

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

О. А. Вакулік, Ю. І. Азаров

ПОЧАТОК ДОСУДОВОГО
РОЗСЛІДУВАННЯ
У КРИМІНАЛЬНОМУ
ПРОВАДЖЕННІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

«Видавництво
«Центр учбової літератури»
Київ – 2015

УДК 343.1(477)(075.8)
ББК 67.411(4Укр)я73
В 14

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Національної академії внутрішніх справ
(протокол № 14 від 03.07.2015 р.)*

Рецензенти:

Чернявський С. С. – доктор юридичних наук, професор;

Тертишник В. М. – доктор юридичних наук, професор;

Ляш А. О. – кандидат юридичних наук, професор.

Вакулік О. А. Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні
В 14 [текст] навч. посіб. / О. А. Вакулік, Ю. І. Азаров. – К. : «Центр учбової літератури»,
2015. – 184 с.

ISBN 978-617-673-388-1

Навчальний посібник є першим в Україні дослідженням комплексу правових та організаційних питань початку досудового розслідування за чинним кримінальним процесуальним законодавством. У вищезгаданому посібнику сформульовано та обґрунтовано низку положень і висновків, що мають значення як для теорії кримінального процесу, так і для діяльності слідчих підрозділів, прокуратури та суду.

Висвітлено генезу становлення та розвитку інституту початку досудового розслідування, здійснено компаративістський аналіз правових норм, що регулюють початок досудового розслідування в Україні та інших країнах. Комплексно проаналізовано правові та організаційні засади здійснення такими суб'єктами, як слідчий і прокурор, відповідних процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень.

Акцентується увага на особливостях прокурорського нагляду, судового та відомчого контролю за законністю прийняття рішення про початок досудового розслідування.

Навчальний посібник буде корисним для науковців, викладачів, студентів і курсантів юридичних факультетів вищих навчальних закладів, а також для працівників правоохоронних органів.

УДК 343.1(477)(075.8)
ББК 67.411(4Укр)я73

ISBN 978-617-673-388-1

© Вакулік О. А., Азаров Ю. І., 2015.
© «Видавництво «Центр учбової літератури», 2015.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ	8
1.1. Історично-правові передумови становлення інституту початку досудового розслідування	8
1.2. Проблеми кримінально-процесуальної регламентації по- чатку досудового розслідування за КПК України	20
1.3. Початок досудового розслідування у кримінальному процесі інших країн.	35
<i>Питання для самоконтролю до розділу 1</i>	<i>51</i>
Розділ 2. ЗМІСТ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО, ПРОКУРОРА НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ	53
2.1. Початок досудового розслідування в системі криміналь- но-процесуальних рішень	53
2.2. Проблеми кримінальної процесуальної регламентації прийняття та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.	68
2.3. Правові та організаційні питання внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досу- дових розслідувань	82
<i>Питання для самоконтролю до розділу 2</i>	<i>100</i>
Розділ 3. ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ	102
3.1. Прокурорський нагляд за законністю початку досу- дово розслідування.	102

3.2. Судовий контроль за законністю початку досудового розслідування	117
3.3. Відомчий контроль за законністю початку досудового розслідування	132
<i>Питання для самоконтролю до розділу 3</i>	<i>144</i>
ВИСНОВКИ	145
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	149
ДОДАТКИ	167

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГПУ	Генеральна прокуратура України
ГУ МВС, УМВС	Головне управління МВС України, Управління МВС України
ЄРДР	Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЖЄО	журнал єдиного обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події
КК	Кримінальний кодекс
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс
МВС	Міністерство внутрішніх справ
ОВС	органи (орган) внутрішніх справ
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ОРД	оперативно-розшукова діяльність
СДІМ	Сектор дільничних інспекторів міліції
СОГ	слідчо-оперативна група
ст.	стаття, статті
ч.	частина, частини
чч	Чергова частина

Системні зміни в економічній, політичній та соціальній сферах України спрямовані на розбудову демократичної, правової держави європейського зразка. Прийняття Кримінального процесуального кодексу (КПК) України є визначальним у системі реформування кримінального судочинства. Водночас не менш важливою визнається реалізація кримінального процесуального законодавства в діяльності органів досудового розслідування, яка ще не повною мірою відповідає суспільним потребам щодо додержання засад верховенства права та законності. Кількість звернень до територіальних органів внутрішніх справ (ОВС) щороку збільшується (з 1,8 млн у 2000 р. і 3,3 млн у 2011 р. до 4,3 млн у 2014 р.), що призводить до збільшення кількості кримінальних проваджень (із 356,7 тис. у 2008 р. до 964,6 тис. у 2014 р.).

Початок досудового розслідування має не лише юридичне, а й громадське значення, адже від законності та обґрунтованості прийняття відповідних рішень слідчими та прокурорами залежить оцінка населенням стану протидії злочинності та ставлення держави до громадян. Юридичний факт початку кримінального провадження, що за Кримінально-процесуальним кодексом 1960 р. був пов'язаний із порушенням кримінальної справи, замінено внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) згідно з п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України. Практика «автоматичного» початку провадження збільшує шанси потерпілих на захист їх прав і законних інтересів та притягнення винуватих до відповідальності, але погіршує правовий захист особи, стосовно якої проводиться розслідування, позбавляючи її можливості оскаржувати безпідставне здійснення щодо неї кримінального переслідування.

До того ж новий порядок початку досудового розслідування скасовує так звану «дослідчу перевірку» за заявами та повідомленнями про злочини. Якщо за Кримінально-процесуальним кодексом 1960 р. близько 95 % рішень про відмову в порушенні кримінальної справи приймали органи дізнання (понад 75 % звернень), то за чинним КПК України приймати рішення за всіма зареєстрованими заявами та повідомленнями про кримінальні правопорушення уповноважені слідчий і прокурор.

Таке становище призводить до перевантаження слідчих підрозділів, викликає небажання приймати та вносити до ЄРДР окремі відомості про вчинення кримінального правопорушення або призводить до прийняття необґрунтованих рішень про закриття кримінального провадження. Суттєвих змін зазнала також система наглядових і контрольних повноважень прокуратури та суду за законністю початку досудового розслідування. Ці та інші законодавчі новели викликають неоднозначні оцінки науковців і практиків.

Пошук шляхів удосконалення інституту досудового розслідування був та залишається предметом активних наукових дискусій у працях Ю. І. Азарова, Ю. П. Аленіна, В. П. Бахіна, В. І. Боярова, Т. В. Варфоломєєвої, В. І. Галагана, В. Г. Гончаренка, Ю. М. Грошевого, А. Я. Дубинського, В. С. Зеленецького, О. В. Капліної, Н. С. Карпова, Є. Д. Лук'янчикова, А. О. Ляша, В. Т. Маляренка, О. Р. Михайленка, М. М. Михеєнка, В. Т. Нора, Д. П. Письменного, М. А. Погорецького, В. О. Попелюшка, С. В. Слінька, С. М. Стахівського, О. Ю. Татарова, В. М. Тертишника, Л. Д. Удалової, В. І. Фаринника, С. С. Чернявського, В. П. Шибіка, М. Є. Шумила, О. Г. Яновської та ін.

Вагомий внесок учених у розроблення цієї проблематики є беззаперечним, проте їх дослідження здебільшого обмежувалися попередніми періодами розвитку законодавства та правозастосовної практики. Сучасних розроблень, присвячених проблемам процесуальної діяльності слідчого та прокурора на початку досудового розслідування, не проводилось, а відтак, підкреслюється актуальність комплексного наукового дослідження, у якому б, з урахуванням практики реалізації КПК України, розглядалися питання вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, нормативно-правової регламентації порядку внесення відомостей до ЄРДР, здійснення прокурорського нагляду, судового й відомчого контролю за законністю та обґрунтованістю відповідних дій і рішень з унесенням пропозицій до кримінального процесуального законодавства.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

1.1. Історично-правові передумови становлення інституту початку досудового розслідування

Науковий підхід як до реформування системи кримінального судочинства в цілому, так і при визначенні шляхів удосконалення інституту початку досудового розслідування, передбачає звернення до історичного минулого, що дає змогу сформуванню комплексне уявлення про багаторічні традиції правотворення, досягнення та цінності національного законодавства, а також об'єктивно оцінити його недоліки [91, с. 7].

Ознайомлення з науковими роботами, у яких досліджувались питання історичного розвитку процесуального законодавства, засвідчило, що, науковці переважно визнають основним джерелом кримінально-процесуального права Статут кримінального судочинства 1864 року, яким вперше запроваджувалася нова модель досудового слідства, дещо схожа на сучасний європейський тип, в основі якої втілювалась демократична ідея відокремлення адміністративної влади від судової з покладанням на першу функцій переслідування й розшуку, на другу – слідчих повноважень [184, с. 110–113, 132].

Судова реформа Олександра II вважається першою комплексною реформою судоустрою та судочинства. Після кількох років апробації (1860–1864 рр.) ця модель остаточно закріпилася у кримінальному процесуальному законодавстві, що стало основою для подальшого розвитку досудового слідства в країні. Реформа передбачала повну зміну судоустрою і суттєво змінила принципи і процедури судочинства – суд став гласним, відкритим та усним, із змагальним процесом, за яким сторони одержували рівні права на надання та оскарження доказів, а в кримінальний процес запроваджено судове слідство, на якому перевірялись відомості досудового провадження.

Тож, виняткове значення Статуту кримінального судочинства полягало в тому, що саме в ньому чи не вперше системно та послідовно було викладено основні положення кримінального судочинства, які мали суттєвий вплив на подальший розвиток процесуального законодавства країн пострадянського простору, зокрема й України. Відтак, становлен-

ня кримінального процесуального законодавства у частині регламентації початку досудового розслідування слід розпочати саме з аналізу відповідних положень згаданого Статуту, не заперечуючи при цьому історичного та пізнавального значення більш ранніх пам'ятників права¹.

Початок досудового розслідування за Статутом кримінального судочинства полягав у первинному пошуку, що здійснювався поліцією з метою підтвердження чуток та відомостей про злочин, або про такі події, про які без перевірки неможливо визначити чи є вони злочином, що по суті було праобразом попередньої перевірки заяв і повідомлень про злочини. Утім згадані положення Статуту науковці не завжди тлумачать однаково. Наприклад, І.І. Статіва вважає, що Статут, а також створені не без певного його впливу перші «радянські» КПК, не передбачали можливості проведення до порушення кримінальної справи перевірочних дій, спрямованих на збирання доказів. Вирішення ж питання про початок розслідування зводилось до «аналітичного розгляду отриманої інформації», тобто лише до її вивчення без проведення яких-небудь процесуальних дій. Тож учений робить висновок про некоректність ототожнення дореволюційного поліцейського розшуку та дізнання як поліцейської діяльності з перевірки непроцесуальної інформації (чутки, анонімні повідомлення тощо) із дослідчою перевіркою в правовому полі КПК 1960 року як процесуальної діяльності, що здійснювалася лише в разі наявності приводу до початку кримінального процесу [164, с. 7].

