

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 343.123

Скулиш Є. Д. – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник наукової лабораторії з проблем досудового розслідування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Аргументовано необхідність зміни процесуальної форми початку досудового розслідування. Обґрунтовано доцільність винесення слідчим/прокурором постанови про проведення досудового розслідування або відмову в цьому після перевірки заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення.

Ключові слова: досудове розслідування, заява, повідомлення, кримінальне правопорушення, перевірка, слідчий, прокурор, постанова.

Згідно з ч. 1, 2 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу (КПК) України, слідчий/прокурор невідкладно, але не пізніше ніж за 24 год після подання заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і розпочати розслідування. Унесення їх до цього реєстру визначає момент початку досудового розслідування.

Різні аспекти зазначеного питання вивчали та висвітлювали у своїх працях О. Авраменко, Ю. Азаров, Ю. Аленін, Р. Благута, А. Вакулик, В. Вапнярчук, А. Волобуєв, В. Галаган, В. Журавель, О. Калачова, М. Капустіна, О. Квашук, Л. Лобойко, В. Максименко, М. Погорецький, В. Ревака, О. Ревенко, І. Рогатюк, І. Статіва, А. Столітній, О. Татаров, О. Тильчик, В. Фастовець, Д. Філін, С. Чернявський, І. Чурікова, Л. Юрченко та ін.

Метою пропонованої увазі статті є аргументування необхідності зміни порядку прийняття слідчим/прокурором рішення про початок досудового розслідування.

Однією з новел чинного КПК України є відмова від інституту порушення кримінальної справи. Після прийняття цього Кодексу В. Фаринник зазначав, що за таких умов особи матимуть змогу реалізувати право на захист власних інтересів одразу після надходження заяви чи повідомлення про злочин. Це запобігатиме виникненню «конфліктів» між працівниками правоохоронних органів й особами, оскільки кожна заяву чи повідомлення буде розглянуто та прийнято рішення щодо них [1, с. 4].

Чимало науковців негативно ставляться до того, що в оновленому законодавстві ліквідовано стадію порушення кримінальної справи. Вони акцентують на тих проблемних питаннях, які постали у зв'язку із цими змінами.

Так, В. Лукашевич констатує, що «скасування стадії порушення кримінальної справи означає для громадянина принципову неможливість оскаржити в суді розпочате проти нього кримінальне провадження, у зв'язку з відсутністю в нього документа, який можна оскаржити. Водночас держава може вести нескінченну кількість справ проти громадян. Для цього достатньо лише заяви про злочин (навіть хибної, неправдивої), отриманої від будь-якої особи, наприклад поштою. Постає риторичне питання: як у таких випадках захищати права людини, щодо якої розпочато розслідування за безпідставним звинуваченням і проводять оперативно-розшукові заходи?» [2, с. 96].

На думку В. Рябініної та Я. Ряполової, відсутність спеціального рішення про порушення кримінальної справи може негативно позначитися на строках розслідування (безпідставне затягування), обґрунтованості проведення слідчих дій, а також ускладнить контроль з боку потерпілого за перебігом розслідування, захист ним своїх прав й інтересів. До того ж, відсутність формального початку порушення кримінальної справи унеможливорює оскарження факту її порушення [3, с. 131].

Ліквідувавши стадію порушення кримінальної справи, як відмічає О. Александренко, «законодавець ліквідував "процесуальний фільтр", крізь який не проходила інформація про дії, що не містили ознак злочину, або про дії, які не підлягали переслідуванню на підставах, зазначених у законі. Тепер цей

тягар ліг на плечі слідчих, які змушені не лише розслідувати кримінальні провадження про вчинені злочини, а й перевіряти заяви і повідомлення, фактично проводячи за ними розслідування. Попри значне навантаження на слідчий апарат вказане положення матиме негативний вплив на якість досудового слідства й, відповідно, на підсумкове рішення суду за конкретними кримінальними провадженнями» [4, с. 17].

