

Удалова Лариса Давидівна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
директор Інституту післядипломної освіти НАВС

Udalova Larysa Davydivna,
Doctor of Law, Professor,
Honored Scientist of Ukraine,
Director of the National Academy
of Postgraduate Education

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

ISSUES RELATED TO COMMENCEMENT OF PRE-TRIAL INVESTIGATION

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем початку досудового розслідування. Звертається увага на необхідність вдосконалення правового регулювання початку досудового розслідування щодо визначення порядку прийняття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, форми процесуального рішення про початок досудового розслідування, визначення строків та процесуальних засобів перевірки заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Запропоновані зміни та доповнення до кримінального процесуального законодавства України.

Ключові слова: початок досудового розслідування, приводи, підстави досудового розслідування, заяви, повідомлення про кримінальні правопорушення.

Статья посвящена исследованию актуальных проблем начала досудебного расследования. Обращается внимание на необходимость совершенствования правового регулирования начала досудебного расследования в части определения порядка принятия заявлений и

сообщений об уголовных правонарушениях, формы процессуального решения о начале досудебного расследования, определения сроков и процессуальных средств проверки заявлений и сообщений об уголовном правонарушении. Предложенные изменения и дополнения к уголовному процессуальному законодательству Украины.

Ключевые слова: начало досудебного расследования, приводы, основания досудебного расследования, заявления, сообщения об уголовных правонарушениях.

The article investigates the relevant problems of the commencement of pre-trial investigation. The focus is placed on the need to improve the legal regulation of the beginning of preliminary investigation to determine the procedure for acceptance of statements and notices about criminal offenses, forms of procedural decision on commencement of pre-trial investigation, determination of deadlines and procedural means for verification of a statement or notice on a criminal offense.

The need to complement the Code of Procedural Law of Ukraine with Article 2131, "Procedure of accepting the statements and notices on criminal offenses and their verification", which should secure the provision that the individuals or legal entities shall be entitled to inform the investigator or authorized officer about the committed criminal offense in writing, orally or otherwise, was substantiated. The attention is drawn to the need for legal regulation of the procedural form of notifying the applicant about criminal responsibility under Article 383 of the Criminal Code of Ukraine.

The criminal procedural law does not clearly specify the procedural means of verifying the statements or notices on criminal offenses. It is proposed to supplement the Code of Procedural Law of Ukraine with a provision as follows, "When it is required to verify a statement or a notice before entering the data into the Unified Registry of Pre-Trial Investigations, the verification shall be carried out by the investigator or prosecutor within ten days by receipt of explanations

from individuals or officials, requisitioning of required information and documents”.

It is proven that any resolution of the investigator or prosecutor, including on introduction of information into the Unified Registry of Pre-Trial Investigations, must be reasonable, substantiated and accepted in the form of a relevant resolution.

Keywords: commencement of pre-trial investigation, reasons, grounds for pre-trial investigation, statements, notices on criminal offenses.

Початок досудового розслідування – це один з найважливіших етапів кримінального провадження. Від чіткої регламентації процесуальної діяльності початку досудового розслідування залежить можливість ефективного виконання завдань кримінального провадження, законність та обґрунтованість досудового розслідування та судового розгляду. А тому, законодавець мав би з особливою увагою підійти до регламентації початку досудового розслідування. Втім, Кримінальний процесуальний кодекс (далі – КПК) України 2012 року, у порівнянні з КПК України 1960 року, не лише не вдосконалив регламентацію процесуальної форми початку досудового розслідування, а навпаки – поставив перед слідчими та прокурорами низку нових проблем, вирішення яких має першочергове значення для теорії та практики кримінального процесу.

Дослідженням проблем початку досудового розслідування за час дії КПК України 2012 року вже займалися такі вітчизняні вчені як Ю.П. Аленін, Д.В. Філін, О.Ю. Татаров, В.І. Фаринник, О.В. Керевич, М.Є. Шумило та інші. Втім, практика застосування положень статті 214 КПК України свідчить про необхідність подальшого дослідження цього питання. Адже, не зважаючи на численні зміни та доповнення до КПК України, положення статті 214 КПК України залишились незмінними (за виключенням окремих “корегувань”, обумовлених прийняттям у 2014 році Закону України “Про прокуратуру” чи виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським

Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб) [1].