Аналіз ст. 254 Статуту кримінального судочинства свідчить, що під час проведення дізнання усі потрібні відомості поліція збирала шляхом особистого пошуку, опитувань та негласних заходів без проведення будь-яких слідчих (процесуальних) дій. Про виявлені відомості поліція зобов'язана була повідомляти судовому слідчому із одночасним вжиттям заходів для збереження слідів кримінального правопорушення (злочину або проступку), а також запобігти можливому ухиленню підозрюваного від слідства. У такий спосіб поліція перевіряла відомості про вчинений злочин, з тим, щоб не допустити безпідставного розслідуван-

¹До XVIII ст. в Україні, яка у ті часи входила до складу Російської імперії, у зв'язку з відсутністю централізованої системи правоохоронних органів, не було єдиного підходу до порядку здійснення кримінального провадження. Першим кроком на шляху формування початкової стадії кримінального процесу стало прийняття «Статуту благочиння» (суворий порядок дотримання різного роду настанов). У червні 1837 р. імператор Микола II підписав «Найвище положення про земську поліцію», яким створювалися дрібні адміністративно-поліцейські одиниці на чолі з приставами. Вони наділялись правом «словесного розгляду» заяв і повідомлень, який полягав у проведенні перевірочних дій без процесуального закріплення та прийняття на цій основі рішень. Таким чином, у зазначеному акті були закладені основи формування інституту усного опитування як одного з відомих нині способів перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.

ня. Наступним етапом вважалось попереднє слідство, що належало вже до компетенції судового слідчого. Оскільки останній не брав участі у попередній (поліцейській) перевірці, він мав можливість неупереджено дослідити обставини події.

Хоча за Статутом кримінального судочинства інститут порушення кримінального переслідування і мав ознаки першого, початкового етапу кримінального судочинства (глава 3 Статуту мала назву «Про законні приводи до початку слідства»), однак у самостійну стадію не виокремлювався. Не згадувалося й про процесуальне оформлення (фіксацію) такої діяльності зі складанням відповідного документу.

Водночас у Зведенні ревізійних звітів, які були опубліковані урядовою комісією на чолі з міністром юстиції М.В. Муравйовим після перегляду Судових статутів, наголошувалось, що судові слідчі, починаючи слідство, виносять відповідну постанову на друкованому бланку за загальноприйнятим зразком [33]. Тож, незважаючи на відсутність законодавчого закріплення терміна «порушення кримінального переслідування», правозастосовній практиці він був відомий, тобто де-факто йшлося про неможливість кримінального провадження без процесуальної фіксації моменту його початку [78, с. 124].

Тогочасне розслідування покладалось на судових слідчих, які здійснювали провадження у справах про злочини та проступки. Слідство було обов'язковим у справах, що підлягали розгляду за участі присяжних засідателів, коли обвинуваченому загрожувала міра покарання, пов'язана із позбавленням або обмеженням прав стану (ст. 544), але могло проводитись по будь-якій іншій справі на вимогу прокуратури або суду (ст. 545–546). Попереднє слідство слідчий проводив під наглядом прокурора (ст. 278), який мав право давати вказівки про початок розслідування, знайомитись з матеріалами справи та давати вказівки у ході розслідування, переважно обов'язкові для слідчого.

Приводи для початку провадження слідства як невід'ємна складова початку кримінального переслідування закріплювались у ст. 297 Статуту кримінального судочинства, зокрема йшлося про такі: оголошення (заяви) та скарги приватних осіб; повідомлення поліції, державних установ та посадових осіб; явку з повинною; порушення справи прокурором; порушення справи на власний розсуд судового слідчого.

Сучасні дослідники історії української державності (О.М. Мироненко [112], В.В. Землянська [61, с. 4] та ін.) дійшли висновку про рецепцію положень Статуту кримінального судочинства в законодавстві про кримінальне судочинство Української Народної Республіки, Гетьманської держави, Української Народної Республіки часів Директорії.

У період національно-визвольного руху 1917–1920 рр. помітним кроком у розвитку кримінально-процесуального законодавства став ух-

валений Радою Народних Міністрів УНР за доби Директорії Закон «Про судочинство в Штабних судах» від 4 серпня 1920 року [57]. Цей нормативно-правовий акт можна вважати КПК того часу. Проте ухвалений в еміграції, закон повністю реалізований так і не був, оскільки ще в листопаді 1920 року війська УНР залишили територію України, зайняту більшовиками. Однак, на думку В.В. Землянської, важливою новацією цього закону стало визнання порушення кримінальної справи окремою стадією судочинства [61, с. 4]. Третя глава «Про порушення справ» встановлювала приводи і підстави для порушення кримінальної справи. Відповідно до ст. 16, законними приводами до порушення кримінальної справи в штабному суді вважались такі: повідомлення командира полку; повідомлення військових, цивільних, судових, адміністративних установ та урядових осіб; скарги потерпілих; явка з повинною. Анонімні заяви і донесення не розглядалися, але за розсудом військового керівництва, могли спричинити проведення дізнання.

З перших днів після встановлення Радянської влади в Україні Народний Комісаріат юстиції видав низку циркулярів, спрямованих на удосконалення діяльності слідчих апаратів [148, с. 3]. У цей період загальні положення кримінального судочинства регламентувались «Тимчасовим положенням про народні суди та революційні трибунали Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР)» від 20 лютого 1919 року, «Положенням Ради Народних Комісарів про народний суд» від 26 жовтня 1920 року, а також Інструкцією Народного комісаріату юстиції Української Соціалістичної Радянської Республіки (НКЮ УСРР) від 3 червня 1919 року «Про судочинство» та численними циркулярами НКЮ УСРР, виданими у 1920 році [148, с. 4]. Серед них – циркуляри від 20 лютого 1920 року «Про посилення провадження досудового слідства», «Про строки та порядок передачі справи до суду» та «Про прискорення провадження судових справ». Цими нормативними актами увага судово-слідчих працівників зверталася на необхідність прискорення судочинства при дотриманні вимог повноти й об'єктивності в ході розслідування злочинів [155, с. 222–223].

У 1919 році на території України діяла видана НКЮ «Інструкція для народних слідчих», яка визначала порядок провадження попереднього слідства. Згадана Інструкція ґрунтувалася на «Тимчасовому положенні про народний суд та революційні трибунали», доповнюючи норми цього законодавчого акту про попереднє слідство [60, с. 27]. У циркулярі НКЮ УСРР № 9 від 15 листопада 1920 року «Про порядок провадження та розгляду кримінальних справ» йшлося, що революційний трибунал у справах, обставини яких були зрозумілі для трибуналу, міг визнати непотрібним проведення попереднього слідства і прийняття цієї справи безпосередньо до свого провадження [148, с. 6].

Одним з найважливіших нормативних актів НКЮ УРСР того часу вважається «Інструкція для народних слідчих», затверджена колегією НКЮ УРСР 18 червня 1921 року. У ній більш детально, ніж у попередній редакції, були сформульовані принципи попереднього розслідування кримінальних справ та визначались задачі попереднього слідства. Зокрема вони полягали у наступному: з'ясуванні коли, де, ким, за яких обставин який злочин учинено; встановленні шляхом збирання доказів зв'язку з між учиненим злочином і особою, яка підозрюється у його вчиненні; дослідженні і з'ясуванні мотивів, що спонукали винного вчинити злочин [60, с. 94].

Із прийняттям першого КПК УСРР (1922 рік) стала простежуватися, хоча й не зовсім послідовно, орієнтація на змішану форму кримінального процесу, що допускає елементи змагальності на досудовому слідстві. Це полягало, насамперед, в організаційній і процесуальній незалежності слідчого від прокурора й органів дізнання, тому що слідчий, як і за Статутом кримінального судочинства, організаційно відносився до судового відомства. Отже, перший КПК радянської доби певною мірою сприйняв концепцію досудового розслідування другої половини XIX ст. зі спробами врахувати основні недоліки дореволюційного досудового слідства. Однак, у той же час законодавець узяв курс на поступову заміну досудового слідства як інституту судової влади дізнанням – знярядям адміністративної влади.

На практиці перед тим як розпочати провадження проводилась дослідча перевірка, хоча про її обов'язковість законодавчо не йшлося. Її суть полягала, по-перше, у додатковому витребуванні слідчим чи прокурором матеріалів і документів від відповідних установ, по-друге, у безпосередньому ознайомленні прокурора або слідчого з обставинами, у зв'язку з якими подано заяву (неофіційно, без протоколу); по-третє, у перевірці заяв і скарг через представників громадськості; по-четверте, у провадженні розшукових та спеціальних заходів [109, с. 5].

Відповідно до ст. 101 КПК 1922 року, після отримання заяви про злочин, за наявності у ній відомостей, що свідчать про ознаки злочину: орган дізнання починав провадження дізнання; слідчий починав досудове слідство; суд направляв справу для провадження дізнання або попереднього слідства, або приймав справу до свого провадження по суті; прокурор направляв справу для провадження попереднього слідства або дізнання, або безпосередньо до суду.

Процесуалістами до 30-х років минулого століття порушення кримінальної справи не виокремлювалось у самостійну стадію кримінального процесу. У зв'язку з цим, А.Я. Вишинський зазначав, що порушенню кримінальної справи не надавалося значення самостійної стадії кримінального процесу. Про неї лише згадувалося як про початковий

момент провадження [34, с. 145]. У теорії кримінального процесу того часу, і надалі – у роботах багатьох авторів, порушення кримінальної справи вважалось або складовою попереднього розслідування, або призначення справи до слухання (якщо попереднє розслідування не проводилось) [167, 168].

У основах кримінального судочинства СРСР та Радянських Республік відповідно до Постанови ЦВК СРСР 1924 року № 24 (ст. 206) наголошувалось, що порядок порушення кримінального переслідування визначається законодавством Радянських Республік, кримінальне переслідування ініціюється прокуратурою, судовими та іншими органами СРСР та Радянських Республік у випадках і в порядку, встановлених законом. Прокурор, слідчі, судді та органи дізнання зобов'язані були брати до уваги всі заяви державних органів, громадських організацій і приватних осіб [177, с. 7].

У КПК УСРР 1922 і 1927 рр. прямої вказівки на проведення оперативно-розшукових заходів органами дізнання не було, проте із змісту декількох статей вбачається, що ці функції органи дізнання, зокрема, органи міліції, все ж таки виконували. Зокрема, у ст. 90 КПК УСРР 1927 року зазначалося, що анонімні заяви можуть бути приводом до порушення кримінальної справи лише після попередньої негласної їх перевірки органами дізнання. Зазначене положення негативно вплинуло на побудову службових взаємовідносин органів слідства і дізнання, оскільки слідчі, отримавши від органів дізнання матеріали, в одних випадках визнавали їх доказами, а в інших – проводили ті ж самі дії самостійно. Це зменшувало міру відповідальності органів дізнання за якість роботи, оскільки їм було відомо, що розслідування, проведене ними у справах, для яких досудове слідство є обов'язковим, буде перевірятися і доповнюватися слідчим.

