

УДК 343.98(477)

Валентина Дрозд,

канд. юрид. наук, доцент,
провідний науковий співробітник 2-го науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії з проблем правового та організаційного забезпечення діяльності
Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Статтю присвячено окремим питанням сучасної регламентації початку досудового розслідування, оскільки стадія досудового розслідування зазнала суттєвих змін, а особливо її початковий етап, що зумовлено запровадженням нового його порядку.

Ключові слова: початок досудового розслідування, відкриття кримінального провадження, заява, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, Єдиний реєстр досудових розслідувань.

Постановка проблеми. Завдання кримінального провадження можуть бути належним чином виконані, а права, свободи та законні інтереси його учасників надійно захищені лише за умови, що кожному факту порушення закону надаватиметься належна правова оцінка шляхом установлення відповідності обставин події, що містить ознаки кримінального правопорушення, фактичним даним. Чітка правова регламентація процесуальної діяльності саме на першому етапі досудового провадження є передумовою законності й обґрунтованості подальшого розслідування та судового розгляду справи. У зв'язку з цим належну увагу треба приділити дослідженню основних питань, пов'язаних із початковим етапом кримінальної процесуальної діяльності.

Вагомий внесок у розвиток питань регламентації початку досудового розслідування зробили Ю. Аленін, М. Бажанов, В. Галаган, Н. Глинська, Ю. Грошевий, В. Зеленецький, О. Кучинська, Л. Лобойко, Г. Серета, В. Павловський, М. Погорецький, О. Татаров, Л. Удалова, І. Чурікова та ін.

Мета статті полягає в розгляді актуальних питань початку досудового розслідування, які виникають у практичній діяльності, за дії чинного кримінально-процесуального законодавства.

Виклад основного матеріалу. У наш час питання, пов'язані з процесуальним порядком початку досудового розслідування, викликають численні наукові дискусії. І це зрозуміло, оскільки з прийняттям у 2012 році Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України стадія досудового розслідування зазнала суттєвих змін, а особливо її початковий етап. Зокрема, це пов'язано з відмовою від стадії порушення кримінальної справи та запровадженням нового порядку початку досудового розслідування – внесенням до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) відомостей про вчинене кримінальне правопорушення.

Зважаючи на це, протягом останніх років такі зміни сприймаються науковцями і практиками неоднозначно, а щодо окремих аспектів висловлюються навіть діаметрально протилежні погляди. По-перше, це пов'язано зі скасуванням інституту дослідчої перевірки. Актуальність цього питання виявляється й сьогодні, оскільки початок досудового розслідування завжди пов'язується з надходженням або самостійним виявленням інформації, що може свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Свого часу С. Бажанов переконував, що дослідча перевірка – це анахронізм кримінально-процесуального законодавства, що зводиться до безглуздої тяганини й надмірної перестраховки [1, с. 51].

Разом із тим уже в умовах дії КПК України 2012 року не всі процесуалісти дотримуються такої точки зору. Акцентуючи увагу на необхідності збереження інституту перевірки заяв і повідомлень про злочин, Г. Серета, вважає, що цей етап є останнім «бар'єром» законності на шляху неправомірного порушення кримінальної справи [2]. Підтримуючи загалом указану позицію, Ю. Аленін зауважує, що, незважаючи на певні прогалини в правозастосуванні, які пов'язані більшою мірою не з процесуальною формою, а з позапроцесуальними чинниками, вказана стадія все ж таки давала можливість досить ефективно фільтрувати повідомлення та заяви про злочини й відділяти некримінальні події [3, с. 201].

Із цього питання в науковому колі підкреслюється, що існування стадії порушення кримінальної справи в українському кримінальному процесі сприяло констатації правоохоронними органами у відповідній постанові того факту, що злочин дійсно мав місце, оскільки це давало змогу розпочинати юридичну процедуру, тобто кримінальний процес після відповідної перевірки. Адже, дійсно, відразу неможливо встановити, про який різновид правопорушення (адміністративний, цивільний, господарський, кримінальний) ідеться й у межах якого

юридичного процесу має здійснюватися провадження за заявою [4, с. 33].

Як бачимо, позиція науковців про значення інституту перевірки заяв і повідомлень як «бар'єра» або «фільтра», який певною мірою дає можливість уникнути неправомірного початку досудового розслідування, видається нам не зовсім правильною. Це пов'язано з тим, що, відповідно до положень чинного КПК України, хоча й скасовано інститут дослідчої перевірки, все одно зберігається «процесуальний фільтр», що певною мірою дає змогу уникнути обов'язковості реєстрації в ЄРДР усіх без винятку звернень, які, за твердженням заявника, стосуються сфери кримінальних процесуальних відносин.