Непродуманою в контексті теорії кримінального процесу, на думку Т. Омельченко, є сучасна регламентація початку досудового розслідування. Внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань усіх заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення порушує права людини більше, ніж наявність стадії порушення кримінальної справи [5, с. 122].

Так, В. Корж вважає необґрунтованим положення ч. 1 ст. 214 КПК України, згідно з яким слідчий невідкладно (без перевірки) і не пізніше ніж за 24 год після подання заяви, повідомлення про вчинення кримінального правопорушення зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і розпочати розслідування. Описана модель початку досудового розслідування обмежує права учасників кримінального провадження та не відповідає принципу законності. Серед традиційних процесуальних процедур пострадянських держав наявний етап перевірки інформації про злочин. Науковець зазначає, що цей правовий інститут доцільно викласти в положеннях КПК України, зокрема передбачити прийняття слідчим рішення про розслідування злочину за наявності підстав [6, с. 112–113].

Із цього приводу А. Пономаренко зауважує, що лише 36 % із зареєстрованих заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення містять достатні відомості про кримінальні правопорушення, тобто відповідають усім критеріям щодо здійснення повноцінного розслідування. Ті заяви та повідомлення, які не містять таких відомостей, підлягають закриттю відповідно до ст. 284 КПК України. Таким чином, слідчі повинні витрачати багато часу на заяви та повідомлення, що містять непідтверджені ознаки кримінального правопорушення. Це призводить до перевантаження слідчих і негативно позначається на якості проведення досудових розслідувань у зв'язку з браком часу [7, с. 193–194].

До набуття чинності КПК України 2012 року Ю. Браверман зазначав, що цей Кодекс фактично передбачає ліквідацію інституту дослідчої перевірки, доводячи процес початку досудового розслідування до автоматизму: є заява про злочин – є кримінальне провадження. Це може спричинити появу величезної кількості анонімних заяв, які КПК 1960 року унеможлиблював, оскільки під час дослідчої перевірки перевіряли заявника і факти, викладені в заяві. До того ж, автоматизм щодо порушення кримінальних справ може стати об'єктом зловживань, зокрема перетворитись на ефективний метод боротьби як з бізнес-конкурентами, так і з політичними опонентами. Науковець вважає, що, якщо залишити «КПК України без змін у контексті цього питання, то кількість кримінальних проваджень може суттєво збільшитися. Скорочення дослідчої перевірки суттєво вплине на якість розслідування. Таке становище суперечить завданням кримінального судочинства, передбаченим у ст. 2 КПК України, а саме – забезпеченню швидкого, повного та неупередженого розслідування» [8, с. 281].

Під час обговорення положень проекту КПК України, розробленого робочою групою при Президентіві України, деякі науковці акцентували на тому, що недолік цього Кодексу полягає у відсутності обов'язкової перевірки заяв та повідомлень про злочини, тому постала необхідність його усунути.

У проекті КПК України, вважав С. Міщенко, слід передбачити перевірку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. Було запропоновано доповнити цей Кодекс положенням, про те, що «...досудовому розслідуванню передую проведення попередньої перевірки заяви чи повідомлення, яка розпочинається невідкладно та не може тривати довше ніж протягом п'яти днів, починаючи з моменту подання відповідної заяви чи повідомлення» [9, с. 12].

Варто зауважити, що О. Баганець висловлював пропозицію «про залишення стадії перевірки заяв і повідомлень про злочини до початку досудового розслідування, за результатами якої необхідно приймати рішення про початок кримінального провадження або відмову в ньому чи про скерування заяви (повідомлення) за належністю. Прийняття відповідного рішення має бути у формі постанови» [10, с. 7].

Однак законодавець не прислухався до цих пропозицій. Після набуття чинності КПК України 2012 року деякі науковці висловили думки щодо необхідності зміни процесуальної форми початку досудового розслідування.