У КПК УСРР 1927 року сукупність процесуальних норм, що регулюють порядок прийняття заяв і повідомлень про злочин та їх вирішення, виокремлено у Главі 7 «Порушення кримінальної справи». Відповідне положення знайшло своє закріплення й у директивному листі Прокурора СРСР від 13 серпня 1934 року «Про якість розслідування», де зазначалось, що «...порушення кримінальної справи і початок розслідування можуть мати місце лише після винесення мотивованої постанови відповідним слідчим органом, яка затверджена прокурором». Цей лист, по суті, закріпив керівну роль прокуратури, оскільки без її згоди відтоді не порушувалося жодної справи [50, с. 34]. У цей самий період відомий вчений М.С.Строгович вперше в теорії кримінального процесу виокремлює «Порушення кримінальної справи» як самостійну стадію, обґрунтовуючи це у подальших своїх роботах наявністю специфічних завдань і принципів під час перевірки заяв і повідомлень про

злочини, що відрізняються від завдань подальших стадій кримінального процесу [167].

Розвиток кримінального процесуального законодавства наприкінці 1950 – початку 1960-х рр. відображав наміри держави позбавитись рис кримінального процесу «сталінського періоду» та певним чином його лібералізувати. Однак воно створювалося на існуючій ідеологічній основі – концепції взаємозалежності державної влади та її органів, визнанні пріоритету державних інтересів над інтересами особистості, переваги розкриття злочину й викриття винних осіб над недопущенням притягнення до кримінальної відповідальності невинуватих, що зумовлювало розширення повноважень органів дізнання щодо провадження слідства, а також наявність обвинувального ухилу в діяльності органів судового розслідування.

Наприкінці 50-х років ХХ століття порушення кримінальної справи було виокремлено у якості окремої стадії, що пояснювалось необхідністю підсилення правової захищеності особи, що потрапила до сфери кримінального процесу на початковому етапі кримінального судочинства, де законне й обґрунтоване рішення про порушення кримінальної справи не тільки формувало у населення уявлення про нові засоби боротьби із злочинністю, але й вважалось правовою підставою для застосування передбачених законом заходів процесуального примусу та проведення слідчих дій (за винятком огляду місця події) [101, с. 22]. Для цього періоду характерним було підсилення прокурорського нагляду та практична відсутність судового контролю на початковому етапі реагування державними органами та посадовими особами на повідомлення про вчинений злочин. За таких умов виокремлення стадії порушення кримінальної справи вважалось цілком обґрунтованим [4, с. 109].

З прийняттям 25 грудня 1958 року «Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік» було створено правову базу, на заходах якої в союзних республіках створювались нові КПК, та сформулювали ідею єдності правоохоронних органів держави в боротьбі зі злочинністю: суд, прокурор, слідчий та орган дізнання були ланками одного ланцюга, пов'язані між собою спільністю завдань і принципів діяльності. Саме відтоді законодавець вперше процедуру порушення кримінальної справи виокремив у самостійну стадію. Закріплювались приводи та підстави, а також процесуальний порядок порушення кримінальної справи.

В УРСР новий КПК було затверджено 28 грудня 1960 року, а введено в дію з 1 квітня 1961 року. До нього у відповідні розділи були без змін включені всі норми Основ 1958 р., деякі норми раніше чинного кримінального процесуального законодавства з урахуванням слідчої та

судової практики, а також досягнень радянської науки кримінального процесу. КПК УРСР 1960 року віддзеркалив процес «відбудови змішаної, змагально-розшукової форми кримінального судочинства». КПК 1960 року регламентував процедуру порушення кримінальної справи, а також порядок оформлення рішення про порушення кримінальної справи або відмову в її порушенні (ст. 112). Розділ 2 мав назву «Порушення кримінальної справи, дізнання та попереднє слідство», а глава 8 йменувалася «Порушення кримінальної справи». У подальшому стадія порушення кримінальної справи проіснувала без суттєвих змін у КПК УРСР в редакціях 1968, 1974, 1984 років.

КПК 1960 року для свого часу вважався прогресивним законодавчим актом, що визначав порядок кримінально-процесуальної діяльності понад чотириох десятиліть, закріпив правову основу стадії порушення кримінальної справи як самостійного етапу кримінального судочинства. А.А. Давлетов та Л.А. Кравчук зазначають, що проведенню масових репресій у роки сталінізму «багато в чому сприяв «легковажний» механізм судочинства, що дозволяв включати усю каральну міць органів кримінального переслідування негайно після одержання повідомлення про злочин. Інерція розпочатого розслідування вела правозастосовну практику до обов'язкового обвинувачення, а потім до направлення справи до суду, який, у свою чергу, «штапував» обвинувальний вирок. Зупинити таку машину, що набрала обертів, було вкрай складно [47, с. 115].

Тож уведена до кримінального процесу у 1960 році у якості самостійної стадії порушення кримінальної справи стала однією з перших гарантій законності. З її закріпленням органи кримінального переслідування могли застосовувати заходи кримінально-правового примусу лише в межах порушеної кримінальної справи. Для того, щоб прийняти таке рішення потрібно було встановити наявність достатніх даних, що вказували на ознаки злочину. Як наслідок, встановлення ознак злочину набувало значення підстави (певним чином виправдання) для застосування у ході попереднього розслідування заходів кримінально-процесуального примусу. Не встановивши ознак злочину, правоохоронні органи не мали права застосовувати заходи кримінально-процесуального примусу [153, с. 37].

Із запровадженням у кримінальному процесі самостійної стадії порушення кримінальної справи, як зазначали Н.В. Жогін і Ф.Н. Фаткуллін, «...запроваджується початок законності у початковий період кримінально-процесуальної діяльності, надаються чіткість, визначеність та правова стійкість відносинам, що виникли у ході цієї діяльності, забезпечується захист прав і законних інтересів громадян, виключається можливість свавілля і беззаконня» [53, с. 30].

Таким чином, стадія порушення кримінальної справи у радянському кримінальному процесі вважалась важливою гарантією забезпечення захисту від свавільного застосування державними органами заходів кримінально-процесуального примусу. Проблеми процедурного та процесуального характеру, які одночасно породжувала ця стадія, відходили на другий план. Законодавець та суспільство були готові із ними миритися для досягнення більш важливої мети [153, с. 37].

З 1970-х років у юридичній науці набула поширення концептуальна позиція щодо віднесення порушення кримінальної справи до самостійної, повноцінної і обов'язкової стадії кримінального процесу. Опублікована значна кількість наукових робіт, у яких авторами наводяться доводи про те, що порушенню кримінальної справи притаманні усі ті ознаки, якими характеризується процесуальна стадія взагалі, і, водночас, відсутні причини не вважати її такою. Проте науковці не були одностайні у питаннях оцінки правової природи початку досудового розслідування (процесуальної чи адміністративної) та юридичного факту, з якого починається досудове розслідування. Зважаючи на те, що у межах дослідження не убачається можливим детально відобразити полеміку із зазначеної проблематики, наведемо декілька позицій науковців, аналіз яких дозволить одержати відповідне уявлення про кримінально-процесуальні доктрини того часу.

Автори підручника «Кримінальний процес» за редакцією Ю.М. Грошевого та О.В. Капліної зазначають, що порушення кримінальної справи – це початкова обов'язкова для кожної кримінальної справи стадія кримінально-процесуальної діяльності, сутність якої полягає в прийманні, реєстрації, обліку та розгляді уповноваженими на те законом державними органами і посадовими особами заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини та події з метою встановлення достатніх підстав для початку кримінально-процесуального провадження. Цю стадію не може обминути жодна кримінальна справа. Починається вона з моменту фіксації закріпленого законом приводу до порушення кримінальної справи (заяви, повідомлення про вчинений злочин або такий, що готується) і завершується прийняттям відповідного рішення (про порушення кримінальної справи чи відмову в її порушенні). Завданням цієї стадії є, відповідно, встановлення достатніх підстав для початку провадження в кримінальній справі або обставин, які виключають таке провадження (підстав для відмови в порушенні кримінальної справи). Змістом цієї стадії є приймання, реєстрація та розгляд уповноваженими на те законом державними органами і посадовими особами інформації про злочини та інші події, що здійснюється в особливому процесуальному порядку [79].

Значну увагу проблематиці першої стадії кримінального процесу (порушення кримінальної справи) присвятив В.С. Зеленецький, який комплексно і всебічно підійшов до її висвітлення. Як і більшість науковців, В.С. Зеленецький стверджує, що поняття порушення кримінальної справи є багатозначним і в нього вкладено кілька теоретичних і практичних смислових значень. Суть порушення кримінальної справи, на думку вченого, полягає в чотирьох аспектах. По-перше, йшлося про самостійний інститут кримінально-процесуального права, регламентований восьмою главою другого розділу КПК (в редакції 1960 року) «Порушення кримінальної справи», яка об'єднувала відокремлену сукупність правових норм (ст. 94–100). По-друге, на стадії порушення кримінальної справи відбувалося приймання заяв та повідомлень про злочини, їх перевірка та вирішення у встановленому законом порядку. По-третє, під порушенням кримінальної справи розуміли провадження (процедуру), тобто сукупність здійснюваних компетентними особами дій, пов'язаних з прийняттям рішення про порушення кримінальної справи. По-четверте, йшлося про результат прийнятого компетентними органами рішення, зафіксованого у відповідній постанові особи, яка провадила дізнання, слідчого, прокурора або судді. Також, звертається увага на те, що всі смислові значення даного поняття взаємопов'язані і в реальному кримінальному процесі реалізуються в їх об'єктивній єдності. Виходячи з запропонованих підходів, автор пропонував згадану стадію іменувати «дослідчим кримінальним процесом», обґрунтовуючи це тим, що сама назва «порушення кримінальної справи» не повністю відображає її суть, вона є вузькою та однобічною, передає зміст лише одного з можливих рішень, коли на практиці можуть виноситись рішення і про відмову в порушенні кримінальної справи і про направлення заяв та повідомлень за належністю [58].

Примітно, що О.Р. Михайленко, не підтримуючи точку зору В.С. Зеленецького щодо ототожнення стадії порушення кримінальної справи з «дослідчим кримінальним процесом», висловив думку, що надані ним рекомендації та пропозиції все ж таки є оригінальними [115, с. 31].

Торкаючись питання визначення юридичного факту, з якого починається кримінально-процесуальна діяльність, М.П. Кузнецов вважав, що кримінальний процес починається не з моменту порушення кримінальної справи, а з моменту надходження до органів, які були уповноважені приймати таке рішення, заяв і повідомлень, а також інших даних про вчинення чи підготовку злочину, тобто виникнення одного з закріплених у законі приводів до початку кримінального провадження. Саме з цього часу починалося реагування на злочин у формі кримінально-процесуальної діяльності, коли держава висловлює обґрунтований ознаками злочину «правовий докір» за певні дії або бездіяльність, що

мають ознаки злочину [90, с. 7]. Тож, як зазначали інші вчені, власне назва стадії «порушення кримінальної справи» ототожнювалася з назвою процесуального документа та не відображала фактичного змісту усієї відповідної діяльності, яка здійснювалася уповноваженими суб'єктами на цій стадії судочинства [10, с. 53].