Разом з цим, як слушно зауважує Ю.П. Аленін, потребують вдосконалення регулювання такі питання початку досудового розслідування: порядок прийняття, реєстрації заяв, повідомлень про кримінальні правопорушення; встановлення строків їх розгляду; закріплення можливості їх перевірки та визначення процесуальних засобів такої перевірки; оформлення процесуального рішення про початок досудового розслідування або відмову у його початку шляхом винесення постанови; визначення обставин, що виключають досудове розслідування; закріплення права на оскарження рішень про початок досудового розслідування або про відмову в ньому [2, с. 202–203].

На сьогоднішній день досить багато проблем початку досудового розслідування обумовлені неналежною регламентацією процесуальної форми прийняття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, зокрема – відсутня чітка регламентація приводів та підстав початку досудового розслідування.

Так, відповідно до частини 1 статті 214 КПК України слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, 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 та розпочати розслідування [1].

В теорії кримінального процесу приводом для початку досудового розслідування вважається джерело інформації, з якого слідчий, прокурор дізнаються про вчинене кримінальне правопорушення. Відповідно до положень наведеної вище норми КПК України приводами до початку досудового розслідування є: заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, самостійне виявлення слідчим чи прокурором з будь-якого

джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Втім, такої законодавчої регламентації явно не достатньо для забезпечення належного регулювання початку досудового розслідування. Адже у кримінальному процесуальному законодавстві має бути визначена кримінальна процесуальна форма прийняття та фіксації отриманих заяв чи повідомлень.

Недоліки законодавчого регулювання початку досудового розслідування намагаються компенсувати у підзаконних нормативно-правових актах. Так, окремі правила прийняття заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення визначаються у “Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань”, затвердженому Наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69, та “Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події”, затвердженій Наказом МВС України від 6 листопада 2015 № 1377.

Зокрема, у вказаній Інструкції визначено, що “джерелом інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події є: 1) повідомлення осіб, які надходять до органу поліції або особи, уповноваженої здійснювати досудове розслідування; 2) самостійно виявлені слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставини кримінальних правопорушень; 3) повідомлення осіб, які затримали підозрювану особу на місці вчинення кримінального правопорушення” [3].

Повідомлення осіб, які звертаються з заявою чи повідомленням про вчинене кримінальне правопорушення, можуть бути письмовими чи усними. Інформація про кримінальне правопорушення також в будь-який інший спосіб може надійти до слідчого чи прокурора. А тому, в КПК України повинна знайти своє закріплення процесуальна форма прийняття заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення з урахуванням форми їх подання.

На усунення цього законодавчого недоліку спрямоване положення “Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події”, де в пункті 6 розділу 2 вказано, що усні заяви про вчинення кримінального правопорушення заносяться до протоколу прийняття заяви про вчинене кримінальне правопорушення або таке, що готується, який підписують заявник та посадова особа, яка прийняла заяву [3].

Якщо особа звернулася з письмовою заявою, то вона повинна бути підписана особою, від якої вона подається. А повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб повинні бути викладені в письмовій формі та містити відповідні реквізити. До повідомлення можуть бути додані документи та предмети, що підтверджують обставини, викладені у заяві чи повідомленні.

Під час прийняття заяви чи повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення особи, які звернулися із такими заявами чи повідомленнями, мають бути попереджені про кримінальну відповідальність, передбачену статтею 383 Кримінального кодексу України.

Попередження заявника про кримінальну відповідальність є гарантією правдивості повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення. Окрім цього, відповідно до пункту 1.4 розділу 2 “Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань” з моменту попередження особи про кримінальну відповідальність заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення вважаються поданими (за виключенням випадків, коли таке попередження не можливо зробити з об'єктивних причин: надходження заяви, повідомлення поштою, іншим засобом зв'язку, непритомний стан заявника, відрядження тощо) [4].

Втім, процесуальна форма попередження заявника про кримінальну відповідальність не визначена в КПК України. Ця процедура регламентована у вищезгаданій Інструкції, де вказано, що особа, яка подає заяву чи повідомляє про кримінальне правопорушення, під підпис попереджається

про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину, передбаченого статтею 383 Кримінального кодексу України, крім випадків надходження заяви або повідомлення поштою чи зв'язком іншого виду [3].