Так, Д. Мірковець та О. Мірковець констатують, що після внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань має розпочинатися саме перевірка відомостей (протягом семи днів з моменту їх внесення до цього реєстру). Перевірка повинна передбачати збирання пояснень, витребування копій документів і відомостей, огляд місця події, отримання висновків спеціалістів у певних галузях знань. За результатами проведення перевірки відомостей про кримінальне правопорушення потрібно виносити постанову про початок досудового розслідування або про відсутність підстав для його початку [11, с. 38].

Водночас О. Квашук не погоджується з тим, що КПК України не містить можливості прийняття рішення про відмову в початку досудового розслідування. Науковець наголошує, що законна «...відмова у початку досудового розслідування запобігає незаконному та необґрунтованому кримінальному переслідуванню, засудженню, обмеженню прав і свобод, дає змогу уникнути негативного розосередження продуктивних сил правоохоронних органів. Необхідність такого процесуального “фільтру”, як рішення про відмову в початку досудового розслідування, детермінує буття дослідчого кримінального процесу, що однозначно потребує реформування, однак у контексті конкретно-історичного підходу, потрібен суспільству за сучасних умов і може ефективно виконувати свої функції» [12, с. 43–44].

Дослідниця І. Басиста обґрунтовує доцільність нового формулювання ч. 3 ст. 214 КПК України та необхідність внесення до цього Кодексу змін у частині визначення процесуального порядку прийняття слідчим початкових процесуальних рішень [13, с. 15].

Досліджуючи ст. 214 КПК України, Ю. Алєнін пропонує передбачити:

– детальнішу регламентацію порядку прийняття, реєстрації заяв чи повідомлень про діяння, визначені законодавством про кримінальну відповідальність;

– строки їх розгляду (не менше ніж десять діб);

– можливість перевірки заяв чи повідомлень, визначення процесуальних засобів таких дій;

– обов'язок службових осіб приймати процесуальне рішення у формі винесення постанови слідчим/прокурором про початок досудового розслідування або про відмову в ньому;

– обставини, які виключають проведення досудового розслідування;

– право на оскарження до прокурора чи слідчого судді рішень про початок досудового розслідування та про відмову в ньому [14, с. 202–203].

Ми поділяємо висловлені пропозиції науковців. Законодавець повинен передбачити, що після надходження заяви або повідомлення про вчинення кримінального правопорушення слідчий, прокурор здійснює їх перевірку. За її результатами має бути прийнято рішення у формі постанови про початок проведення досудового розслідування або про відмову в цьому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Фаринник В. Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України / В. Фаринник // Юридичний вісник України. – 2012. – № 24. – С. 4.

2. Лукашевич В. Г. Деякі проблеми регламентації досудового розслідування / В. Г. Лукашевич // Кримінальне провадження: новації процесуальної теорії та криміналістичної практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Сімферополь, Алушта, 18–19 квіт. 2013 р.) / відп. ред. М. А. Михайлов, Т. В. Омельченко ; Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь : ДІАІПІ, 2013. – С. 93–95.

3. Рябинина Т. К. Негативные последствия упразднения стадии возбуждения уголовного дела / Т. К. Рябинина, Я. П. Ряполова // Кримінальне провадження: новації процесуальної теорії та криміналістичної практики : матеріали між нар. наук.-практ. конф. (Сімферополь, Алушта, 18–19 квіт. 2013 р.) / відп. ред. М. А. Михайлов, Т. В. Омельченко ; Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь : ДІАІПІ, 2013. – С. 130–132.

4. Александренко О. В. Проблеми проведення досудового розслідування за КПК України / О. В. Александренко // Актуальні

проблеми розслідування злочинів за новим Кримінальним процесуальним кодексом України : зб. наук. пр. за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 5 лип. 2013 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2013. – С. 16–18.

5. Омельченко Т. В. Теоретические аспекты судебно-следственной практики по Уголовному процессуальному кодексу Украины / Т. В. Омельченко // Кримінальне провадження: новації процесуальної теорії та криміналістичної практики : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Сімферополь, Алушта, 18–19 квіт. 2013 р.) / відп. ред. М. А. Михайлов, Т. В. Омельченко ; Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь : ДІАІПІ, 2013. – С. 121–123.

