

СТОЛІТНІЙ А. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального
процесу та криміналістики
(Інститут імені Володимира Сташица
Класичного приватного університету)

УДК 34313

**ПОЧАТОК ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: ПРАВОВА ПРИРОДА,
РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА МЕЖІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ**

У статті розглядаються актуальні питання процесуального оформлення початку досудового розслідування та повноти прокурорського нагляду з цих питань.

Ключові слова: початок досудового розслідування, Єдиний реєстр досудових розслідувань, постанова, скасування, прокурор.

В статье рассматриваются актуальные вопросы процессуального оформления начала досудебного расследования и полноты прокурорского надзора по этим вопросам.

Ключевые слова: начало досудебного расследования, Единый реестр досудебных расследований, постановление, отмена, прокурор.

The article about current issues of procedural implementation of beginning of pre-trial investigation and completeness of prosecutorial oversight on these issues.

Key words: beginning of pre-trial investigation, Unified State Register of pre-trial investigation, ordinance, cancelation, prosecutor.

Вступ. Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає широке коло повноважень прокурора по здійсненню нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування у формі процесуального керівництва (ст. 36), у тому числі розпочинати, зупиняти та завершувати досудове розслідування (ст. 214, 280, 283 КПК України) тощо.

Проте, саме від вирішення питання про реєстрацію заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань залежить подальша доля процесуальних рішень.

Іншими словами, без початку розслідування (за наявності кримінального правопорушення), тобто без реєстрації матеріалу до Єдиного реєстру досудових розслідувань, неможлива будь-яка процесуальна діяльність, спрямована на захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень (ст. 2 КПК України), у т. ч. не можливі будь-які інші порушення щодо швидкого, повного та неупередженого розслідування, зокрема порушення строків розслідування, законності обрання запобіжного заходу, притягнення особи до кримінальної відповідальності тощо.

Результати дослідження. Однією з гарантій ефективного виконання завдань кримінального судочинства (ст. 2 КПК України) є чітка правова регламентація процесуальної діяльності саме на стадії досудового розслідування та безпосередньо його початку.

За попереднього Кримінального процесуального кодексу України кримінальний процес розпочинався зі стадії порушення кримінальної справи. Суд, прокурор, слідчий і орган дізнання були зобов'язані в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак злочину, вжити всіх передбачених законом заходів до встанов-



лення події злочину, осіб, винних у вчиненні злочину, і до їх покарання (ст. 4 КПК 1960 р.) [3, с. 1]. Обов'язковою умовою під час прийняття такого рішення було наявність приводів і підстав до порушення кримінальної справи, які були закріплені у кримінально-процесуальному законі (ст. 94). Отримуючи інформацію про вчинений злочин, слідчий, орган дізнання повинні були зареєструвати та перевірити, а потім прийняти одне з таких рішень: про порушення кримінальної справи, відмову в порушенні кримінальної справи або надіслати заяву або повідомлення за належністю (ст. 97).

До прийняття остаточного рішення щодо отриманої інформації про вчинений злочин слідчий або орган дізнання повинні були зібрати докази дозволеними способами. Особливістю процесу доказування на стадії порушення кримінальної справи був визначений перелік слідчих дій, які можуть бути проведені на цьому етапі, а саме: огляд місця події (ст.190), зняття інформації з каналів зв'язку і накладення арешту на кореспонденцію (ст.187).

Окрім чітких критеріїв для прийняття рішення про порушення кримінальної справи законодавець передбачив і ефективний механізм здійснення прокурором нагляду за законністю порушення кримінальної справи, викладений у ст. 100 КПК України 1960 року. Зокрема, закон передбачав повноваження прокурора щодо закриття незаконно порушеної кримінальної справи (як порушено за фактом скоєння злочину, так і відносно особи) та скасування постанови про її порушення у разі, якщо слідчі дії не проводились.

Проте у Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311, наголошено на необхідності запровадження спрощеної процедури початку досудового розслідування, яким має вважатися момент отримання уповноваженими законом органами інформації про кримінальний проступок або злочин [4].