Вважаємо, що аналогічне положення процесуальної форми початку досудового розслідування має бути регламентовано не у підзаконних нормативно-правових актах, а у нормах КПК України. У зв'язку з цим КПК України слід доповнити окремою статтею, у якій доцільно визначити порядок прийняття заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.

Слід звернути увагу і на положення статті 60 КПК України, де законодавець визначив процесуальний статус заявника. В цій нормі вказано, що заявник має право: 1) отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію; 2) подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи; 3) отримати інформацію про закінчення досудового розслідування [1].

Втім, про обов'язки заявника в статті 60 КПК України нічого не зазначається. Вважаємо, що ця норма потребує доповнення. Адже в ній слід закріпити і обов'язки заявника, зокрема – обов'язок звертатися лише з правдивими заявами чи повідомленнями про вчинення кримінального правопорушення чи його готування.

Разом з цим, в практичній діяльності слідчого досить часто трапляються випадки отримання анонімних заяв чи повідомлень, або випадки, коли особи, які звернулися з заявою чи повідомленням про вчинене кримінальне правопорушення відмовляються від підписання протоколу.

За загальним правилом анонімні заяви і повідомлення, а також заяви і повідомлення осіб, які відмовились від підписання протоколу, не можуть бути приводом внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Зокрема в пункті 13 розділу 3 “Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події” визначено, що анонімні листи, що містять

відомості про вчинені кримінальні правопорушення, реєструються лише в підрозділах документального забезпечення і передаються за резолюцією керівника органу поліції або особи, яка виконує його обов'язки, до структурних підрозділів для використання в розкритті злочинів [3].

У зв'язку з вищевикладеним пропонуємо КПК України доповнити статтею 213¹ “Порядок прийняття заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та їх перевірки”, де передбачити такі положення:

“1. Громадяни, представники влади та службові особи підприємств, установ, організацій вправі письмово, усно чи в інший спосіб інформувати про кримінальне правопорушення слідчого, прокурора або іншу уповноважену службову особу.

2. Звернення із завідомо неправдивими заявами та повідомленнями про кримінальне правопорушення тягне відповідальність згідно з чинним законодавством, про що заявник попереджається.

3. Усна заява про кримінальне правопорушення заноситься до протоколу, який підписують заявник та службова особа, яка прийняла заяву. Письмова заява повинна бути підписана особою, від якої вона подається. Повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб повинні бути викладені в письмовій формі та містити відповідні реквізити. До повідомлення можуть бути додані документи та предмети, що підтверджують обставини, викладені у заяві чи повідомленні.

4. Під час прийняття заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення або в усякому разі до внесення заяви чи повідомлення до Єдиного реєстру досудових розслідувань слід пересвідчитися в особі заявника. Якщо заявник не може пред'явити документи, повинні бути вжиті інші заходи для перевірки відомостей про його особу.

5. Анонімні заяви і повідомлення, а також заяви і повідомлення осіб, які відмовились від підписання протоколу чи давання підписки щодо попередження про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення

про кримінальне правопорушення, не можуть слугувати приводом внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань”.

Ще однією проблемою початку досудового розслідування є те, що відповідно до частини 1 статті 214 КПК України слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, обов’язково повинен внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування [1].

Втім, для того, щоб кримінальне провадження було розпочате, потрібна наявність не лише приводів до його початку, а й підстава – достатні дані, які вказують на наявність ознак кримінального правопорушення. А визначений у наведеній вище нормі порядок початку досудового розслідування фактично скасовує так звану “дослідчу перевірку за заявами та повідомленнями про вчинення кримінального правопорушення”. Тому, усе процесуальне навантаження щодо перевірки таких заяв і повідомлень автоматично покладається на слідчого [2, с.201-202].

Окрім цього, досить невеликий обсяг часу, який визначений у частині 1 статті 214 КПК України (24 години) часто є недостатнім для встановлення обставини, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення. При тому, що відповідно до вимог пункту 4 частини 5 статті 214 КПК України до Єдиного реєстру досудових розслідувань вноситься короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, наведених потерпілим, заявником чи виявлених з іншого джерела.