Відповідно до КПК 1960 року, рішення про порушення кримінальної справи приймалось у формі відповідної постанови. Для вирішення питання про порушення кримінальної справи, відмову в цьому або направлення заяви, повідомлення чи іншої інформації за належністю, необхідно було провести ряд невідкладних дій для перевірки заяв і повідомлень про злочини. Тому В.Т. Маляренко зауважував, що цю стадію в досудовому провадженні слід було називати «перевірка і вирішення заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини» [103, с. 121]. На цьому свого часу наполягав і В.М. Тертишник, який запропонував іменувати цю стадію дізнанням – поняттям, яке відповідає змісту й формі здійснюваної на цьому етапі процесуальної діяльності (прийняття, перевірки і розгляду заяв та повідомлень про злочини) [174, с. 407].

Тож на думку деяких учених, найбільш прийнятною назвою цієї стадії кримінального процесу за КПК в редакції 1960 року мала бути «Перевірка і вирішення заяв та повідомлень про злочин». Адже в стадії порушення кримінальної справи така справа порушується не завжди. На цій стадії кримінального процесу перевіряються заяви й повідомлення про злочин [51]. П.П. Підюков запропонував визначити першочергову стадію – стадією про вирішення питання про необхідність розслідування [128, с. 14].

Нарешті В.І. Зажицький висловлювався про цілковите заперечення стадії порушення кримінальної справи, яка, на його думку, не могла прирівнюватися до самостійної стадії кримінального судочинства [56, с. 102].

Незважаючи на очевидну прогресивність процесуальної регламентації стадії порушення кримінальної справи в КПК 1960 року, порівняно з попередніми джерелами кримінально-процесуального законодавства, все ж таки, вченими та практиками того часу відмічалися численні порушення норм процесуального та матеріального права саме в ході реагування на заяви та повідомлення про злочини. Наприклад, у 2011 році прокуратурою скасовано 139,3 тис. рішень, прийнятих в порядку ст. 97 КПК 1960 року, що складає 5,5 % (2010 р. – 5 %) від усіх постанов про відмову в порушенні кримінальної справи, винесених працівниками ОВС, а за 144 «відмовними» матеріалами порушено кримінальні справи після проведення додаткових перевірок.

Більшість рішень про відмову в порушенні кримінальної справи за КПК 1960 року пов'язані з тим, що приховуючи в такий спосіб кримінальні правопорушення, «покращувалась» статистична звітність, оскі-

льки обґрунтована відмова в порушенні кримінальної справи вважалась законним вирішенням заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення.

Так, наприклад, у 2008 році постановою прокурора Чернівецької області скасовано з одночасним порушенням кримінальної справи постанову про відмову в порушенні кримінальної справи, винесену дільничним інспектором міліції одного з районних відділів міліції. У постанові прокурора зазначалося, що підставою для скасування рішення про відмову стала його неузгодженість з матеріалами дослідчої перевірки (оскільки з пояснень заявника йшлося, що відносно нього було вчинено діяння, яке містить ознаки злочину, однак дільничний інспектор міліції не звернув на це уваги)². Таке стало наслідком, з одного значного службового навантаження правоохоронців, які не в змозі всебічно проаналізувати всі обставини, викладені в заявах, а з іншого – низького рівня їх професійної підготовки і правової культури. Аналізуючи статистичні дані про кількість скасованих прокуратурою та судами рішень, прийнятих слідчими та працівниками органів дізнання за результатами перевірок заяв і повідомлень про злочини, лише у 2011 році Головне слідче управління МВС України ініціювало 287 службових розслідувань за фактами недотримання обліково-реєстраційної дисципліни і по 203 з них порушення підтвердилися, а органами прокуратури порушено 54 кримінальні справи (40 – за безпідставне винесення постанов про відмову в порушенні кримінальних справ та 14 – за укриття заяв і повідомлень громадян про злочини).

Масові приховування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення в період чинності КПК 1960 року, на думку опитаних нами працівників правоохоронних органів, найчастіше обумовлювалось намаганням «не перевантажувати статистику безперспективними матеріалами». Отже, через приховування фактів учинення кримінальних правопорушень відбувалось штучне «покращання» показників роботи ОВС, але водночас порушувались права потерпілих, а також норми матеріального та процесуального права.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що узагальнення різних точок зору щодо проблем початку кримінально-процесуальної діяльності свідчить про підвищену увагу науковців та практиків до зазначеної проблеми. Не зважаючи на подекуди суттєві розбіжності у поглядах та наукових підходах до розгляду понять «порушення кримінальної справи», «початок досудового розслідування», «дослідчий кримінальний процес», «стадія перевірки і вирішення заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини» та ін., можна констатувати, що усіма, без винятку,

²За матеріалами УМВС України в Чернівецькій області, 2008 р.

дослідниками підкреслюється особливе значення точної та обґрунтованої законодавчої регламентації початку кримінально-процесуальної діяльності як такої, що визначає також і подальший напрям розслідування та наголошується на необхідності дотримання прав та законних інтересів осіб, залучених до кримінально-процесуальної діяльності, оскільки саме тут існує найбільший ризик їх порушення.

1.2. Проблеми кримінально-процесуальної регламентації початку досудового розслідування за КПК України

Необхідність реформування кримінального процесуального законодавства об'єктивно пов'язувалася з наявністю численних недоліків у діяльності правоохоронних органів, що у сукупності негативно впливали на стан кримінального судочинства. Безперервні дискусії між представниками різних наукових шкіл (при підготовці законопроектів, проектів відомчих нормативних актів) призвели до тривалої розробки КПК України (в інших країнах пострадянського простору вже діяли нові КПК, а в Україні він набрав чинності лише 20 листопада 2012 року).

З перших років незалежності України 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 [21, с. 160].

Шляхи реформування досудового розслідування в незалежній державі схвалені Концепцією судово-правової реформи в Україні, прийнятою 28 квітня 1992 року [62], та закріплені Конституцією України 1996 року, положення якої стали поштовхом для законодавчого забезпечення кримінальної процесуальної діяльності. Послідовно закріплюючи принцип розподілу влади в кримінальному процесі, Конституція України піднесла змагальність до рівня конституційного принципу судочинства (ст. 129). Протягом судової реформи, за часи незалежності України, до КПК внесено низку істотних змін.

Утім, практичне втілення передових досягнень сучасної кримінально-процесуальної науки, що ґрунтується на цінностях демократичної правової держави, пріоритеті прав і свобод людини відбулось лише 2012 році, коли було ухвалено новий КПК України. Серед беззапереч-

них переваг 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. У Кодексі міститься чимало інших нововведень до законодавства з питань кримінального провадження відповідно до вимог міжнародного права, проте не всі з них, на наш погляд, достатньо ефективні, викликають справедливу критику, зокрема і щодо регламентації початку досудового розслідування. Розробникам нового закону, на нашу думку, не слідувало б відмовлятися від позитивного досвіду КПК України 1960 року, адже дієвість окремих його норм та інститутів перевірена практикою.

Праці вітчизняних науковців, опубліковані у різні часи, не охоплюють усіх проблем, пов'язаних із правовим регулюванням початку досудового розслідування та відповідної діяльності уповноважених суб'єктів. Відтак, у зв'язку з суттєвими змінами законодавства, об'єктивно існує потреба у комплексному дослідженні проблем початку досудового розслідування, перегляду деяких традиційних підходів до питань щодо початку досудового розслідування з розробленням рекомендацій щодо удосконалення кримінального процесуального законодавства та правозастосовної практики.

Обґрунтовуючи необхідність запровадження нової процедури початку кримінального провадження, В.І. Фаринник наголошував на доцільності відмови від інституту порушення кримінальної справи. За таких умов громадяни матимуть змогу реалізувати право на захист своїх інтересів одразу після надходження заяви чи повідомлення про злочин. Зазначене виключатиме «конфлікти» між працівниками правоохоронних органів та громадянами, оскільки кожна заява, кожне повідомлення громадянина мають бути розглянуті та, відповідно, за ними прийматимуться належні рішення. Відсутність дослідчої перевірки також дозволяє уникнути повторного проведення деяких процесуальних дій. Цілком зрозумілим є обурення громадян з цього приводу, адже їм необхідно двічі з одного приводу з'являтися до правоохоронного органу. Аналогічна ситуація й щодо проведення експертних досліджень: методика одна, а підсумкові документи лише змінюють назву – довідка спеціаліста (експерта) та висновок. Таким чином, усувається найістотніша бюрократична перепона у кримінальному провадженні, значною мірою заощаджуються дорогоцінний час, людські та матеріальні ресурси, зникає необхідність повторного проведення однієї й тієї ж процесуальної дії з тими ж самими людьми та об'єктами (опитування-допит, дослідження спеціаліста-експертне дослідження) тощо. Ці положення

сприймаються позитивно також у зв'язку з тим, що вони цілком і повністю розкривають задекларовані на конституційному рівні права громадян на звернення до органів державної влади за захистом своїх прав і свобод [186, с. 4].

Підтримуючи зазначену точку зору, водночас не можна не зазначити, що питання початку досудового розслідування наразі викликають низку дискусійних питань.

Задля забезпечення послідовності, а також сприяння формуванню якомога ширшого уявлення про проблеми початку досудового розслідування, убачається доцільним, по-перше, коротко зупинитись на огляді формування передумов реформування кримінального процесуального законодавства в частині початку досудового розслідування; по-друге, прослідкувати етапи розвитку кримінального процесуального законодавства; по-третє, визначити проблемні питання практичної реалізації положень КПК України щодо початку досудового розслідування та запропонувати шляхи вирішення існуючих проблем.

Із приєднанням до Ради Європи 9 листопада 1995 року Україна підтвердила готовність дотримуватись загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією. Відтоді Україна взяла на себе зобов'язання виконати у визначені терміни низку спеціальних зобов'язань, закріплених у Висновку Парламентської Асамблеї № 190 (1995) [133].

З-поміж іншого, особливо наголошувалось на необхідності завершення підготовки нової версії проекту КПК України та схвалення його без подальшого зволікання для виконання зобов'язання, кінцевий термін для якого минув у листопаді 1996 року.

Огляд концептуального нормативно-правового підґрунтя реформування системи кримінальної юстиції свідчить, що найбільша активність нормотворчої діяльності спостерігалась протягом 2003–2011 років, коли було ухвалено низку важливих документів, затверджених рішеннями Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства юстиції України та ін. Такі новації переконливо довели, що докорінні зміни в соціально-політичних та інших умовах життя суспільства і держави створили передумови для реформування системи кримінальної юстиції у напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини.

Стратегічні напрями удосконалення положень кримінального та кримінального процесуального законодавства як складових системи кримінальної юстиції сформульовані в Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні, затвердженої Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лю-

того 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 8 квітня 2008 року № 311/2008. Метою реформування кримінальної юстиції визначено підвищення ефективності для забезпечення прав і свобод людини і вона має будуватись на принципах верховенства права, гуманізації законодавства у сфері кримінальної юстиції, поєднання захисту прав особи і забезпечення публічних інтересів, невідворотності відповідальності та покарання за кримінально карані діяння, цілісності та закінченості (функціональній завершеності) регламентації діяльності суб'єктів кримінальної юстиції, гарантування права на судовий захист, забезпечення рівності всіх перед законом та процесуальної рівності сторін у кримінальному провадженні, відповідності актів з питань функціонування кримінальної юстиції вимогам міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [142].

