

УДК 343.123.1(477)

Ю. П. Аленін

ОСОБЛИВОСТІ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ (ПОЗИТИВНІ І НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ)

У діяльності правоохоронних органів України одною з найбільш складних була і є проблема диференційного підходу до вирішення заяв і повідомлень про злочини. Складність цього питання полягає в тому, що загальна кількість відповідних звернень з боку громадян та юридичних осіб щороку збільшується, а механізм їх перевірки так досі належним чином не врегульований. Проте чітка правова регламентація процесуальної діяльності саме на першому етапі досудового провадження є передумовою законності і обґрунтованості подальшого розслідування та судового розгляду справи, тобто є однією з гарантій ефективного виконання завдань кримінального судочинства (ст. 2 КПК).

В 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. Як наслідок, в КПК України з'явилася ст. 214, згідно з якою у кримінальному судочинстві України відмовилися від прийняття процесуального рішення про порушення кримінальної справи.

Відповідно до ч. 1–4 цієї статті, основні положення їх зводяться до такого.

Слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинене кримінальне правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування, тобто розслідування починається з моменту внесення інформації до реєстру. До внесення такої інформації здійснен-

ня досудового розслідування не допускається, за винятком проведення у невідкладних випадках огляду місця події. Слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті їх не допускається.

Аналізуючи зміст цих частин ст. 214 КПК, можна зробити декілька висновків як позитивного, так і негативного характеру.

Так, інформація про вчинене діяння, передбачене Законом України про кримінальну відповідальність або підготовку до нього, приймається від громадян, службових осіб, підприємств, організацій, установ в усній, письмовій чи в іншій формі. Завідомо неправдиві заяви, повідомлення про вчинення кримінального правопорушення повинні тягнути передбачену законом відповідальність (ст. 383 КК).

Слідчий, прокурор не вправі відмовити в прийнятті заяви, повідомлення чи іншої інформації про діяння, передбачене законом України про кримінальну відповідальність, у тому числі з посиланням на неповноту викладених у них відомостей, неналежність заяви чи повідомлення, закінчення строку давності притягнення до кримінальної відповідальності, віку, стану здоров'я особи та будь-яких інших обставин.

Очевидно, що одночасно з прийняттям заяви, повідомлення чи іншої інформації про кримінальне правопорушення слідчим, прокурором повинні вживатися всі можливі заходи, щоб запобігти такому діянню або припинити його. За наявності відповідних підстав, що свідчать про реальну загрозу життю та здоров'ю особи, яка повідомила про діяння, передбачене законом України про кримінальну відповідальність, вживаються необхідні заходи забезпечення безпеки заявника, а також членів його сім'ї та близьких родичів, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на заявника. Але в ст. 214 КПК таке положення не передбачене і взагалі право на забезпечення безпеки заявника та інших осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, в КПК подані досить стисло і лише в окремих нормах, а не в концентрованому вигляді, як це мало місце в Кодексі 1960 р. (див. ст. ст. 52¹—53²), де докладно були виписані права осіб та регламентована процедура забезпечення безпеки суб'єктів кримінального провадження. Наведене свідчить про певний недолік нового КПК.

Джерелами інформації про вчинені або підготовлювані діяння, передбачені законом України про кримінальну відповідальність, яка надійшла до слідчого, прокурора, судді, тобто приводами, є: заяви та повідомлення громадян; повідомлення уповноваженої особи, яка затримала особу, підозрювану у вчиненні злочину (ст. 208 КПК); повідомлення службових осіб державних органів, установ, підприємств та організацій; засобів масової інформації; з'яви із зізнанням; безпосереднє виявлення оперативним підрозділом, слідчим, прокурором, судом відомостей про ознаки діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність, при здійсненні своїх повноважень.

Автори заяв і повідомлень мають право надати документи та інші матеріали, які є в них і підтверджують зроблені заяви чи повідомлення, за винятком випадків, коли конфіденційність чи таємність цих матеріалів гарантується законом.