Зокрема, згідно з п. 5 розділу III Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1377, про заяви й повідомлення, які надійшли до чергової частини начальника органу поліції та в яких відсутні відомості, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, після їх реєстрації в журналі ЄО доповідається уповноваженим працівником чергової частини начальника органу поліції або особою, яка виконує його обов'язки, для розгляду й прийняття рішення згідно із Законом України «Про звернення громадян» або Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі встановлення начальником органу поліції в заяві (повідомленні) відомостей, які вказують на вчинення кримінального правопорушення, він за своєю резолюцією (не пізніше однієї доби з часу реєстрації заяви в журналі ЄО) повертає її (його) до чергової частини для негайної передачі начальнику слідчого підрозділу [5]. Тобто можна зрозуміти, що законодавець фактично передбачив можливість фільтрувати заяви й повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та відділяти некримінальні події саме на початковому етапі кримінальної процесуальної діяльності. Основною відмінністю є те, що сьогодні скорочено строк для вирішення цього питання до 24 годин, на відміну від положень КПК 1960 року, яким цей строк був передбачений у межах 10 діб.

Дискусія з приводу необхідності існування інституту перевірки інформації про кримінальне правопорушення спалахнула й під час обговорення прийняття чинного КПК України. Зокрема, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект КПК (від 13.01.2012 реєстр. № 9700) зазначалося, що все процесуальне навантаження щодо перевірки таких заяв і повідомлень автоматично лягає на слідчого, а не на відповідні органи дізнання чи підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Отже, може скластися ситуація, за якої слідчі будуть вимушені перевіряти найабсурдніші заяви про злочин, тоді як відповідного слідчого реагування вимагатиме розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів. Навряд чи це сприятиме підвищенню якості досудового розслідування й ефективності захисту прав громадян правоохоронними органами [6].

У цьому контексті варто наголосити, що з часу набуття чинності КПК України 2012 року така ситуація насправді склалася. Підтвердженням цьому є той факт, що нині в одного слідчого в середньому знаходиться 100 кримінальних проваджень на місяць, а в деяких регіонах (наприклад, у Московському, Київському ВП ГУНП в Харківській області й інших) ця кількість становить аж до 600–650 проваджень.

За даними Генеральної прокуратури України, у 2013 році обліковано (тобто зареєстровано) 563 560 кримінальних правопорушень, у 2014 році – 529 139 кримінальних правопорушень, у 2015 році – 565 182 кримінальні правопорушення, у 2016 році – 592 604 кримінальні правопорушення, за 9 місяців 2017 року – 446 158 кримінальних правопорушень [7]. Тобто загальна кількість зареєстрованих правопорушень становить більше ніж 500 тис. кожен рік. Зрозуміло, що на практиці стикаються передусім із проблемою перевантаженості слідчих. Тому вважаємо, що надмірне навантаження на слідчих, яке має місце сьогодні, є проблемою не процесуального характеру, а організаційного, що має призвести до збільшення штатного розкладу слідчих у кожному підрозділі органу досудового розслідування.

Звернемо увагу, що стосовно такого нововведення О. Оніщук справедливо зазначав, що вся оперативно-розшукова та слідча діяльність здійснюватимуться в межах єдиного процесу розслідування, а всі процесуальні дії (оперативно-розшукові, слідчі) – лише після початку кримінального провадження [8, с. 147]. Варто визнати правоту О. Татарова, який указує на позитивність скасування інституту «порушення кримінальної справи», адже відсутність дослідчої перевірки дасть змогу уникнути повторного проведення деяких процесуальних дій, які є необхідними в межах дослідчої перевірки (наприклад, опитування – допит; довідка спеціаліста – висновок експерта) [9]. Підтримує законодавчі зміни й В. Фаринник, на переконання якого, запровадження кардинально нової процедури дасть громадянам змогу реалізувати своє право на захист уже відразу після надходження заяви чи повідомлення про злочин, оскільки кожна заява, повідомлення мають бути розглянуті, а отже, за ними прийматимуться належні рішення [10]. Варто підтримати законодавця, а також висловлення науковців із приводу позитивності скасування довготривалої дослідчої перевірки, оскільки спроба на етапі, коли ще не прийнято рішення про початок розслідування, беззаперечно встановити факт учинення кримінального правопорушення, тобто виявити всі суб'єктивні й об'єктивні елементи складу злочину, неправомірна. Це не відповідає пізнавальній ситуації, що складається на цьому етапі кримінальної процесуальної діяльності.

Наведені змістові положення, що у своїй сукупності відображають дискусійність питання про дослідче провадження, дають змогу приєднатися до висловленого в науці кримінального процесу погляду, що у зв'язку з ухваленням і набуттям чинності КПК 2012 року дослідчий кримінальний процес (дослідче провадження) не ліквідований, а набув нового змісту [11, с. 12].