До найважливіших завдань щодо створення науково обґрунтованої методологічної основи та визначення напрямів реформування системи кримінальної юстиції було зокрема віднесено удосконалення кримінальних процесуальних норм і суміжного законодавства та реформування процедури досудового розслідування. Завданням реформування кримінального процесу, серед інших, було визначено необхідність спрощення процедури початку досудового розслідування, яким має вважатися момент отримання уповноваженими законом органами інформації про кримінальний проступок або злочин, а відповідні службові особи мають бути зобов'язані розпочати досудове розслідування невідкладно після отримання такої інформації, про що повідомляється прокурору.

Юридичний факт початку кримінального провадження, що за КПК 1960 року пов'язувався з порушенням кримінальної справи, з прийняттям нового КПК України замінено внесенням відомостей до ЄРДР відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України. Визначення також наведено у Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженому наказом ГПУ від 17 серпня 2012 року № 69. Реєстрація кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили, проводиться за територіальним принципом (адміністративним районом) їх вчинення або за визначенням прокурора відповідного рівня (ст. 218 КПК України). Виняток складають лише заяви, що надходять до УМВС на залізницях. Таким чином, КПК України скасовує необхідність ухвалення офіційного рішення про порушення кримінальної справи або про відмову у її порушенні, натомість запроваджує новий порядок, що передбачає негайне («автоматичне») внесення відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування.

Екскурс в історію проблеми розроблення КПК України, який відповідав би вимогам Європейської Комісії з прав людини та Ради Європи,

свідчить, що активне обговорення згаданої проблеми почалось із проекту № 3456–1 від 19 травня 2003 року (та наступних редакцій КПК (загальна ж кількість редакцій КПК України починаючи з 1960 року становить 110 документів [88]), більшість яких зареєстрована у парламенті з 2003 року) [143], що зазнали критики, головною тезою якої була невідповідність КПК Міжнародному Пакту про громадянські і політичні права, Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод та багатьом іншим документам, що втілюють фундаментальні засади кримінального судочинства для демократичних країн.

Не зупиняючись на цитуванні авторитетних висновків щодо згаданого проекту КПК України в цілому, а також наступних редакцій проектів, приділимо увагу питанням регламентації початку досудового розслідування, які були предметом особливої уваги. Це дозволить відстежити динаміку розвитку і удосконалення першого етапу кримінально-процесуальної діяльності, дослідити та оцінити аргументи на користь відповідних законодавчих перетворень, що сприятиме формуванню комплексного уявлення про цю проблему.

Як зазначає Л.М. Лобойко, під час підготовки проекту КПК Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права не було більш дискусійного питання, ніж питання про необхідність подальшого існування стадії порушення кримінальної справи [95, с. 251]. Так, у згаданому вище проекті КПК України № 3456–1 було передбачено приводи і підстави для початку кримінально-процесуальної діяльності, зокрема ст. 201 визначено приводи до початку попередньої перевірки інформації про злочин, де до джерел такої інформації належали: заяви громадян; повідомлення службових осіб установ, підприємств та організацій; повідомлення засобів масової інформації; з'явлення із зізнанням; інші повідомлення. Приводом для до початку попередньої перевірки інформації про злочини пропонувалось також вважати безпосереднє виявлення органом дізнання, слідчим, прокурором відомостей про ознаки злочину при здійсненні своїх повноважень. За результатами розгляду і перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочин, передбачалось ухвалення одного з наступних рішень: про порушення кримінальної справи; про відмову в порушенні кримінальної справи; про направлення заяви, повідомлення чи іншої інформації за належністю (ст. 219). Ст. 221 визначала порядок і наслідки порушення кримінальної справи [143].

Про необхідність збереження інституту порушення кримінальної справи (у модернізованому вигляді) йшлося й у висновках робочої групи МВС та розробленому нею варіанті КПК (направлений Верховній Раді України 24 листопада 2010 року № 22018/Мг), який обговорювався

в профільних парламентських комітетах, ГПУ, Мінюсті, на міжвідомчих координаційних нарадах.

Тож розробниками згаданих законопроектів наголошувалося на доцільності збереження інституту попередньої перевірки заяв та повідомлень про злочин, а за наявності підстав – порушення кримінальної справи, і, відповідно, можливості оскарження цього рішення. Тобто, запропоновані законодавчі зміни щодо початку досудового розслідування по суті відтворювали відповідні положення КПК 1960 року, дієвість яких було перевірено практикою.

Варто зазначити, що у експертних висновках та коментарях до редакцій КПК України 2003 року одночасно із зауваженнями про те, що проект у багатьох положеннях суперечить Конституції та міжнародним зобов'язанням України, питання початку досудового розслідування одержало стриману оцінку і не піддавалось значній критиці. Радше йшлося про окремі зауваження.

Наприклад, у коментарях наданих п. Драго Кошем, заступником Держсекретаря, Держуправління боротьби з корупцією Республіки Словенія (серпень 2004 року) [73] зазначено, що українським органам варто серйозно переосмислити ідею в цілому стосовно пропонованого кримінального провадження, спиратися на подібні (континентального чи загального права) інститути кримінального провадження, спростити порядок таким чином, щоб безумовно виконувалися міжнародні правові механізми у цій сфері – або одним реченням: переробити теперішній текст чи скласти новий.

Щодо питань початку досудового розслідування, зазначалося, що виникає концептуальна проблема (ст. 202–2 проекту КПК України), яка полягає у тому, що анонімні відомості не можуть служити приводом до початку провадження у кримінальній справі. Це суперечить практиці усіх Європейських правоохоронних органів, бо у такий час, коли тероризм та організована злочинність набирають розмаху, не можна очікувати, що всі громадяни будуть піддавати себе загрозі помсти з боку злочинців [73]. Аналогічні висновки відображено і у коментарях професора Д-ра Хоакіма Геррмана (Юридичний факультет, Університет Аугсбурга, Німеччина) та п. Джеремі Макбрайда, Директора Програми законодавства з прав людини та його застосування школа права, Університет Бірмінгема (Великобританія) [73]. Коментарів, що безпосередньо б стосувались порядку початку досудового розслідування, ці експерти не надали.

Зауваження щодо регламентації початку досудового розслідування висловлені вітчизняним правозахисником А.П. Бушенком, у яких окремо наголошено на проблемі ускладнення досудового провадження [19]. Зокрема, автор критикує стадію попередньої перевірки заяви, повідом-

лення чи іншої інформації про злочин і зазначає, що запровадження ускладненої процедури такої перевірки передбачає виключення можливості порушення справи, що може згодом бути закрита, а також процесуальні можливості такої перевірки правоохоронними органами мало відрізняють її від розслідування кримінальної справи. Це загрожує ситуацією, коли значна кількість осіб буде зазнавати негативних наслідків фактичного розслідування, не маючи можливості – через свій невизначений статус ефективно забезпечувати свої права та інтереси. Увагу авторів проекту КПК України до акту порушення кримінальної справи правозахисник коментує як стали традицію вимірювати ефективність роботи правоохоронних органів кількістю порушених або закритих кримінальних справ [19].

Український правознавець, доктор юридичних наук М.І. Хавронюк, який висловив свої зауваження та коментарі до проекту КПК України [191], питання початку досудового розслідування критикує у частині встановлення надто суворих умов прийняття заяв від громадян, а натомість відсутності таких вимог стосовно повідомлень від службових осіб, засобів масової інформації, а також наголошує на необхідності передбачити відповідальність за безпідставне (чи незаконне) ухилення від реєстрації інформації про злочин, а також про безпідставне (чи незаконне) прийняття органом дізнання, слідчим, прокурором, суддею заяви (повідомлення тощо) про злочин і про неприйняття законного рішення по ній [191].

У наступні роки тривала активна робота у напрямі удосконалення кримінального процесуального законодавства, усуненні недоліків та помилок, про які було наголошено раніше, відбувались численні заходи, із залученням широкого кола зацікавлених суб'єктів до обговорення нагальних проблем його реформування. У вересні 2007 року проект нового КПК України одержав позитивну оцінку за результатами експертизи, яку здійснили експерти від Ради Європи Й. Геррман (Німеччина), (був членом експертної групи від Ради Європи, яка у 2005 році надала негативний висновок на відомий проект КПК України, що перебував на розгляді Верховної Ради України під реєстраційним № 1233 від 13 грудня 2007 року), Р. Воглер (Англія) та Ф. Кальдероні (Італія) [149, с. 495–496].

У 2011 році Директоратом з питань правосуддя та захисту людської гідності, Генерального директорату I – Права людини і верховенство права, на підставі експертизи Лорени Бахмаер-Вінтер, професора юридичного факультету Університету Комплутенесе (Мадрид, Іспанія), Джеремі МакБрайда Баристера, Монктон Чемберс (Сполучене Королівство), голови наукового комітету Агентства з питань основних прав Європейського Союзу, Еріка Сванідзе, юриста, довготермінового консультанта проекту Ради Європи, колишнього члена Європейського

комітету із запобігання катуванням і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (Грузія) надано висновок щодо узгодження з європейськими стандартами, зокрема з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Протоколів до неї, проекту КПК України 2011 р., який Україна передала до Ради Європи на експертизу.

Згаданими експертами на підставі дослідження попередніх пропозицій щодо перегляду КПК України, які надходили на експертизу до Ради Європи у попередні роки, здійснено спробу визначити прогрес, досягнутий при опрацюванні зауважень і рекомендацій, висловлених у висновках, які були підготовлені раніше на запит Ради Європи [27].

Що стосується регламентації початку досудового розслідування, у експертному висновку зазначено про важливість припинення існування практики ухвалення офіційного рішення про порушення кримінальної справи або відмови у її порушенні, і схвально оцінено заміну цього підходу на негайне вчинення запису про початок кримінального процесу до ЄРДР.

У загальному висновку експертами відзначено, що проект кодексу ясно свідчить про суттєві зусилля, спрямовані на удосконалення попередніх проектів, коли йдеться про його організацію та форму вираження думки і про відповідність до європейських стандартів, зокрема Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. Водночас, не вирішено ще деякі істотні проблеми, розв'язанням яких потрібно перейматися.

Експертами наголошено також, що не тільки текст закону має бути сумісний із європейськими стандартами і, зокрема, вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Не менш важливим за текст національного законодавства є те, як закон застосовується у повсякденній практиці [27].

Висловлене бачення знайшло своє підтвердження у вітчизняній правозастосовній практиці після набуття чинності новим КПК України. Практична реалізація його положень виявила досить складні проблеми, багато в чому зумовлені орієнтацією законодавчих новел на прогресивні інститути правових систем держав Європейського Союзу та норм міжнародного права подекуди без необхідного урахування досягнень і традицій національного законодавства, які пройшли перевірку часом і виправдані практикою.

Тому, цілком закономірно, що практика застосування КПК України викликала активні наукові дискусії щодо низки важливих питань, зокрема проблеми початку досудового розслідування, перспектив і напрямів його подальшого удосконалення.