Як наслідок, відповідно до ст. 214 нового КПК України, рішення про початок досудового розслідування оформлюється прокурором чи слідчим шляхом реєстрації матеріалу до реєстру. Винесення відповідної постанови, на відміну від інших процесуальних рішень, кримінальний процесуальний закон прямо не передбачає.

Окрім того, на відміну від КПК 1960 року, діючий кримінальний процесуальний закон чітко не зазнає, що є приводами та підставами для початку досудового розслідування. Однак, виходячи зі змісту ч.1 та 6 ст. 214 КПК України, можливо зробити висновок, що приводом для початку досудового розслідувань є заява, повідомлення або самостійне виявлення прокурором чи слідчим із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а підставою – дані про вчинене кримінальне правопорушення.

Відповідно до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положення про комісії, яка затверджена наказом МВС України від 19.11.2012 № 1050, оперативний черговий, отримавши заяву чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію від слідчого або іншої уповноваженої особи, зобов'язаний негайно зареєструвати її в «Журнал єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події», направити на місце події слідчо-оперативну групу чи оперативну групу, вжити всіх можливих заходів щодо запобігання кримінальному правопорушенню або припинити його, організувати невідкладні дії щодо встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила, у короткий термін. Законодавець забороняє здійснювати досудове розслідування до внесення відомостей до ЄРДР або без такого внесення. Огляд місця події у невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до ЄРДР, що здійснюється негайно після завершення огляду (ч. 3 ст. 214 КПК України).

Таким чином, слідчий може зібрати та перевірити отриману інформацію до внесення її в ЄРДР шляхом проведення однієї слідчої дії – огляду місця події.

У зв'язку з цим виникає ряд питань: по-перше, з якого моменту досудового розслідування необхідно вважати розпочатим; по-друге, що робити із заявами та повідомленнями, які були прийняті як інформація (заява, повідомлення, рапорт про самостійне виявлення), яка може свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а оглядом місця події не



встановлено ознак кримінального правопорушення, однак обов'язок реєстрації такого матеріалу до ЄРДР, відповідно до вимог ст. 214 КПК України, не зникає. Також вказана норма залишає без відповіді запитання: яким чином можна пересвідчитися в особі заявника, якщо повідомлення про кримінальне правопорушення зроблено ним по телефону (або останній відмовився повідомляти анкетні дані, зазначити про ознайомлення з кримінальною відповідальністю за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину тощо). Очевидно, що в подібних випадках підставою для внесення до реєстру і початку досудового розслідування буде не інформація з телефонного дзвінка, а результати її негайної перевірки уповноваженими на те особами, оскільки пересвідчитися в особі заявника по телефону не уявляється можливим [6, с. 200].

Відповідно до ч. 5 ст. 214 КПК України до Єдиного реєстру досудових розслідувань мають вноситися такі відомості: дата надходження інформації про вчинення кримінального правопорушення; дані щодо потерпілого або заявника; короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення і його попередня правова кваліфікація з зазначенням ст. (ч. ст.) Кримінального кодексу України; дані щодо службової особи, яка внесла відомості до реєстру та/або розпочав досудове розслідування, після чого у Єдиному реєстрі автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер кримінального провадження [2, с. 7].

Аналізуючи в цілому положення ст. 214 КПК України, слід зазначити, що вказана стаття не є еквівалентом стадії з перевірки заяв та повідомлень про злочини, яка раніше існувала як стадія порушення кримінальної справи.

Але існує обґрунтована думка, що час з моменту отримання відомостей про кримінальне правопорушення до часу внесення в ЄРДР є прихованою стадією порушення кримінального провадження, та є самостійною стадією кримінального процесу [7, с. 229]. Вказана стадія лише частково охоплюється Кримінальним процесуальним законом, який передбачає граничний, 24-годинний термін відповідної реєстрації (ч. 1 ст. 214). Тобто у зазначений термін, за наявності такої необхідності, проводиться огляд місця події, перевірка заяви на наявність вчиненого кримінального правопорушення, встановлюються анкетні дані заявника тощо. Повністю погоджуємось із думкою В.М. Тертишника, який визначив вказану (початкову) стадію, як дослідче провадження [9, с. 276].