Заяви громадян про вчинені кримінальні правопорушення або підготовку до них можуть бути усними або письмовими. У зв'язку з цим треба відзначити, що наявність спрощеного порядку ще не означає огульного, без розбору підходу до прийняття та реєстрації всіх без винятку заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення (дійсні та надумані). Очевидно, що повинна існувати і певна, хоч і проста, але ефективна процедура прийняття й фіксації надаваної інформації з метою запобігання безпідставному початку досудового розслідування. На жаль, цього ст. 214 КПК не передбачає, а тому, на наш погляд, слід дотримуватися таких правил, які не суперечать решті процесуальних норм. Зокрема, письмова заява повинна бути підписана особою, від якої вона подається. До внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та початку досудового розслідування слід пересвідчитися в особі заявника. Якщо заявник не може пред'явити документи, повинні бути вжиті інші заходи для термінової перевірки відомостей про його особу. Вважаємо, що не підписана або підписана піддробленим підписом чи написана від імені вигаданої особи заява, лист чи інше повідомлення про діяння, передбачене законом про кримінальну відповідальність, не може служити приводом до занесення в Єдиний реєстр та початку досудового розслідування. Вважаємо також за доцільне, щоб усна заява про кримінальне правопорушення заносилась до протоколу, який підписують заявник та службова особа органу досудового розслідування чи прокуратури, яка прийняла заяву. Протокол повинен містити відомості про заявника або особу, яка затримала підозрюваного на місці злочину, місце його проживання, а також про його особисті документи, які посвідчують його особу. До протоколу заносяться від першої особи повідомлення про обставини вчиненого чи підготовлюваного діяння, передбаченого законом України про кримінальну відповідальність.

При прийнятті усної заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення заявник у протоколі під розписку попереджається про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину (ст. 383 КК). У разі надходження письмової заяви чи повідомлення про діяння, передбачене законом України про кримінальну відповідальність, бажано, щоб у заявника окремо відбиралася підписка про його попередження про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про злочин, яка долучається до матеріалів кримінального провадження. Якщо особа відмовилася підписати такий протокол чи дати таку підписку, в яких вона попереджена про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про злочин або підготовку до нього, така заява, на наш погляд, не повинна прийматися, розглядатися, не може бути підставою для внесення відомостей до Єди-

ного реєстру та початку досудового розслідування. З цих причин не підлягають розгляду та реєстрації анонімні заяви та повідомлення про злочин. Мета таких вимог до заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення або підготовку до них полягає в тому, щоб запобігти появі доносів та зловживань з боку недобросовісних заявників.

У ст. 214 КПК залишається без відповіді питання, яким чином можна пересвідчитися в особі заявника, якщо повідомлення про кримінальне правопорушення зроблено ним по телефону. Очевидно, що тут підставою для внесення до Єдиного 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 завжди уявляється можливим.

Особливо ретельно треба відноситися до фіксації факту з'явлення особи із зізнанням, оскільки достовірно засвідчена така подія породжує в майбутньому важливі правові наслідки для заявника, мається на увазі, що в п. 1 ч. 1 ст. 66 КК явка з повинною розглядається як обставина, що пом'якшує покарання.

Відповідно до ч. 5 ст. 214 КПК до Єдиного реєстру досудових розслідувань повинні вноситися такі відомості, як: 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 статті (частини статті) Закону України про кримінальну відповідальність; дані щодо службової особи, яка внесла відомості до реєстру та/або розпочала досудове розслідування, після чого у Єдиному реєстрі автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер кримінального провадження.

Аналізуючи в цілому положення ст. 214 КПК, ми не повністю підтримуємо надто оптимістичну думку деяких авторів [1, с. 4; 2] про те, що запропонований КПК процесуальний порядок прийняття, реєстрації заяв та повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення та початок досудового розслідування є надійною і ефективною гарантією забезпечення дотримання законності й обґрунтованості розгляду такої інформації на першому етапі стадії досудового розслідування.

Зокрема, слід зазначити, що ст. 214 КПК не є еквівалентом стадії з перевірки заяв та повідомлень про злочини, яка зараз ще існує як стадія порушення кримінальної справи. Незважаючи на певні недоліки в правозастосуванні, які пов'язані в більшій мірі не з процесуальною формою, а з позапроцесуальними чинниками, вказана стадія все ж таки дозволяла досить ефективно фільтрувати повідомлення і заяви про злочини і відділяти некримінальні події.

Кримінальна статистика переконливо ілюструє, що кримінальні справи відкривалися за 15 % заяв та повідомлень про вчинені злочини, що навіть з врахуванням зловживань, які допускаються правоохоронними органами, доводить ефективність та нагальну необхідність такої стадії.

