

УДК 343.132

**Вакулік Ольга Анатоліївна,**  
кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри кримінального права, процесу та кримінології  
Інституту кримінально-виконавчої служби



## ПРОЦЕСУАЛЬНА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

*Статтю присвячено проблемам, пов'язаним із правовим регулюванням початку досудового розслідування та відповідної діяльності уповноважених суб'єктів. Визначено дискусійні питання, що містяться в нормах Кримінального процесуального кодексу України і стосуються процедури початку досудового розслідування у кримінальному провадженні. Надано пропозиції щодо удосконалення кримінального процесуального законодавства в частині регламентації початку досудового розслідування, які потребують вирішення в сучасній правозастосовній практиці.*

**Ключові слова:** початок досудового розслідування, кримінальне процесуальне законодавство, кримінальне судочинство, регламентація, слідчий, прокурор, Єдиний реєстр досудових розслідувань, правоохоронні органи.

**Постановка проблеми.** Протягом останніх років реформування системи кримінального судочинства в державі пов'язувалося з наявністю численних недоліків у діяльності правоохоронних органів, що у сукупності негативно впливали на стан кримінального судочинства. Тривалою була і розробка кримінального процесуального законодавства, яка викликала дискусії з боку представників різних наукових шкіл при підготовці законопроектів та інших нормативно-правових актів. На відміну від пострадянського простору, в інших країнах вже діяли нові Кримінальні процесуальні кодекси, проте як в Україні він набрав чинності лише 20 листопада 2012 року.

Одним з пріоритетів реформи кримінальної юстиції в Україні вважається послідовна демократизація, лібералізація кримінального процесуального законодавства, спрямована на забезпечення верховенства закону, надійний захист прав і свобод особи. Важливим етапом розвитку кримінального судочинства, пов'язаним з переосмисленням його теоретичних основ, був перехід від кримінального процесу «радянського» зразка до європейських стандартів судочинства [ 2, с. 160].

Серед беззаперечних переваг Кримінального процесуального кодексу (далі КПК ) України фахівці підкреслюють змагальність кримінального судочинства, розмежування процесуальних функцій та повноважень, набуття стороною захисту права збирати докази та можливість активної участі у процесі доказування, суттєве розширення процесуальних гарантій забезпечення конституційних прав і свобод людини у сфері кримінально-процесуального примусу.

КПК України містить достатньо багато інших новел до законодавства з питань кримінального провадження у відповідності до вимог міжнародного права, але можна вваати,

що не всі з них мають належну ефективність та викликають цілком справедливу критику, зокрема і щодо регламентації початку досудового розслідування.

Однією з гарантій ефективного виконання завдань кримінального судочинства, які містяться у статті 2 КПК України, є забезпечення повного, швидкого та неупередженого розслідування, що також пов'язується з його початком.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню початку досудового розслідування у науці кримінального процесу, окрема увага була приділена у працях видатних науковців, як: Ю. І. Азарова, Ю. П. Аленіна, В. П. Бахіна, Ю. М. Грошевого, А. Я. Дубинського, В. С. Зеленецького, Н. С. Карпова, Є. Д. Лук'янчикова, В. Т. Маляренка, О. Р. Михайленка, М. М. Михеєнка, В. Т. Нора, Д. П. Письменного, М. А. Погорецького, В. О. Попелюшка, С. М. Стахівського, В. М. Тертишника, Л. Д. Удалової, В. І. Фаринника, М. І. Хавронюка, Л. В. Черечукіної та ін.

Але, у різні часи, опубліковані праці вітчизняних науковців, не достатньо охоплюють усіх проблем, що пов'язані із правовим регулюванням початку досудового розслідування та відповідної діяльності уповноважених суб'єктів.

**Постановка завдання.** Метою даної наукової статті є комплексне дослідження проблем, які пов'язані з процесуальною регламентацією початку досудового розслідування у кримінальному судочинстві, з розробленням рекомендацій щодо удосконалення кримінального процесуального законодавства та правозастосовної практики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ст. 214 КПК України, слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене 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 досудове розслідування. Отже, юридичним фактом початку кримінального провадження є внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Наказом Генерального прокурора України № 69 від 17 серпня 2012 року «Про створення Єдиного реєстру досудових розслідувань», затверджене Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, яке визначає порядок формування та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також надання відомостей з нього. Під Єдиним реєстром досудових розслідувань розуміється створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюється збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, які вносяться у зазначений Реєстр, і які використовуються для формування звітності, а також надання інформації про відомості, внесені до Реєстру [ 4, с. 327].