Незважаючи на певні недоліки у правозастосуванні, які пов'язані більшою мірою не з процесуальною формою, а з позапроцесуальними чинниками, вказана стадія (згідно з КПК України 1960 року) все ж таки дозволяла досить ефективно фільтрувати повідомлення і заяви про злочини, і відділяти некримінальні події.

Зокрема, протягом 2014 року до ЄРДР зареєстровано 1 130 148 кримінальних проваджень, з яких 493 870 (43,6%) закрито (станом на 01.01.2015), з яких 78 755 (7%) – за відсутності події кримінального правопорушення (п. 1, ч. 1, ст. 284 КПК України) та 410 118 (36,2%) – за відсутності в діянні складу кримінального правопорушення (п. 2, ч. 1, ст. 284 КПК України [10]. Вказані дані викликають сумнів щодо наявності обґрунтованих даних про вчинення кримінальних правопорушень на початку досудового розслідування, а відтак, реєстрація в ЄРДР, як найменше, переважної більшості закритих проваджень, з урахуванням вимог ст. 214 КПК України, була безпідставною.

Загалом незрозуміле одночасне існування у кримінальному процесуальному законі норми про неможливість початку досудового провадження без наявності кримінального правопорушення та підстави для закриття кримінального провадження у зв'язку з відсутністю події та складу злочину. Таке положення виглядає наступним чином: слідчий прокурор не може розпочати кримінальне провадження за відсутності події або складу злочину, але якщо вказані службові особи все ж таки прийняли зазначене незаконне рішення, провадження підлягає закриттю, причому за результатами виконання вимог ч. 2 ст. 9 КПК України щодо всебічного, повного і неупередженого розслідування, тобто за результатами проведення допитів, обшуків, виконання негласних слідчих (розшукових) дій тощо. Більш того, відповідно до вимог ч. 3 ст. 284 КПК України в разі не пред'явлення особі підозри рішення про закриття



провадження з указаних підстав має право прийняти лише слідчий, тобто службова особа, яка вносить в ЄРДР дані в переважній більшості випадків.

Підкреслимо також, що статтею 214 КПК України ініціювання кримінально – процесуальної діяльності покладено на особу, яка звертається із заявою чи повідомленням (випадки самостійного виявлення слідчим, прокурором у даному випадку не розглядаються). Вбачається, що такий порядок, з одного боку, містить позитивні тенденції, оскільки форма таких заяв не визначена, й особа отримує можливість у будь-якому форматі подати заяву, і жодна посадова особа правоохоронного органу не в змозі відмовити в її прийнятті. Зокрема, слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається (ч. 4 ст. 214 КПК України). За таких умов громадяни реалізують право на захист своїх інтересів відразу після подання заяви чи повідомлення про злочин. Зазначене спрямоване на вичерпання «конфлікту» між працівниками правоохоронних органів та заявниками, оскільки кожна заява, кожне повідомлення про злочин повинне бути розглянуте з прийняттям відповідного процесуального рішення, з іншого ж боку – є надто спрощеним і може призвести до зловживань як з боку органів досудового розслідування, так і осіб, які звертаються із заявами чи повідомленнями.

Досудовому розслідуванню має передувати перевірна діяльність компетентних органів та осіб, результати якої можуть бути формалізовані у відповідному процесуальному документі: постановою про початок або про відмову в початку досудового розслідування, який, з урахуванням чинного законодавства, має лінгвістично некоректну назву, проте по суті і функціонально означає порушення кримінального провадження. А відтак основною ідеєю є запровадження своєрідного процесуального фільтру, завдяки якому кримінальне провадження буде розпочинатися за діями, які дійсно містять дані про кримінальні правопорушення [6, с. 202].

З урахуванням викладеного зазначимо, що діючий порядок початку досудового розслідування, передбачений ст. 214 КПК України, має ряд недоліків. Відсутність прямих посилок на приводи та підстави для початку розслідування ускладнюється неможливістю оскарження рішення про початок досудового розслідування прокурору та слідчому судді. Окрім того, скасування рішення про початок досудового розслідування кримінальним процесуальним законом прямо не передбачений.