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 позицій ЗМІ щодо КПК України, серед інших, визначено низку проблем, пов'язаних з початком досудового розслідування [145, 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 [145, с. 4]. Що ж стосується правозастосовної практики, то автори моніторингового звіту на підставі інтерв'ю, проведених з окремими учасниками кримінальних проваджень (захисниками, прокурорами, судьями) 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, кожна друга заява від громадян не приймається, що 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 [145, с. 7].

Отже, не буде перебільшенням визнати, що КПК України пройшов тривалий та складний шлях, що зрештою дало підстави для його схвальної оцінки європейськими експертами та вітчизняними правниками. Утім, його практична реалізація супроводжується певними складностями. Відтак, наразі існує низка проблем, які потребують вирішення. При визначенні пріоритетів у цій діяльності, на нашу думку, потрібно наперед керуватися необхідністю правового та організаційного забезпечення реалізації положень КПК України в частині додержання прав осіб залучених до кримінальних процесуальних відносин.

Так, завданням кримінального провадження у КПК України визнано захист особи, суспільства і держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (ст. 2 КПК України).

Зазначені положення розроблені, ґрунтуються та є продовженням конституційних гарантій прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Серед таких гарантованих Конституцією прав людини і громадянина – право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55).

Відтак, очевидно, що рішення про початок досудового розслідування, яке ухвалюється суб'єктами, котрі є носіями спеціальних владних процесуальних повноважень і виконують функції, зумовлені завданнями кримінального судочинства, може і повинно оскаржуватись.

Як вже зазначалося, 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).

Натомість за новим КПК України досудове розслідування починається з моменту внесення відомостей до ЄРДР, чому передує приймання та реєстрація заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (додаток В) 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.

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 [185]

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 [2, 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 ЦПК 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 [146]. 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 посилання 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 з 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 [195, 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 [152, с. 24].

Цілком очевидно, 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».

Частину 1 ст. 303 КПК України доповнити п. 3 такого змісту: «3) рішення слідчого, прокурора про початок кримінального провадження – потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження». 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».

У практичній площині питання щодо порядку внесення і виключення відомостей з ЄРДР вперше було порушено Радою суддів України у контексті особливостей початку кримінального провадження стосовно суддів. Відтак, доречним буде навести окремі положення Висновку Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України від 1 липня 2013 року щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства.

За ініціативою Ради суддів України було висловлене прохання вивчити питання та висловити правову позицію Судовою палатою у кримінальних справах Верховного Суду України щодо порядку внесення та виключення відомостей із ЄРДР стосовно суддів за заявами громадян, які не погоджуються зі судовими рішеннями за наслідками розгляду справ за їхньої участі [26].

Обґрунтовуючи свою позицію, Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України, зазначає, що безпідставно ініційоване досудове розслідування є порушенням гарантії недоторканості суддів і їх незалежності у виконанні професійних обов'язків, а також спробою втручання у здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. У згаданому документі пропонується внести зміни у ст. 214 КПК України, де передбачити обов'язок вносити до Реєстру відомості про вчинення кримінального правопорушення особами,

щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження (ст. 480 КПК), особами зазначеними у ст. 481 цього Кодексу (тобто Генеральним прокурором України або його заступником), які здійснюють повідомлення про підозру щодо окремої категорії осіб.

Зазначений Висновок Судової палати у кримінальних справах вчасно наголошує на тому, що безпідставно ініційоване досудове розслідування є порушенням гарантованих Конституцією прав, у конкретному випадку, стосовно незалежності суддів. Водночас справедливо буде зазначити, що наведений приклад та аргументацію варто розглядати і стосовно інших категорій осіб, щодо яких було розпочато таке розслідування. Відтак, одночасно із позитивним сприйняттям спроби вирішити проблемні питання початку досудового розслідування стосовно суддів, потрібно невідкладно вжити заходів у напрямі запобігання настанню негативних соціальних і правових наслідків для осіб, стосовно яких розпочато безпідставне досудове розслідування.

Убачається, що запровадження відповідних механізмів сприятиме:

1) приведенню норм національного законодавства у відповідність до універсальних стандартів прав людини ООН та Ради Європи. Адже ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «Право на справедливий суд» передбачено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [74];

2) створенню належних умов, виробленню механізмів і процедур для повної та безперешкодної реалізації кожною особою зазначених прав та законних інтересів;

3) недопущенню звуження змісту та обсягу існуючих прав та основних свобод, проголошених Конституцією України, законами України, міжнародно-правовими нормами;

4) забезпеченню захисту людини і громадянина від посягань, насамперед, з боку держави;

5) запровадженню чіткої процедури судового контролю, яка має максимально унеможливити безпідставний початок досудового розслідування, що сприятиме захисту фундаментальних прав громадян, гарантованих Конституцією та законами України;

6) суттєвому обмеженню можливостей протизаконних дій представників правоохоронних органів, пов'язаних з незаконним початком досудового розслідування;

7) підвищенню рівня захищеності прав людини в кримінальному процесі;

8) зменшенню кількості безпідставних кримінальних проваджень;

9) гарантуванню виконання призначення кримінального судочинства.

Підводячи підсумки викладеному, зазначимо, що законодавчий захист прав осіб, які постраждали внаслідок кримінального правопорушення підійняв кримінальний процесуальний закон на новий щабель, що не поступається європейським та світовим стандартам і конституційним положенням про те, що права і свободи людини і громадянина, які вважаються найвищою цінністю і їх визнання, захист и додержання – важливий обов’язок держави. Водночас потрібно визнати що, поза увагою законодавця залишається інше важливе питання, що стосується захисту прав особи, стосовно якої розпочато безпідставне досудове розслідування. Слід також наголосити й на тому, що згаданими проблемами КПК України проблематика початку досудового розслідування не вичерпується. У наступних підрозділах цим питанням буде приділено окрему увагу.

1.3. Початок досудового розслідування у кримінальному процесі інших країн

Як вже згадувалось, сучасне кримінальне процесуальне законодавство вважається прогресивним та орієнтованим на захист прав і законних інтересів особи, залученої до сфери кримінально-процесуального впливу. Законодавець, відмовившись від усталених та традиційних підходів у питаннях законотворчості та правозастосовної практики, визначив нові способи та механізми кримінально-процесуальної діяльності. Багато з них запозичені із законодавства зарубіжних країн. Відтак, доречним убачається компаративістичний аналіз деяких правових норм, що регламентують початок досудового розслідування у зарубіжних країнах.

Науковці, які виступали з критикою стадії порушення кримінальної справи, аргументують свою позицію тим, що, ця стадія не відома ні кримінально-процесуального законодавству країн англосаксонської правової сім’ї, ні кримінально-процесуальним кодексами країн континентальної Європи [45].

Звичайне «запозичення» положень кримінального процесуального законодавства країн з англосаксонською правовою системою (США, Велика Британія та ін.) та романо-германською (Німеччина, Франція) не є достатньо обґрунтованим. Подібні пропозиції, як правило, не враховують суттєвих розбіжностей правових систем України та інших держав. Адже континентальна правова система, переважно, спирається на судову практику (судові прецеденти), напрацьовану протягом сторіч.

Правова ж система України, як і в інших країнах європейської континентальної правової системи, функціонує на основі законодавства (матеріалізованого в нормативно-правових актах, що приймаються органами законодавчої влади), а не прецедентного права.

В англосаксонській системі права (США, Велика Британія) не існує кодифікованого кримінально-процесуального законодавства – кодексу чи іншого спеціального закону в систематизованому вигляді, який би регламентував досудове провадження. Існуючі нормативні акти, стосовно кримінального судочинства, найчастіше пов'язані із застосуванням заходів примусу, а кримінальний процес зазвичай структурований на стадії досудового провадження, попереднього розгляду справи у суді, судового розгляду, апеляційного провадження та виконання вироку [45, с. 9].

Романо-германська ж правова сім'я або континентальна система (Франція і Німеччина) характеризується переважанням значенням правових норм, які закріплені саме в кодифікованих нормативних актах. Для країн континентальної системи кримінального судочинства характерні такі риси: основним джерелом кримінально-процесуального права є кодифіковані законодавчі акти, які регламентують досудове і судове провадження; на відміну від країн англосаксонської правової системи, право кримінального переслідування делеговане уповноваженим посадовим особам та державним органам.

Наприклад, досудове слідство у Франції складається із трьох стадій: дізнання, порушення кримінального переслідування й досудового слідства (до якої відноситься і віддання до суду). Першим етапом кримінального процесу є поліцейське дізнання, яке проводиться під керівництвом прокурора поліцейськими комісарами, офіцерами й агентами судової поліції, мерами та їх помічниками. В окремих справах дізнання здійснюють польові охоронці, лісові сторожі та деякі інші чиновники. Розрізняються дізнання за очевидними злочинами і так зване «початкове дізнання». Змістом будь-якого виду поліцейського дізнання є відшукання доказів, закріплення доказів і вжиття заходів до виявлення й розшуку осіб, винних у порушенні закону. Однак, процесуальне значення дій поліції розрізняється залежно від виду дізнання [41, с. 168].

Початкове дізнання проводиться, якщо немає визначених законом умов очевидності й характеризується трьома ознаками: відсутністю законодавчо регламентованих приводів для його початку, формальним характером процесуальних дій і відсутністю в поліції засобів процесуального примусу (крім затримання). До речі, поліція повноважна затримувати не тільки підозрюваних, але й потерпілих і свідків для надання ними відомостей про злочин. Початкове дізнання не обмежене певним строком і має своєю метою обґрунтувати кримінальний позов прокурора, що може бути поданий за його результатами. Це дізнання тісно

пов'язане з непроцесуальною діяльністю поліції та схоже на перевірку заяв і повідомлень про злочини у вітчизняній моделі кримінального процесу[97, с. 10].

За результатами дізнання прокурор ініціює кримінальний позов про застосування покарань щодо підозрюваних (конкретних осіб) або за фактом злочину. Цей етап вважається самостійною стадією порушення компетентними державними органами кримінального переслідування. Він відрізняється від порядку, встановленого КПК України, насамперед тим, що завжди слідує після поліцейського дізнання. Кримінальний позов у формі спеціальної вимоги (кримінальна справа) направляється прокурором судовому слідчому для проведення досудового слідства.

Ефективності розслідування злочинів у ФРН сприяє чітка організаційна побудова органів кримінальної юстиції, а також налагоджена взаємодія прокурорів зі слідчими суддями, судом та «допоміжними службовцями прокуратури» – поліцейськими. Незважаючи на те, що кримінальне переслідування є компетенцією прокуратури, працівники кримінальної поліції, зосереджуючи свої зусилля переважно на оперативно-розшукових заходах, проводять також і слідчі дії. Таким чином, німецька кримінальна поліція наділена ще й функціями досудового слідства (хоча ця складова розслідування у тому вигляді, який сформувався в Україні, практично відсутня). Цікавою є практика німецького кримінального процесу по використанню як доказів повідомлень секретних джерел. Таке використання можливе двома способами: шляхом допиту працівника поліції про те, що йому відомо зі слів секретного агента, який залишається для суду анонімним; шляхом допиту самого секретного інформатора без розкриття учасникам процесу його особи.