Дійсно, нині під час прийняття й реєстрації заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події здійснюється їх перевірка, вирішується питання про наявність або відсутність у заяві чи повідомленні відомостей про склад кримінального правопорушення. Крім того, з моменту внесення до ЄРДР відомостей про вчинення конкретною особою кримінального правопорушення слідчий, прокурор наділяються повноваженнями з проведення різних процесуальних дій, у тому числі слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, завдяки яким буде прийнято рішення про наділення особи статусом підозрюваного.

З теперішнім порядком законодавчого закріплення початку досудового розслідування погоджуються не всі науковці. Зокрема, Л. Гуртієва вважає, що початок стадії досудового розслідування в КПК України визначено некоректно й неточно. Зокрема, на її думку, за межами кримінального провадження залишається діяльність, яка полягає в прийнятті заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (ч. 1 ст. 214 КПК України), можливому проведенні до внесення даних до ЄРДР огляду місця події (ч. 3 ст. 214 КПК України), а також діяльності з оскарження відмови в унесенні даних до ЄРДР до слідчого судді (п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України), розгляді скарги слідчим суддею (ст. 306 КПК України), ухваленні ним відповідного рішення (ст. 307 КПК України) тощо. Усі зазначені дії врегульовані КПК України, тому є процесуальними та здійснюються в межах стадії досудового розслідування. У зв'язку з цим автор вважає, що доцільно початком стадії досудового розслідування вбачати подання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення або самостійне виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення [12, с. 248].

Щодо наведеної точки зору висловимо свою позицію. По-перше, діяльність, яка полягає в прийнятті заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, детально не врегульована КПК України, проте з аналізу ст. 214 КПК України стає зрозуміло, якщо в заяві або повідомленні, з яким звертається особа до органу досудового розслідування, будуть установлені обставини кримінального правопорушення, то такі відомості повинні бути невідкладно зареєстровані в ЄРДР. Загалом велика кількість заяв, із якими звертаються особи до правоохоронних органів, узагалі не містять ознаки кримінального правопорушення. Тому їх розгляд здійснюється в адміністративному порядку або в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян». У будь-якому випадку, коли виявлено факт кримінального правопорушення, чи із заяви, повідомлення або в разі самостійного виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, такі відомості вносяться до ЄРДР, що й свідчить про початок досудового розслідування. По-друге, з приводу законодавчого порядку оскарження дій слідчого, прокурора, пов'язаних із початком

досудового розслідування, зазначимо, що, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України, передбачена можливість оскарження бездіяльності слідчого, прокурора, яка полягає в невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. У цьому аспекті варто навести позицію В. Галагана, який указує, що з моменту отримання органами внутрішніх справ інформації про вчинений злочин відбувається початок кримінально-процесуальної діяльності й виникнення кримінально-процесуальних правовідносин [13, с. 94].

Тому не можемо підтримати думку Л. Гуртієвої з приводу доцільності визначати початком стадії досудового розслідування подання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення або самостійне виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Уважаємо, що подання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення свідчить не про початок досудового розслідування, а про початок кримінальної процесуальної діяльності, до якої залучаються різні учасники, зокрема заявник або потерпілий, слідчий, поняті, експерт.

Останнім часом у науковій літературі наголошується на тому, що в КПК України 2012 року чітко не зазначено, що є приводами підставами та підставами для початку кримінального провадження [14, с. 228]. Із цим варто погодитись лише частково, оскільки в ч. 1 ст. 214 КПК України вказується саме на приводи до початку досудового розслідування, а саме: 1) заяви про вчинене кримінальне правопорушення; 2) повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, 3) самостійне виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

За дослідженням, у більшості випадків (54%) заяви про кримінальні правопорушення заявниками та потерпілими складаються самостійно, у 22% – фіксуються в протоколі заяви про злочин, у решті випадків (24%) уповноваженими органами складаються відповідні рапорти відповідно до вимог ч. 1 ст. 214 КПК України [15, с. 70].

Варто наголосити, що нормативні-правові акти дещо по-іншому визначають зазначені приводи. Зокрема, у п. 2 розділу I Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1377, визначено, що джерелом інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події є: 1) заяви й повідомлення осіб, які надходять до органу поліції, особи, уповноваженої здійснювати досудове розслідування (далі – слідчий), або службової особи, уповноваженої на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; 2) самостійно виявлені слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставини кримінального правопорушення; 3) повідомлен-

ня осіб, які затримали підозрювану особу під час учинення або замаху на вчинення кримінального правопорушення або безпосередньо після вчинення кримінального правопорушення чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється в його вчиненні; 4) інше [5]. Крім зазначеного, у додатку 7 до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139, передбачено перелік інших джерел, із яких виявлені обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а саме: 1) усна заява (повідомлення) про кримінальне правопорушення; 2) повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб; 3) матеріали правоохоронних і контролюючих державних органів про виявлення фактів учинення чи підготовки до вчинення кримінальних правопорушень; 4) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу, відповідно до ч. 2 ст. 207 КПК України; 5) повідомлення в засобах масової інформації; 6) самостійне виявлення слідчим кримінального правопорушення, у тому числі під час досудового розслідування; 7) дублікат заяви; 8) інші; 9) самостійне виявлення прокурором кримінального правопорушення за результатами перевірки в порядку нагляду; 10) у тому числі виявлення кримінального правопорушення прокурором під час здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів; 11) самостійне виявлення прокурором кримінального правопорушення [16].