На наш погляд, це є законодавчою прогалиною, оскільки в розумінні ст. 110 КПК України рішення про внесення відомостей до ЄРДР є процесуальним рішенням, яке, відповідно до норм вказаної статті, повинні прийматись у формі постанови. Аналогічну думку виклав Ю.П. Аленін [6, с. 201].

Існуючий механізм розпочинання досудового розслідування не передбачає і здійснення за ним судового контролю, що не узгоджується з рішенням Конституційного Суду України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора від 30 січня 2003 р. У вказаному рішенні Конституційний Суд України зазначив: унеможливлення розгляду судом скарги на постанову про порушення кримінальної справи щодо певної особи на стадії досудового слідства, відкладення її перевірки судом на стадію попереднього розгляду кримінальної справи або на стадію розгляду її по суті, відстрочка судового контролю обмежують конституційне право людини на судовий захист, який є гарантією всіх прав і свобод людини і громадянина. Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Право на ефективний засіб судового захисту закріплено в Загальній декларації прав людини 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (ст. 2) і в Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Обмеженість прокурорського нагляду та відстрочка судового контролю на початку кримінального провадження на стадії досудового розслідування, відкладення її перевірки судом на стадію судового провадження (підготовчого розгляду або розгляду по суті) пору-



шують конституційне право людини на захист. Разом з тим, з іншого боку, законодавець у п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України передбачив право оскарження бездіяльності слідчого або прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР.

На можливість порушення конституційних прав осіб також звертає увагу й Й.В. Бучинський, який зауважує, що КПК України передбачає оскарження до суду тільки факту невнесення інформації до ЄРДР, тоді як безпідставне внесення інформації до нього та безпідставне відкриття кримінального провадження не підлягає оскарженню ні у відомчому, ні в судовому порядку. Службові особи суб'єктів господарювання, як і громадяни України в цілому, діючим КПК позбавлені права на судовий захист від протиправного відкриття стосовно них кримінального провадження [8, с. 1].

На теперішній час, виходячи з буквальних норм Кримінального процесуального кодексу України, прокурор з метою поновлення прав особи вимушений спочатку їх порушити. Так, у разі виявлення факту реєстрації кримінального провадження без належних для того підстав, тобто за відсутності даних, які можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, прокурор не може негайно припинити проведення слідчих дій. Відповідно до ст. 284 КПК України, прокурор може закрити кримінальне провадження лише стосовно підозрюваного. Таким чином, для прийняття рішення про закриття кримінального провадження, в якому про підозру не повідомлялось, прокурор повинен повідомити особі про підозру і лише після цього закрити провадження. Вказана процедура не відповідає завданям кримінального провадження, викладеним у ст. 2 КПК України, і суперечить Конституції України та міжнародним нормам щодо прав і свобод людини.

Висновки. З урахуванням двоякого підходу кримінального процесуального закону України до оформлення процесуальних рішень, з метою забезпечення загальнообов'язкових прав і свобод громадян вбачається два практичних виходи з даної колізії: це формування практики оформлення початку досудового розслідування відповідною постановою на підставі ст. ст. 110, 214 КПК України [Додаток А], що надаватиме прокурору право на її скасування, або скасування рішення слідчого про внесення заяви, повідомлення, даних про самостійне виявлення до ЄРДР, оскільки неправильне оформлення слідчим процесуального рішення не позбавляє прокурора права на його скасування, при цьому керуючись нормою для скасування постанов (п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК України). Однак у будь-якому випадку запровадження такої практики потребує технічних змін в реєстрі. За таких умов прокурор отримає логічний важіль для впливу на можливі порушення законності при реєстрації відомостей про злочини.

Також вбачається за необхідне вручення такої постанови заявнику, потерпілому та особі (фізичній чи юридичній) за фактом порушення законності, в діяльності якого зареєстровано кримінальне провадження. Вказане дозволить забезпечити можливість оскарження прийнятого рішення зацікавленими особами. Слід зазначити, що запропонований алгоритм дій у будь-якому разі не означає повернення до норм КПК України 1960 року, а лише призваний сприяти закріпленню загальноновизнаних прав і свобод людини.