Важливим є й те, що у ФРН досудове розслідування у формі дізнання проводиться прокуратурою і поліцією. Провадження дізнання в поліції покладено на певну категорію службовців, які згідно з «Законом про судоустрій ФРН» називаються «допоміжними службовцями прокуратури». Вони набувають цей статус через належність до певного розряду службовців, наприклад – інспекторів поліції. Цей розряд визначається урядом землі за погодженням з управлінням юстиції землі.

У кримінальному процесі Німеччини не існує стадії порушення кримінальної справи. Початок провадження пов'язується із проведенням перших слідчих дій. Приводами для цього виступає службовий розсуд поліції і прокуратури, заяви приватних осіб, у тому числі і анонімні повідомлення поліції, громадської влади, судових органів, скарги потерпілих у справах приватного обвинувачення. Загальне керівництво розслідуванням покладається на прокурора, а судовий слідчий бере у ньому лише епізодичну участь, пов'язану з ухваленням найважливіших рішень у справі.

Після початку прокурором провадження, розслідування здійснює поліція. У найбільш важливих і складних справах прокурор вправі особисто вести провадження, а поліція зобов'язана виконувати його вказівки щодо проведення процесуальних та інших дій. Важливою рисою є практична відсутність детально регламентованої процесуальної форми такого дізнання, яке провадиться поліцією і прокурором розшуковим порядком, у формі так званого «вільного доказування»[189, с. 149; 155–156].

За законодавством США, проводити процесуальні дії орган розслідування отримує право з моменту реєстрації заяви чи повідомлення про злочин, тоді як моментом початку досудового слідства вважається з'явлення особи зі статусом обвинуваченого. Здійснення перевірки за заявами та повідомленнями є виключною прерогативою поліції, яка не обмежена у виборі методів дій і у прийнятті рішень. Єдина вимога – дотримання конституційних прав громадян. Основними завданнями поліції на цьому етапі є збирання відомостей для обґрунтування ордера (санкції) на обшук або арешт, а також збір відомостей про злочин й особу, яка його вчинила. До речі, дещо схожим чином врегульовано питання початку досудового розслідування й у КПК України (ст. 214).

Початковою інформацією вважаються не лише дані, які стають відомими із заяв та повідомлень, що подаються зацікавленими особами або організаціями в органи, уповноваженими виконувати дії з розкриття злочинів, але і те, про що стає відомо в ході звичайної поліцейської діяльності, тобто закріплюється порядок, відомий вітчизняному кримінальному процесу як самостійне виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 214 КПК України).

З моменту реєстрації інформації про подію, що містить ознаки злочину, відповідне діяння або подія належить до однієї з таких категорій: «злочини, повідомлені поліції» («crimes reported to the police») або «за-реєстровані злочини» («reported crimes»). Обидві категорії діянь реєструються в єдиній статистичній базі кримінальних правопорушень (аналог вітчизняного ЄРДР), яка дає можливість відслідковувати стан злочинності в цілому, а також у поєднанні з іншими даними і з ефективністю діяльності поліції та інших правоохоронних органів. Показником такої ефективності вважається кількісна характеристика злочинів. За даними Федерального бюро розслідувань, американська поліція різних рівнів щороку реєструє від 10 до 13 млн злочинів. Відтак, кримінальне провадження вважається розпочатим з моменту реєстрації повідомлення про злочин [92, с. 58].

Особливою у регламентації початку досудового розслідування в кримінальному процесі США є роль державного обвинувача. У США така функція належить аторнейській службі. Звинувачення по криміна-

льних справах – важлива, але не єдина функція державної атторнейської служби, під якою розуміється сукупність правозастосовних органів (федеральних, штатних і місцевих) виконавчої влади, що виконують юридичне консультування уряду, що представляють його інтереси в судах і що забезпечують виконання закону. Повноваження атторнейської служби щодо кримінального переслідування нагадують функції прокуратур інших держав, а відтак у літературі американську атторнейську службу зазвичай називають «прокуратурою», а самих атторней «прокурорами» [110, с. 53].

Дослідники зазначають цікаві факти про те, що в Великій Британії неодноразові спроби численних комісій реформувати кримінально-процесуальне право так і не завершилися певними позитивними результатами. Традиційні, старі форми права розглядаються англіїцями як оплот і гарантії їхніх свобод. Панує думка, що кодифікація права суперечить традиціям англійського права та юридичного побуту [119, с. 50].

Звертає на себе увагу те, що англійські (як і американські) юристи не відносять стадію поліцейського (позасудового) розслідування до кримінального процесу, адже ця діяльність, на їх думку, не відрізняється від оперативного-розшукового провадження та має адміністративну природу.

Досудове розслідування в кримінальному процесі Великої Британії також має назву «поліцейського», оскільки: суб'єктом його здійснення, переважно, виступає поліція, а до змісту цієї діяльності належать розвідувальні, пошукові дії. Серед них використання спеціальних агентів та інформаторів, а також інші спеціальні засоби, необхідні для встановлення потенційних злочинців [67].

У англійській правовій традиції кримінальний процес частіше визначають як змагальний (*adversarial*) або обвинувальний (*accusatorial*), але на увазі мається зазвичай одне і те ж – кримінальне провадження, що має вигляд суперечки між стороною обвинувачення і стороною захисту, виникає на досудових стадіях і завершується в суді. Англійському кримінальному судочинству не відомі такі форми досудового розслідування як дізнання та слідство.

За загальним правилом, кримінальне провадження починається за зверненнями приватних осіб (потерпілих). У разі, якщо приватна особа порушує провадження та звертається в державні органи, досудове розслідування проводиться: посадовими особами поліції, які здійснюють розслідування за більшістю злочинів; слідчими апаратами Директора департаменту публічних переслідувань та Генерального атторнея; коронерами. Поліція формалізовано бере участь в процесі на тих самих підставах, що й потерпілий. Особливість порушення провадження поліцією полягає в тому, що кожен з посадовців може його ініціювати. Однак

про прийняття уповноваженою особою офіційно оформленого акту про початок провадження у справі не йдеться.

Водночас, при всій позитивності зарубіжного досвіду, слід зазначити, що кримінальне процесуальне законодавство окремих держав характеризується багатьма дискусійними положеннями, наявністю певних проблем у правозастосовній практиці органів розслідування і важливо упередити «перенесення» їх у національне законодавство. У більшості країн повноваженнями приймати заяви чи повідомлення про злочини наділена лише поліція, чим, на нашу думку, звужується реалізація громадянами своїх прав і законних інтересів. Між тим, відповідно до КПК України (ч. 4 ст. 214), обов'язок прийняття заяв і повідомлень про злочин покладено на прокурора, слідчого, уповноважену на прийняття та реєстрацію заяв особу. Наявність такої норми дозволяє громадянам України і особам, які перебувають в країні, можливість звернутись до будь-якого правоохоронного органу та повідомити про вчинений злочин, а не «шукати» поліцейського.

Відтак, на основі порівняльного аналізу особливостей кримінально-процесуальної регламентації вирішення питання про початок кримінального судочинства в західноєвропейських країнах та США можна виокремити засади цієї діяльності незалежно від правових систем: по-перше, на відміну від КПК «радянського зразка», початок кримінального провадження не пов'язується із складанням уповноваженою особою певного процесуального документа; по-друге, дії, пов'язані з початком кримінального провадження, чітко не виокремлюються в окрему стадію кримінального судочинства. Процесуальний механізм початку досудового розслідування та провадження ґрунтується на принципі доцільності.

Дослідження зарубіжного досвіду не можна вважати достатнім без ознайомлення із законодавством та правозастосовною практикою тих країн, які мають з Україною спільне минуле та схожі проблеми у сфері державного будівництва та його правого забезпечення. Система джерел кримінального процесуального права країн пострадянського простору – це єдина, цілісна й ієрархічно побудована сукупність нормативно-правових актів, що регулюють кримінальні процесуальні та організаційно-процесуальні відносини. Основним джерелом цього права є кодекс, що забезпечує одноманітність застосування процесуальних норм, на відміну від більшості західноєвропейських країн, де поряд з кодифікованим законодавством велике значення має судовий прецедент.

У країнах колишнього ССРСР у перші роки незалежності спостерігалась активна робота у напрямі створення національних кодифікованих актів кримінального процесуального законодавства. Окремі країни вдалися до радикальних змін у законодавстві, деякі тривалий час обмежувались удосконаленням окремих норм шляхом внесення до КПК чис-

ленних змін і доповнень. Першою з країн, у якій було прийнято новий «пострадянський» КПК був Узбекистан (22 вересня 1994 року). У грудні 1997 року новий КПК підписаний Президентом Республіки Казахстан, у 1998 році нові КПК прийняті у Вірменії та Грузії, у 1999 році у Білорусі та Киргизстані, у 2000 році – в Азербайджані, у 2001 році – у Російській Федерації, у 2003 році – у Республіці Молдова, у 2005 році – в Естонії, у 2009 році – у Республіках Туркменістан і Таджикистан [172].

Аналіз змісту норм КПК згаданих країн, які регулюють початок досудового розслідування, свідчить про те, що у більшості правових систем й надалі існує стадія порушення кримінальної справи, законодавчо визначено відповідні приводи та підстави, процесуально регламентовано етап дослідчої перевірки за заявами та повідомленнями про злочини.

Так, наприклад, у КПК Республіки Казахстан (ст. 177) закріплено такі приводи до порушення кримінальної справи: заяви громадян; з'явлення з повинною; повідомлення посадової особи державного органу, яка виконує управлінські функції в організації; повідомлення засобів масової інформації; безпосереднє виявлення відомостей про злочин посадовими особами та органами, уповноваженими порушити кримінальну справу. Підставами ж для порушення кримінальної справи вважається наявність достатніх даних, що вказують на ознаки злочину, за відсутності обставин, що виключають провадження, а також зникнення особи, якщо протягом двох місяців з моменту подання заяви оперативно-розшуковими заходами, проведеними у цей строк, встановити її місце перебування не виявилось можливим. Відповідно до ст. 183 КПК Республіки Казахстан, орган кримінального переслідування зобов'язаний прийняти, зареєструвати та розглянути заяву або повідомлення про будь-який злочин, що готується або вчинений. Заявнику видається документ про реєстрацію заяви або повідомлення про злочин із зазначенням особи, яка прийняла заяву або повідомлення, часу його реєстрації, а також часу, коли повинно бути ухвалено рішення щодо такого звернення. Рішення за заявою або повідомленням повинно бути ухвалене не пізніше трьох діб з дня його надходження. У необхідних випадках для одержання додаткових відомостей, витребування документів та інших матеріалів, проведення огляду, виїмки предметів або документів, що мають значення для справи, експертизи цей термін може бути продовжений начальником слідчого відділу до десяти діб, а у виняткових випадках – до двох місяців, про що протягом доби повинен бути повідомлений прокурор (ст. 184) [180]. Необхідно зазначити, що наразі реформування законодавства Республіки Казахстан триває: відбувається активне обговорення проектів нових Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів. Під час їх розроблення враховано правозасто-

совну практику зарубіжних країн, норми міжнародних документів. Найбільш важлива новела – змінення досудової стадії провадження та введення поняття досудового розслідування, початок якого буде пов'язуватись із моментом реєстрації заяви або повідомлення про злочин та можливості проведення з цього моменту будь-яких слідчих дій [130]. Тобто пропонується запровадження порядку щодо початку досудового розслідування, подібного вітчизняному.