Системний аналіз нормативних положень приводить до висновку, що приводами до початку кримінального провадження є: 1) заяви про вчинене кримінальне правопорушення, які можуть бути усними або письмовими (заяви можуть надійти від фізичних чи юридичних осіб); 2) повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, якими можуть бути: а) повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб; б) повідомлення представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу, відповідно до ч. 2 ст. 207 КПК України; в) повідомлення в засобах масової інформації; 3) самостійне виявлення слідчим із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, у тому числі під час досудового розслідування; 4) самостійне виявлення прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зокрема за результатами перевірки в порядку нагляду, у тому числі під час здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів; 5) самостійно виявлені посадовою особою правоохоронних і контролюючих державних органів факти вчинення чи підготовки до вчинення кримінальних правопорушень.

Висновки

Підсумовуючи, наголосимо, що сучасний етап розвитку кримінального процесу дає змогу сформулювати сутність початку досудового розсліду-

вання, з одного боку, як окремого етапу досудового розслідування, метою якого є встановлення факту кримінального правопорушення та його закріплення в ЄРДР, а з іншого – як здійснювану в установленому законом порядку кримінальну процесуальну діяльність слідчого, прокурора стосовно розслідування обставин кримінального правопорушення, а також правовідносини, що виникають унаслідок такої діяльності як між зазначеними посадовими особами, так і з іншими учасниками кримінального судочинства.

Список використаних джерел:

1. Бажанов С. Оправдана ли так называемая следственная проверка? / С. Бажанов // Законность. – 1995. – № 1. – С 51–53.
2. Серeda Г.П. Прокурорський нагляд за додержанням законів при прийнятті, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: деякі проблеми правового регулювання / Г.П. Серeda [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/285/%D1>.
3. Аленін Ю.П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року / Ю.П. Аленін // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 198–203.
4. Лобойко Л.М. Початок досудового розслідування за новим КПК / Л.М. Лобойко // Новели Кримінального процесуального кодексу України 2012 року : збірник статей. – К. : Істина, 2012. – С. 33–43.
5. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15>.
6. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Кримінального процесуального кодексу України (від 13.04.2012 реєстр. № 9700) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: www.rada.gov.ua.
7. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 рр. // Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=106782&libid=100820.
8. Оніщук О. Новий Кримінально-процесуальний кодекс – ключовий елемент системи кримінальної юстиції / О. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 1 (87). – С. 145–151.
9. Татаров О.Ю. Початок досудового розслідування за кримінальним процесуальним кодексом України: доповідь / О.Ю. Фаринник // Новації кримінально-процесуального законодавства. – Дніпропетровськ, 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.dduvs.in.ua/assets/files/news3/KPK/material.doc>.
10. Фаринник В. Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України / В. Фаринник // Юридичний вісник України. – 2012. – № 24 (16–22 черв.).
11. Квашук О.Д. Процесуальні рішення дослідного кримінального процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / О.Д. Квашук. – Донецьк, 2014. – 19 с.

12. Гуртієва Л.М. Способи збирання та перевірки доказів на стадії досудового розслідування / Л.М. Гуртієва // Актуальні проблеми доказування у кримінальному провадженні : матер. Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конференції (27 листопада 2013 р., м. Одеса) / відпов. за випуск Ю.П. Аленін. – Одеса : Юридична література, 2013. – С. 248–253.

13. Галаган В.І. Проблеми вдосконалення кримінально-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ України : [монографія] / В.І. Галаган. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2002. – 300 с.

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

15. Павловський В.В. Загальні положення досудового розслідування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / В.В. Павловський. – К., 2016. – 246 с.

16. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>.

Статья посвящена отдельным вопросам современной регламентации начала досудебного расследования, поскольку стадия досудебного расследования претерпела существенные изменения, а особенно ее начальный этап, что обусловлено введением нового его порядка.

Ключевые слова: начало досудебного расследования, открытие уголовного производства, заявление, сообщение о совершенном уголовном правонарушении, Единый реестр досудебных расследований.

The article is devoted to some issues of modern regulation of the beginning of pre-trial investigation, since the stage of pre-trial investigation has undergone significant changes, and especially its initial stage, which is due to the introduction of its new order.

Key words: beginning of pre-trial investigation, opening of criminal proceedings, statement, report about perfect criminal offence, Single register of pre-trial investigations.