Тому вважаємо, що термін перевірки заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення має бути збільшений. На користь цієї пропозиції свідчать дані статистики. Зокрема, відповідно до статистичних даних Генеральної прокуратури України переважна більшість розпочатих кримінальних проваджень закриваються за відсутністю події чи складу

кримінального правопорушення. Це дозволяє стверджувати, що досить часто інформації про кримінальне правопорушення, внесена до Єдиного реєстру досудових розслідувань, не підтверджується під час здійснення кримінального провадження, тобто підстав для початку досудового розслідування могло і взагалі не бути. Так, відповідно до звіту “Про роботу органів досудового розслідування” за перші 3 місяці 2016 року з 1858 рішень про закриття кримінального провадження на досудовому розслідуванні 100 кримінальних проваджень було закрито на підставі пункту 1 частини 1 статті 284 КПК України (встановлена відсутність події кримінального правопорушення) та 1756 кримінальних проваджень закриті на підставі пункту 2 частини 1 статті 284 КПК (встановлена відсутність в діянні складу кримінального правопорушення) [5].

Слід звернути увагу і на те, що у кримінальному процесуальному законодавстві недостатньо чітко вказані процесуальні засоби перевірки заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення. А це також ускладнює встановлення підстав початку досудового розслідування.

Так, в частині 3 статті 214 КПК України передбачено, що здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Огляд місця події у невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, що здійснюється негайно після завершення огляду.

Таким чином, кримінальний процесуальний закон не містить вказівки на засоби перевірки заяви чи повідомлення про кримінальні правопорушення (окрім невідкладного проведення огляду місця події). Це питання намагалися врегулювати змінами до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженими Наказом Генерального прокурора України від 25 січня 2013 року № 13. Відповідно до цього Наказу пункт 2.2 розділу 2 “Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань” був викладений у такій редакції: “Якщо у заяві, повідомленні, всупереч вимогам

частини 5 статті 214 КПК України, не наведено достатньої інформації про вчинене кримінальне правопорушення, то для її встановлення проводяться наступні дії: направлення вимоги до установ, підприємств, організацій про надання документів або відповідних даних, отримання пояснень відповідно до статті 95 КПК України тощо. Такі дії повинні бути виконані у строк, що не перевищує 7 днів”. Але такі важливі питання кримінальної процесуальної форми не можуть регламентуватися підзаконними нормативними актами. А тому, вказані вище доповнення вже через три місяці після їх прийняття були скасовані.

У зв’язку з вищевикладеним, пропонуємо КПК України доповнити положенням такого змісту: “У разі, якщо необхідно перевірити заяву чи повідомлення до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, така перевірка здійснюється слідчим, прокурором в строк не більше десяти днів шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб, витребування необхідних відомостей, документів. Керівники установ, підприємств та організацій, засобів масової інформації, а також фізичні та посадові особи зобов’язані на вимогу слідчого, прокурора надати відомості, документи та інші матеріали, які є в їх розпорядженні, і які є необхідними для перевірки обставин, викладених у заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення, за винятком випадків, коли конфіденційність чи таємність цих матеріалів гарантується законом”.

Окремої уваги заслуговує те, що визначений у КПК порядок початку досудового розслідування не передбачає необхідність прийняття відповідного процесуального рішення у формі постанови. Згідно з положенням частини 2 статті 214 КПК України досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Але ж будь-яке рішення слідчого чи прокурора, в тому числі і про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, має бути обґрунтованим, вмотивованим та прийнятим у формі постанови. На користь цього твердження свідчить зміст частини 3 статті 110

КПК України, де вказано, що рішення слідчого, прокурора приймається у формі постанови. Вважаємо, що в КПК України слід закріпити положення про те, що рішення про початок досудового розслідування слідчий приймає шляхом винесення відповідної постанови.

Вищенаведене свідчить, що законодавча регламентація інституту початку досудового розслідування потребує суттєвих змін та доповнень. Запропоновані вище зміни та доповнення до кримінального процесуального законодавства сприятимуть досягненню завдань кримінального провадження та будуть гарантією законності й обґрунтованості досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. 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.
3. 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 листопада 2015 року № 1377. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15>
4. Про Єдиний реєстр досудових розслідувань: Наказ Генеральної прокуратури України від 17 серпня 2012 року № 69. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0069900-12/print1452768569071207>
5. Звіт про роботу органів досудового розслідування за 3 місяці 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112661&libid=100820#