Нагадаємо, що відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше одного дня 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 вносити відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування. Слід чекати, що реалізація вказаного правила потребує, по-перше, значного збільшення складу органів досудового розслідування, а по-друге, до необґрунтованого розширення процесуальних засобів, які будуть використовуватися виключно у перевірочних цілях, а також може призвести до зловживань процесуальними повноваженнями вже під час досудового провадження.

Таким чином можна припустити, що в разі реалізації положень ст. 214 КПК тільки міліція буде зобов'язана провести повне розслідування понад 3 млн матеріалів кримінальних проваджень. Більша частина цих матеріалів не матимуть судові перспективи, але їх розслідування призводитиме до обмежень прав і свобод громадян, дії яких (можливо, фактично й не вчинені ними) стануть предметом розслідування [3, с. 184].

Запропонований КПК порядок початку досудового розслідування фактично скасовує так звану дослідчу перевірку за заявами та повідомленнями про вчинення кримінального правопорушення. Відтак усе процесуальне навантаження щодо перевірки таких заяв і повідомлень автоматично покладається на слідчого, а не на відповідні підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Отже, може скластися ситуація, за якої слідчі будуть вимушені перевіряти найабсурдніші заяви під час досудового слідства, у той час, коли відповідного слідчого реагування вимагатиме розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів. Навряд чи це сприятиме підвищенню якості досудового розслідування і ефективності захисту прав громадян правоохоронними органами. На наш погляд, подібна ситуація може призвести лише до того, що значна кількість заяв та повідомлень про злочини взагалі не будуть прийматися та, відповідно, вноситися до зазначеного вище реєстру.

Слід звернути увагу і на те, що КПК не враховує особливості початку провадження щодо окремих категорій громадян, які користуються імунітетом (наприклад, народних депутатів України, суддів). Відповідно, слідчий, отримавши інформацію про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України та іншими особами, повинен буде розпочати розслідування.

Загалом, процесуальний порядок, запропонований ст. 214 КПК, не враховує загальні положення процесуальної діяльності та національні правові традиції. Будь-яка процесуальна галузь процесуального права повинна передбачати попередній, перевірочний, фільтраційний етап перед основним провадженням. Специфікою кримінального судочинства є й те, що в ньому декілька основних проваджень: досудове розслідуван-

ня, судовий розгляд, перегляд судових рішень повинні мати відповідний фільтраційний механізм.

Запропонований порядок розпочинання досудового розслідування також не передбачає прийняття відповідного процесуального рішення у формі постанови слідчого або прокурора, що не узгоджується з ч. 3 ст. 110 КПК, згідно з якою рішення слідчого приймаються саме у формі мотивованої постанови. Окрім того, відсутність формального початку кримінального провадження у формі постанови також робить неможливим оскарження факту його порушення. Зазначений 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:

Постанова про порушення кримінальної справи щодо певної особи винесена з недодержанням вимог КПК України (1960 р.), зокрема передбачених ст. ст. 94–98, може породити наслідки, які виходять за межі кримінально-процесуальних відносин і завдати такої шкоди конституційним правам і свободам внаслідок несвоечасного судового контролю, що поновити їх буде нездійсненним.

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. Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (ст. 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 2) і в Конвенції про захист прав людини та основних свобод (ст. 13).

Право на судовий захист прав людини є одним з конституційних прав. А тому положення ч. 6 ст. 234, ч. 3 ст. 236 КПК України, які унеможливляють розгляд судом на стадії судового слідства скарг на постанови слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи щодо певної особи, обмежуючи право людини на судовий захист, закріплене ч. 3 ст. 8, ч. 1, 2 ст. 35 Конституції України, порушують вимоги ст. 3, 21, ч. 2 ст. 22, ч. 1 ст. 64 Конституції України, тобто є неконституційними.

Скарги до суду на постанови слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи щодо певної особи повинні розглядатися судом за чинним законодавством у порядку кримінального судочинства. При цьо-

му суд, розглядаючи такі скарги на стадії досудового слідства, перевіряє наявність приводів і підстав для винесення зазначених постанов і не повинен розглядати та вирішувати заздалегідь ті питання, які повинен вирішувати суд при розгляді кримінальної справи по суті, оскільки це буде порушенням конституційних засад правосуддя.

