4263 від 25.02.2014: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/78A1545E5D265BDAC2257CB7001BA94E](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/78A1545E5D265BDAC2257CB7001BA94E).

14. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування: Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 19.08.2014 на проект Закону України № 4263 від 25.02.2014: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49939.

15. Про внесення змін до статті 214 Кримінального процесуального кодексу України (щодо необхідності проведення додаткової перевірки заяви, повідомлення про вчинення кримінального правопорушення): Проект Закону України № 2032 від 05.02.2015: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53839.

16. Проблемні питання початку досудового розслідування / О.В. Александренко, Ю.В. Терещенко, Н.С. Моргун // Юридична наука. – 2014. – № 7. – С.110-117.

17. *Сервецький І.В.* Прогалини в кримінальному процесуальному законодавстві щодо порядку збору первинної інформації до початку кримінального провадження / І. В. Сервецький // Юридична наука. – 2014. – № 9. – С. 91-107.

18. *Туманянц А.Р.* Окремі проблеми реалізації права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора під час досудового розслідування / А.Р. Туманянц // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 12; т. 2 – С. 142-145.

19. *Чурикова І.В.* Початок досудового розслідування у кримінальному процесі України / І. В. Чурикова // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 226-231.

14. *Юрченко Л.В.* Особливості початку досудового розслідування за новим кримінальним процесуальним законодавством України / Л.В. Юрченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского; Серия «Юридические науки». – 2013. – № 1; Т. 26 (65). – С. 338-343.

Симчук А.С. Тенденції удосконалення правової регламентації початку досудового розслідування у кримінальному провадженні

У статті розглянуто, а також узагальнено основні тенденції та напрями удосконалення правової регламентації початку досудового розслідування у кримінальному провадженні. Проаналізовано окремі проекти Законів України про внесення змін та доповнень до чинного Кримінального процесуального кодексу України у частині питань початку досудового розслідування.

Ключові слова: початок досудового розслідування, досудове розслідування, кримінальне процесуальне законодавство, заяви та повідомлення про кримінальне правопорушення, процесуальна форма.

Симчук А.С. Тенденции совершенствования правовой регламентации начала досудебного расследования в уголовном судопроизводстве

В статье рассмотрены, а также обобщены основные тенденции и направления совершенствования правовой регламентации начала досудебного расследования в уголовном судопроизводстве. Проанализированы отдельные проекты законов Украины о внесении изменений и дополнений в действующий Уголовный процессуальный кодекс Украины в части вопросов начала досудебного расследования.

Ключевые слова: начало досудебного расследования, досудебное расследование, уголовное процессуальное законодательство, заявления и сообщения об уголовном правонарушении, процессуальная форма.

Simchyk A.S. Trends improvement of legal regulation of early pre-trial investigation in criminal proceedings

The article reviews and summarizes the main trends and directions of improvement of legal regulation of early pre-trial investigation in criminal proceedings. Analyzed some draft laws of Ukraine on amendments and supplements to the Criminal Procedure Code of Ukraine in the early part of the pre-trial investigation.

Keywords: beginning of the pre-trial investigation and pre-trial investigation, criminal procedural law, statements and reports of criminal offenses, procedural form.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2015.