Разом з тим такий проміжний та досить суперечливий підхід є лише намаганням забезпечити конституційні права людини під час застосування Кримінального процесуального кодексу України на початку досудового розслідування шляхом використання законодавчих прогалин.

Вирішення даної проблеми в будь-якому разі потребує законодавчого врегулювання за декількома можливими варіантами.

По-перше, у вигляді змін до ст. 214 КПК України щодо оформлення початку досудового розслідування постановою. Скасування прокурором постанови про початок досудового розслідування повинно відбуватись на підставах, передбачених ч. 1 ст. 284 КПК України зі внесенням відповідних відомостей до ЄРДР, що також потребує внесення відповідних змін до КПК України. Окрім того, у варіанті, що розглядається, необхідно змінити ст. 303 КПК України, де передбачити можливість зацікавленим особам оскарження слідчому судді постанови про початок досудового розслідування. Відповідно копія постанови про початок



досудового розслідування повинна бути надана вказаним особам (заявнику, потерпілому та особі, у зв'язку з порушенням вимог законодавства яким зареєстроване кримінальне провадження).

Однак такий варіант не спрощуватиме, а ускладнюватиме процедуру початку досудового розслідування, оскільки слідчий повинен буде складати процесуальний документ, який треба направити прокурору та вручити зацікавленим особам. Більш того, такий підхід суперечитиме природі КПК України щодо спрощення процедури початку досудового розслідування внаслідок надання процесуального статусу реєстру, витяг з якого може бути безпосередньо оскаржений.

Іншим виходом із даної ситуації є наділення прокурора та слідчого суддю правом на скасування рішення про внесення відомостей до ЄРДР з технічною можливістю відповідного коригування даних реєстру. За таких умов зберігатиметься принцип спрощеної процедури початку досудового розслідування.

І, по-третє, шляхом внесення змін до ст. 284 КПК України, наділивши прокурора правом закривати кримінальні провадження в усіх передбачених даною нормою випадках, у т. ч. за відсутності події та складу кримінального правопорушення у провадженнях, які розслідуються за фактом вчинення злочину та у провадженнях, у яких не проводились слідчі дії.

Список використаних джерел:

1. Конституція України 1996 року. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 року. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 року. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-05>.
4. Концепція реформування кримінальної юстиції України. Затверджена Указом Президента України від 08.04.2008 № 311/2008. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>.
5. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії: наказ МВС України від 19 листопада 2012 р. № 1050.
6. Аленін Ю.П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. № 1-2013. – С. 198–203.
7. Чурікова І.В. Початок досудового розслідування у кримінальному процесі України. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. № 2-2013. – С. 226–231.
8. Бучинський Й.В. «Початок досудового розслідування за ст. 214 КПК – узаконений протиправний тиск на бізнесову спільноту». «Юридична Газета», № 42–43 (436–437), 09 грудня 2014.
9. Тертишнік В.М. Науково-практичний коментар Кримінального-процесуального кодексу України – К.: Алерта, 2014. – 768 с.
10. Статистичні дані, отримані за допомогою інформаційно-аналітичної системи обробки заздалегідь генерованих баз Єдиного реєстру досудових розслідувань за допомогою готових наборів функцій EXCEL (реєстрація авторського права на твір № 57773 від 23.12.2014, виданою Державною службою інтелектуальної власності України Р.О. Аузіну та А.В. Столітньому).



Додаток А

ПОСТАНОВА
про початок досудового розслідування

Місто (сел.) _____ « ____ » _____ 20__ року

(слідчий, посада, найменування органу, ініціали, прізвище)

розглянувши матеріали ЄО за № _____ від « ____ » 20__ року, за фактом _____

(стислий зміст заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення)

УСТАНОВИВ:

(фабула кримінального правопорушення, правова кваліфікація кримінального правопорушення
з зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність

Враховуючи викладене, з метою проведення досудового розслідування,
керуючись ст. ст. 110, 214 КПК України,

ПОСТАНОВИВ:

1. Внести відомості про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань.
2. Копію постанови направити прокурору та заявнику, потерпілому

(слідчий, посада, найменування органу, підпис, прізвище, ініціали)