Таким чином, унеможливлення (внаслідок відсутності постанови) розгляду судом скарги на відкриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування, відкладення її перевірки судом на стадію попереднього (підготовчого) провадження 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. Про те, що право на оскарження відкриття кримінального провадження є суттєвою гарантією захисту прав і законних інтересів громадянина та юридичних осіб, свідчить і судова практика, адже наявність положення, передбаченого п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК, згідно з яким на досудовому провадженні можуть бути оскаржені до слідчого судді бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення, ні в якій мірі не замінюють того, що існував раніше, повноцінного інституту оскарження дій (бездіяльності) слідчого, прокурора на стадії порушення кримінальної справи.

Підкреслимо також, що ст. 214 КПК ініціювання кримінально-процесуальної діяльності покладається на особу, яка звертається із заявою чи повідомленням. Вбачається, що такий порядок 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 повинні бути формалізовані у відповідному процесуальному документі: постановах про початок або про відмову в початку досудового розслідування, який в чинному законодавстві має лінгвістично некоректну назву, проте по суті і функціонально означає порушення кримінального провадження. А відтак вважаємо, що на етапі ініціювання досудового розслідування необхідно запровадити своєрідний процесуальний фільтр, завдяки якому кримінальне провадження буде розпочинатися за діяннями, які дійсно мають ознаки злочину чи кримінального проступку.

З огляду на висловлене щодо ст. 214 КПК слід в майбутньому при подальшому вдосконаленні цього кримінального процесуального закону:

- 1) передбачити більш детальну регламентацію порядку прийняття, реєстрації заяв, повідомлень та іншої інформації про діяння, передбачені законом України про кримінальну відповідальність;
- 2) встановити строки розгляду їх (але не менше 10 діб);
- 3) передбачити можливість перевірки заяв і повідомлень і визначити процесуальні засоби такої перевірки;

- 4) передбачити обов'язок службових осіб приймати процесуальне рішення шляхом винесення постанови слідчим або прокурором про початок досудового розслідування або у відмові його;
- 5) визначити обставини, що виключають досудове розслідування;
- 6) передбачити право на оскарження до прокурора і слідчого судді рішень про початок досудового розслідування або про відмову в ньому.

Л і т е р а т у р а

1. Фаринник В. І. Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України / В. І. Фаринник // Юридичний вісник України. — 2012. — 16—22 черв. — С. 4.
2. Татаров О. Ю. Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України [Електронний ресурс] / О. Ю. Татаров. — Режим доступу : <http://www.dduvs.dp.ua/assets/files/news3/KPK/material.doc>
3. Татаров О. Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС) : монографія / О. Ю. Татаров. — Донецьк : ТОВ «ВПП Промінь», 2012.

А н о т а ц і я

Аленін Ю. П. Особливості початку досудового розслідування за новим КПК (позитивні і негативні аспекти). — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню проблем початкового етапу стадії досудового розслідування — нового процесуального інституту, який введений замість існуючої процедури порушення кримінальної справи. Об'єктом дослідження є прогнозовані позитивні та негативні аспекти появи пропонованого новим КПК України процесуального порядку початку досудових розслідувань кримінальних правопорушень.

Ключові слова: стадія досудового розслідування, початок розслідування, заяви і повідомлення про правопорушення, Єдиний реєстр досудових розслідувань.

А н н о т а ц и я

Аленин Ю. П. Особенности начала досудебного расследования по новому УПК (положительные и отрицательные аспекты). — Статья.

Статья посвящена исследованию проблем начального этапа стадии досудебного расследования — нового процессуального института, который введен вместо существовавшей процедуры возбуждения уголовного дела. Объектом исследования являются прогнозируемые положительные и негативные аспекты появления предлагаемого новым УПК Украины процессуального порядка начала досудебных расследований уголовных правонарушений.

Ключевые слова: стадия досудебного расследования, начало расследования, заявления и сообщения о правонарушениях, Единый реестр досудебных расследований.

S u m m a r y

Alenin Y. P. Features of initial stage of pre-trial investigation on a new Criminal Procedure Code (positive and negative aspects). — Article.

The article is devoted to research the problems of the initial stage of pre-trial investigation Phase, a new proceeding Institute, that was introduced instead of existed criminal proceedings. The object of research is predicted positive and negative aspects of appearance offered by a new Criminal Procedure Code order of initial stage of pre-trial investigation phase of criminal offenses.

Keywords: pre-trial stage, initial stage of investigation, indictment, the Single register of pre-trial investigations.