6. Корж В. П. Деякі проблемні питання впровадження нового КПК в практичну діяльність / В. П. Корж // Актуальні проблеми застосування нового кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 5 жовт. 2012 р.). – Харків, 2012. – С. 111–116.

7. Пономаренко А. В. Зміни в діяльності слідчих підрозділів у зв'язку з прийняттям КПК / А. В. Пономаренко // Актуальні питання досудового розслідування слідчими органів внутрішніх справ: проблеми теорії та практики : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 18–19 квіт. 2013 р.). – Київ : Хай-Тек Прес, 2013. – С. 193–196.

8. Браверман Ю. І. Порушення кримінальної справи за новим Кримінальним процесуальним кодексом України / Ю. І. Браверман // Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 2 листоп. 2012 р.). – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 280–282.

9. Міщенко С. М. Новий проект Кримінального процесуального кодексу України – вагомий крок у реформуванні кримінального судочинства / С. М. Міщенко // Кримінальне судочинство. Судова практика у кримінальних справах. – 2011. – № 1. – С. 9–14.

10. Баганець О. Переваги та недоліки нового КПК / О. Баганець // Юридичний вісник України. – 2012. – № 10. – С. 6–7.

11. Мірковець Д. М. Шляхи оптимізації кримінальної процесуальної діяльності на початковому етапі досудового

розслідування / Д. М. Мірковець, О. М. Мірковець // Актуальні проблеми розслідування злочинів за новим Кримінальним процесуальним кодексом України : зб. наук. пр. за матеріалами Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 5 лип. 2013 р.). – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2013. – С. 36–39.

12. Квашук О. Д. Рішення про відмову у початку досудового розслідування / О. Д. Квашук // Кримінальний процесуальний кодекс України: перші проблеми та здобутки : матеріали круглого столу (20 листоп. 2013 р.). – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 42–44.

13. Басиста І. В. Правові основи прийняття і виконання рішень слідчого на стадії досудового розслідування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / Басиста Ірина Володимирівна. – Запоріжжя, 2014. – 40 с.

14. Алєнін Ю. П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року / Ю. П. Алєнін // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 189–203.

Стаття надійшла до редколегії 19.01.2017

Skulysh Ye. – *Doctor of Law, Professor, Leading Research Fellow of the Science Laboratory on the Problems of Pre-Trial Investigation of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

Actual Problems of Pre-Trial Investigation

The article examines the need to change the procedure of early pre-trial investigation. The author highlights that many experts criticize the elimination of such stage of the criminal process as criminal proceedings, made by the Verkhovna Rada of Ukraine in 2012. Adopting a new Criminal Procedure Code of Ukraine by the Parliament has limited the opportunities to protect the rights and freedoms of both victim and suspect.

The article emphasizes the fact that abolition of the stage of criminal proceedings denies the citizen's right to appeal criminal case against him. This is due to absence of documents that may be appealed. In such a way, the government can actually carry an

infinite number of cases against its citizens, it is enough just a Crime Incident Report, even false one, received from any person.

The absence of a special act that states the initiation of a criminal case is capable of negatively affect the validity of the investigation and the timing of the investigation, which may prolong it excessively. Victims cannot effectively control the process of investigation and, therefore, protect their rights and freedoms

Today only 36 % of registered applications and criminal offense reports contain sufficient data on criminal offenses for which a full investigation is carried out. However, in regards to other statements and reports that do not contain this information, the investigator's decision is to close those criminal proceedings under Article 284 of the Criminal Code of Ukraine.

Hence investigators have to spend time on statements and reports verification that show no signs of criminal offense. This in turn overloads investigators and significantly affects the quality of the preliminary investigation. Examine and plan details the investigation they did not have time.

After studying the subject, author concludes that investigator and prosecutor, after examining the application or notification of a criminal offense has to make a ruling on pre-trial investigation or to refuse it.

Keywords: pre-trial investigation, the statement, message, criminal offense, check, the investigator, the prosecutor, the decision.