У моніторинговому звіті щодо реалізації нового КПК України у 2013 році, оприлюдненому Центром політико-правових реформ, на підставі аналізу кримінальної статистики, практичних проблем реалізації КПК України, підзаконних нормативних актів, інформаційних листів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також внесених до парламенту законопроектів і позиції ЗМІ щодо КПК України, серед інших, визначено низку проблем, пов'язаних з початком досудового розслідування [5, с. 4].

Серед позитивних зрушень відзначено збільшення кількості зареєстрованих кримінальних проваджень на 35 % або 20 тис. проваджень (якщо 2012 р. щомісяця порушувалося близько 38 тис. справ, то у 2013 році кожного місяця до ЄРДР потрапляло близько 58 тис. проваджень). Констатується, що зміна початку досудового розслідування (автоматичний порядок провадження) збільшила шанси потерпілих осіб на розслідування

їх справ і притягнення винних до відповідальності. Але у другому кварталі виникла проблема з повальним закриттям проваджень, після чого у Реєстрі залишалося 40 тис. проваджень. І цей показник мало чим відрізняється від кількості справ, які порушувались за старим КПК у попередні роки. Таке поставило під сумнів доцільність запровадження автоматичного початку досудових розслідувань [5, с. 4]. Що ж стосується правозастосовної практики, то автори моніторингового звіту на підставі інтерв'ю, проведених з окремими учасниками кримінальних проваджень (захисниками, прокурорами, суддями) наголошують про те, що існують бар'єри для реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (незабезпечення комфортних умов для відвідувачів районних відділів міліції, що зумовлює створення черг; заяви про злочини ідентифікуються як звернення і розглядаються у порядку Закону України «Про звернення громадян»; заяви про злочини не реєструються без пояснення причин, при цьому заявників повідомляють про відсутність підстав для початку провадження після спливу 10-денного строку, встановленого законом для оскарження бездіяльності слідчого (прокурора); кваліфікація діяння визначається слідчим на власний розсуд, з ігноруванням змісту інформації, яка міститься в заявах).

Цю негативну тенденцію відображає також проаналізована статистика. Якщо в попередні роки щомісячна кількість заяв і повідомлень про злочини сягала 300 тис., то в 2013 році середньомісячна кількість заяв становила лише 140 тис. Тобто можна акцентувати увагу на тому, що кожна друга заява від громадян не приймається, і це порушує вимоги статті 214 КПК України про необхідність реєстрації всіх заяв про злочини.

У моніторинговому звіті відображено негативну тенденцію коли закриті у минулих роках кримінальні справи за постановою слідчого чи прокурора, постановою (ухвалою) суду знову реєструються в ЄРДР. Цим порушується встановлена законом заборона двічі обвинувачувати особу у вчиненні одного кримінального правопорушення (ч.1, ст. 19 КПК України). У цьому випадку слідчі прокуратури використовують недосконалість Перехідних положень КПК України. Згідно з ними, не забороняється розпочинати розслідування у випадках, коли справа не була завершена вироком суду, а закрита іншим рішенням слідчого, прокурора чи судді [5, с. 7].

КПК України скасував практику проведення тривалої попередньої перевірки заяв і повідомлень про злочини, а також необхідність ухвалення процесуального рішення у вигляді постанови про початок досудового розслідування (порушення кримінальної справи). Водночас на відміну від КПК 1960 року, у якому передбачалась можливість оскарження постанови про порушення кримінальної справи в порядку, встановленому ст. 236-7 і 236-8. Скарга на постанову подавалася до місцевого суду за місцем знаходження органу або роботи посадової особи, яка його винесла. Скаргу мали право подати: особи, щодо яких були порушені кримінальні справи; особи, інтересів яких стосується ця кримінальна справа; їх захисники; їх законні представники (14 грудня 2006 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи», який доповнив КПК України 1960 року статтями 236-7, 236-8і врегулював порядок оскарження до суду постанови про порушення кримінальної справи).

За КПК України досудове розслідування починається з моменту внесення відомостей до ЄРДР, чому передують приймання та реєстрація заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення слідчим, прокурором чи іншою уповноваженою особою (ч. 4 ст. 214 КПК України).

Отже, про складання процесуального документу (постанови), що власне й визначав би момент, з якого розпочинається досудове розслідування, а особа, щодо якої приймається відповідне рішення, набувала б статусу учасника кримінальних процесуальних відносин, законодавчо не йдеться. У ст. 303 КПК України, де визначений перелік рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені, рішення щодо внесення відомостей до ЄРДР не згадується (на відміну від рішення про закриття кримінального провадження, яке передбачає винесення постанови і може бути оскаржене). Убачається також неузгодженість регламентації початку досудового розслідування із положенням ч. 3 ст. 110 КПК України, де зазначено, що рішення слідчого приймаються у формі мотивованої постанови [3, с. 30].

Вивчення судової практики розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, прокурора щодо початку досудового розслідування свідчить, що слідчі судді під час розгляду таких скарг виходять з того, що згідно ст. 303 КПК України на досудовому провадженні серед інших може бути оскаржена бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після одержання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення.

Відтак, інші рішення слідчого, прокурора зокрема щодо необґрунтованого (безпідставного) внесення відомостей до Реєстру оскарженню не підлягають. Існуючу практику ілюструє наступний приклад. Ухвалою слідчого судді Дніпровського районного суду м. Херсона відмовлено у задоволенні скарги заявника на дії слідчого щодо внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР та вимогу скасувати реєстрацію відомостей про злочин у Реєстрі. Вивчивши скаргу та долучені до неї матеріали, суд дійшов висновку про те, що вичерпний перелік дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені під час досудового розслідування, визначено у ч. 1 ст. 303 КПК України. Зокрема, у відповідності до п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України, на досудовому провадженні можуть бути оскаржені бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Відповідно до ч. 1 ст. 303 КПК України, визнання незаконними дій слідчого по внесенню відомостей про злочин у ЄРДР, а також скасуванню реєстрації відомостей про злочин у ЄРДР, зазначеною статтею не передбачено [8].

Позиція законодавця, що не передбачає можливості оскарження внесення відомостей до ЄРДР, викликала справедливую критику з боку науковців, у тому числі і на стадії обговорення проекту КПК, утім так і не була скоригована. Так, наприклад, Ю.П. Аленін зазначає, що відсутність формального початку кримінального провадження у формі постанови робить неможливим оскарження факту його порушення. Зазначений механізм початку 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 року [1, с. 277].

Аналіз Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини в аспекті ст. 55 Конституції України, Постанови Пленуму Верховного Суду України від 4 червня 2010 року «Про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи» свідчить про виняткову важливість питань, пов'язаних з реалізацією права на захист особи, щодо якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність.

Конституційний Суд України у Рішенні від 23 травня 2001 року у справі щодо конституційності статті 248–3 Цивільного процесуального кодексу України зазначив, що

право на судовий захист належить до основних, невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина та відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України не може бути обмежене навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану, а недосконалість інституту судового контролю за досудовим слідством не може бути перепорою для оскарження актів, дій чи бездіяльності посадових осіб органів державної влади. Системний аналіз положень КПК України, зокрема таких, які визначають його завдання та унормовують порядок оскарження рішень чи дій суб'єктів владних кримінально-процесуальних повноважень, дає підстави для висновку про можливість оскарження до суду не тільки рішень і дій прокурора, слідчого, органу дізнання, але й їх бездіяльності [6]. Варто також погодитись із аргументами, які наводить О.Г. Русанова під час розгляду проблем судового контролю за законністю початку кримінального провадження. Так, автор зазначає, що у юридичній літературі висловлювались слушні міркування про те, що існуючий підхід до визначення точки відліку кримінального провадження не дає підстави вважати рішення про його початок процесуальним, оскільки ЄРДР аж ніяк не відповідає вимогам ст. 110 КПК України, у якій чітко вказується на те, що процесуальними рішеннями є всі рішення органів досудового розслідування, прокурора, суду. Рішення слідчого, прокурора увалюється у формі постанови, яка складається з: вступної частини, яка повинна містити відомості про місце і час прийняття постанови; прізвище, ім'я, по-батькові, посаду особи, яка прийняла постанову; мотивувальної частини, яка повинна містити відомості про зміст обставин, які є підставами для прийняття постанови; мотиви прийняття постанови, їх обґрунтування та посилення на положення КПК; резолютивної частини, як повинна містити відомості про зміст прийнятого процесуального рішення; місце та час (строки) його виконання; особу, якій належить виконати постанову.

Отже, рішення про початок кримінального провадження не може бути винятком, адже починаючи саме з цієї миті можливе здійснення процесуальних дій. Навряд чи буде правильним починати проведення слідчих (розшукових) дій, застосування заходів процесуального примусу «в обхід» прийняття законного і обґрунтованого рішення про порушення (початок) кримінального провадження. Більше того, уразливим уявляється підхід законодавця до визначення точки відліку кримінального провадження з позиції такої відомої процесуальної гарантії, як процесуальна форма. Доцільно погодитись із Л. В. Черечукіною в тому, що рішення уповноважених осіб про порушення (початок) кримінального провадження має бути надана процесуальна форма, тобто винесена відповідна постанова. Лише після цього відомості про кримінальне правопорушення можуть бути внесені до ЄРДР [9, с. 7]. Отже, особи, права і законні інтереси яких порушені безпідставним кримінальним переслідуванням, позбавлені можливості звернутись до суду з цього приводу з метою поновлення порушеного права [7, с. 24].

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що КПК України потребує перегляду положень, що стосуються початку досудового розслідування, а саме існує необхідність фіксації у процесуальній формі моменту, з якого починається досудове розслідування шляхом винесення постанови про початок досудового розслідування або у відсутності підстав для його початку, яка може бути оскаржена у встановленому законом порядку, що передбачає також необхідність відповідного доповнення ч.1 ст. 303 КПК України.

Зокрема, пропонується ч.1 ст. 214 викласти у наступній редакції: «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 винести постанову про початок кримінального провадження, внести

відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування. Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, визначається керівником органу досудового розслідування».

Доповнити КПК України статтею 214–1 наступного змісту: «Стаття 214–1 Відмова від внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. 1. За відсутності підстав для проведення досудового розслідування, слідчий, прокурор зобов'язаний винести постанову про відмову у початку кримінального провадження. 2. Копія постанови надається заявникові».

#### **Список використаних джерел**

1. Аленін Ю.П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року / Ю. П. Аленін // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – № 1. – 2013. – С. 271–278.
2. Вакулік О.А. Реформування кримінального процесуального законодавства в частині регламентації початку досудового розслідування / О.А. Вакулік // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 4 (89). – С. 160–167.
3. Вакулік О.А. Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні: навч. посіб. / О.А. Вакулік, Ю. І. Азаров. – К.: «Центр учбової літератури», 2015, – 184 с.
4. Науково-практичний коментар Кримінального процесуального кодексу України. Зразки процесуальних документів у кримінальному провадженні / С. В. Петков, Я. О. Васильчук, Л. А. Грабовський, А. В. Григоренко [та ін.] – К.: «Центр учбової літератури», 2015. – 760 с.
5. Реалізація нового КПК України у 2013 році (моніторинговий звіт) / О.А. Банчук, І.О. Дмитрієва, З.М. Садова, М.І. Хавронюк. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. – 40 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 у справі щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-01>.
7. Русанова О. Г. Судовий контроль за законністю початку кримінального провадження / О. Г. Русанова // Забезпечення законності в діяльності органів досудового слідства і дізнання: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Луганськ 26 березня 2012 р. / редкол.: Л.В. Черечукіна, О.Г. Русанова; МВС України, Луган. Держ. Ун-т внутр. справ ім. Е.А. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. А. Дідоренка 2012. – С. 20–28.
8. Ухвала Дніпровського районного суду м. Херсона. Провадження №1-ксс/2110/18/12. Справа № 2110/9389/12 24 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28189283>.
9. Черечукіна Л. В. Точка відліку кримінального провадження за проектом КПК України (чи відповідає механізм кримінального провадження принципам публічності та змагальності?) / Л. В. Черечукіна // Забезпечення законності в діяльності органів досудового слідства та дізнання: матеріали між нар. наук.-практ. конф., м. Луганськ, 26 березн. 2012 р. / редкол.: Л. В. Черечукіна, О. Г. Русанова; МВС України Луган. Держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. – С. 5–12.

**Вакулик О. А. Процессуальная регламентация начала досудебного  
расследования в уголовном судопроизводстве: проблемы реализации**

*Статья посвящается проблемам, которые связаны с правовым регулированием начала досудебного расследования и соответственной деятельности уполномоченных субъектов. Определены дискуссионные вопросы, которые содержатся в нормах Уголовного процессуального кодекса Украины и имеют отношение к процедуре начала досудебного расследования в уголовном производстве. Поданы предложения по усовершенствованию уголовного процессуального законодательства в части регламентации начала досудебного расследования, которые требуют определения в современной правоприменительной практике.*

**Ключевые слова:** начало досудебного расследования, уголовное процессуальное законодательство, уголовное судопроизводство, регламентация, следователь, прокурор, Единый реестр досудебных расследований, правоохранительные органы.

**Vakulik O. A. The procedural regulation of the beginning of the pre-trial investigation  
in criminal proceedings: problems of implementation**

*The article is dedicated to the legal regulation problems at the start of pre-trial investigation and relevant activities of authorized entities. The controversial issues were identified which can be found in the rules of the Code of Criminal Procedure of Ukraine and refer to the start of pre-trial investigation of criminal proceedings. The proposals were made regarding improvement of the criminal procedure legislation in the part of regulation at the start of pre-trial investigation, which require to be solved in the modern law enforcement practice.*

**Key words:** the start of pre-trial investigation, regulation, the criminal procedure legislation criminal proceedings, prosecutor, investigator, a single registry of pre-trial investigations, the law enforcement agencies.

Надійшла до редакції 3 листопада 2016 р.