За КПК Вірменії (ст. 175), в разі наявності передбачених законом приводів і підстав для порушення кримінальної справи, прокурор, слідчий, орган дізнання зобов'язані у межах своєї компетенції порушити кримінальну справу. Підставами для порушення кримінальної справи визначено: повідомлення фізичних і юридичних осіб про злочини, що були направлені органу дізнання, слідчому, прокурору; повідомлення засобів масової інформації про злочини; виявлення відомостей про злочин, матеріальних слідів і наслідків злочину органом дізнання, слідчим, прокурором, судом, суддею під час здійснення ним своїх повноважень. Повідомлення про злочин повинні бути розглянуті та вирішені негайно, а за необхідності перевірки законності приводу та достатності підстави для порушення кримінальної справи – протягом 10 діб з моменту надходження. У зазначений термін можуть бути витребувані додаткові документи, пояснення, інші матеріали, а також може бути проведений огляд місця події і призначена відповідна експертиза (ст. 180) [179]. Отже, у цьому разі законодавець пішов шляхом розширення переліку слідчих дій, проведення яких допускається до початку досудового розслідування. Аналогічні пропозиції озвучувались також під час обговорення кількох проектів КПК України, а раніше пропонувались у якості змін до кримінально-процесуального закону.

Поряд із поняттям «порушення кримінальної справи» КПК Азербайджанської Республіки відомо також «відкриття провадження». Річ у тім, що спрощене досудове провадження (дізнання) як одна з самостійних форм досудового розслідування у цій країні не потребує порушення кримінальної справи. У таких випадках йдеться про спрощений порядок досудового провадження.

Досудове провадження за КПК Азербайджанської Республіки, як і в Україні, поділяється на дві форми: попереднє слідство, що починається з проведення попередньої перевірки та порушення кримінальної справи, а також спрощене досудове провадження (дізнання) без проведення перевірочних заходів та прийняття відповідного рішення. Водночас законодавству цієї країни відомі ситуації, коли кримінальну справу може бути порушено лише за наявності приводу (інституту так званого «негайного порушення кримінальної справи»). Відповідно до ч. 2. ст. 209 КПК АР прокурор зобов'язаний невідкладно порушити кримінальну

справу в разі виявлення: трупа людини з ознаками насильницької смерті, невпізаного трупа, частин тіла людини, або місць їх поховання; ознак масової загибелі, зараження або отруєння людей; пожежі або вибуху у громадських місцях або місцях проживання людей, а також спорудах державних підприємств, установ, організацій; вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових речовин та установок, радіоактивних матеріалів, отруйних речовин, за винятком випадків їх зберігання на законних підставах; ознак викрадення людей або захоплення їх в заручники, а також підозри вбивства, у разі зникнення людей без вісті; незаконного позбавлення волі людини; фактів осквернення пам'яток історії або культури, а також могил; озброєного замаху, насильницького захоплення та утримання влади; публічних закликів до насильницького змінення конституційного ладу Азербайджанської Республіки; масових заворушень; диверсії або терористичного акту; факту замаху на життя Президента Азербайджанської Республіки, депутата Міллі Меджлиса, члена Уряду; неповаги до судді; посягання на життя судді, прокурора, слідчого, адвоката, експерта, а також потерпілого або свідка по кримінальній справі, що перебуває у провадженні органу дізнання або попереднього слідства тощо. У постанові по порушення кримінальної справи за цими фактами зазначається лише відповідний привід або факт [63, с. 87–88].

На прикладі Азербайджанської Республіки є потреба звернутися до досвіду пострадянських країн в частині коригування організаційних засад побудови органів розслідування, зокрема щодо спрощення процедури досудового провадження та, відповідно, зменшення навантаження на слідчих та суддів. Наближена за змістом до існуючих спрощена процедура досудового провадження у формі «дізнання», що закріплена і в КПК України. Таким чином, вирішено одну з найголовніших проблем досудового провадження – диференціацію процедури залежно від складності справи.

З метою розв'язання цієї ж проблеми у КПК Республіки Молдова (ст. 259) закріплено, що з метою спрощення процедури досудового провадження та ефективного виконання завдань кримінального судочинства в кримінальному процесуальному праві Республіки Молдова передбачено інститут «провадження у справах про вчинення очевидних злочинів», основним завданням якого є реалізація принципу процесуальної економії (ст. 513). Очевидним вважається злочин, розкритий безпосередньо після його вчинення, зокрема у разі, якщо злочинець затриманий неподалік від місця злочину зі зброєю, інструментами або іншими предметами тощо. Особливий порядок провадження застосовується щодо очевидних злочинів середньої тяжкості й тяжких злочинів, крім злочинів, учинених неповнолітніми.

В Україні ж під дізнанням визначається форма досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування кримінальних проступків (п. 4 ч. 1 ст. 3 КПК). Підставою для початку досудового провадження за кримінальним проступком є внесення відомостей до ЄРДР. Відповідно ж до ч. 3 ст. 38 КПК України, при досудовому розслідуванні кримінальних проступків повноваження слідчого можуть здійснюватись співробітниками інших підрозділів ОВС, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. Досудове розслідування кримінальних проступків здійснюється згідно із загальними правилами досудового розслідування, передбаченими КПК, зокрема положеннями глави 25 (ст. 298–302). Сам процес досудового розслідування кримінальних проступків реалізується у відповідності із загальними правилами кримінального провадження, про що зазначається у ст. 298. Винятком є скорочені строки провадження, застосування лише двох запобіжних заходів (особисте зобов'язання та особиста порука), неможливість затримання особи уповноваженим працівником, а також проведення негласних слідчих (розшукових) дій тощо. Питання матеріального права, пов'язані із визначенням кримінальних проступків, і які також є предметом наукового пошуку, будуть передбачені в окремому Законі України. Передбачається, що кримінальним проступком визнаватиметься передбачене відповідним Законом діяння (дія або бездіяльність), що не містить великої суспільної небезпеки, вчинене осудною особою, яка досягла на момент вчинення проступку шістнадцятирічного віку, та за яке не передбачено покарання у вигляді позбавлення волі.

Триває обговорення необхідності реформування стадії порушення кримінальної справи у сучасному кримінальному процесі Російської Федерації. Прибічники збереження зазначеної стадії, так і ті, хто заперечують її необхідність, зазначають, що актуальність цієї проблеми зумовлена тим, що останнім часом початковий етап кримінального процесу зазнав змін. З набранням чинності КПК РФ, до норм, що регламентують процедуру порушення кримінальної справи та діяльність слідчого, дізнавача, органу дізнання та керівника слідчого органу, понад десять разів вносились зміни та доповнення. Проте реформа стадії порушення кримінальної справи не має системного характеру, що підтверджується постійним перерозподілом повноважень між слідчим, прокурором, керівником слідчого органу, невизначеністю у засобах попередньої перевірки інформації про ознаки злочину (спочатку повноваження щодо призначення експертизи, потім виключення цієї можливості, але наділення правом вимагати проведення документальних перевірок, ревізій, дослідження документів, предметів, трупів). Необгрунтованим, як убачається, вважається обґрунтування приводу до по-

рушення кримінальної справи про злочини, передбачені ст. 198–199.2 КК РФ, лише тими матеріалами, які направлені до податкових органів у відповідності із законодавством про податки і збори для вирішення питання про порушення кримінальної справи. Доцільність стадії порушення кримінальної справи пояснюється необхідністю: швидкого реагування на інформацію, що містить відомості про ознаки злочину, максимальної фіксації цих даних, створенням умов для ефективного розслідування та вирішення справи у суді; здійснення правозахисної функції. Крім того, стадія порушення кримінальної справи розглядається як додаткова гарантія від можливих зловживань та свавілля уповноважених посадових осіб.

З іншого боку, посилаючись на результати власного дослідження, О.І. Андреева вважає, що аналіз практики приймання, реєстрації та вирішення повідомлень про вчинення діяння, що містить ознаки злочину, свідчить про те, що вже на цьому етапі порушуються права та законні інтереси заявників, у тому числі осіб, які постраждали внаслідок учинення злочину [4, с. 110]. До того ж, пізнавальні засоби на стадії порушення кримінальної справи надто обмежені. Під час перевірки повідомлення про злочин уповноважена службова особа має право вимагати проведення документальних перевірок, ревізій, дослідження документів, предметів, трупів та притягувати до відповідальності у цих перевірках, ревізіях, дослідженнях спеціалістів, давати органу дізнання обов'язкове для виконання письмове доручення про проведення оперативно-розшукових заходів. Крім того, допустимі за необхідності огляд трупа, за невідкладних обставин, огляд місця події, освідування. Здебільшого матеріали, одержані на етапі порушення кримінальної справи, потребують додаткової перевірки під час попереднього розслідування (опитування – допит, дослідження – проведення експертизи тощо), що призводить до дублювання у діяльності органів, які здійснюють перевірку наявності підстав до порушення кримінальної справи та попереднє розслідування, збільшує строки досудового провадження. Подібне становище пояснюється тим, що стадія порушення кримінальної справи залишається, з одного боку, початковою стадією кримінального процесу, а з іншого – перебуває за межами кримінально-процесуальної форми [4, с. 111]. Варто зауважити, що аналогічну аргументацію використовували також і вітчизняні науковці та фахівці-практики, заперечуючи необхідність відтворення інституту порушення кримінальної справи у проєкті нового КПК³.

³З урахуванням досвіду ряду країн пострадянського простору, у КПК яких передбачено перелік видів перевірочних дій (зокрема освідування потерпілого та деяких інших слідчих дій) з розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, подібним чином цю проблему намагались вирішити в проєкті КПК, підготовленому робочою групою МВС України.

Варто відзначити, що проблеми початку досудового розслідування порушувались у положеннях Концепції судової реформи РРФСР ще в 1991 році, в якій йшлося про те, що демократичній спрямованості перетворень не відповідає збереження адміністративною за своєю природою дослідчої перевірки заяв і повідомлень про вчинений злочин до порушення кримінальної справи. Оскільки мета попереднього розслідування полягає не лише у встановленні обставин вчиненого злочину, але і у визначенні некримінального характеру події або відсутності останньої буде обґрунтованим розглядати будь-яке повідомлення про злочин, якщо на момент розгляду неочевидна його неправдивість, як беззаперечний привід для порушення кримінальної справи.

У запропонованого рішення, як вважають російські вчені, є принаймні дві позитивні риси. По-перше, єдиний процесуальний порядок попереднього розслідування про злочини, підкріплений скасуванням дослідчої перевірки, не збільшить, як застерігає дехто, а, навпаки, скоротить термін фактичного розслідування. Адже незадоволення громадян, яких три-чотири рази викликають для надання одних і тих самих показань (спочатку відбираються пояснення, потім він викликається на допит у якості свідка дівнавачем, і, нарешті, слідчим), цілком обґрунтовано виникає прагнення ухилитись від допомоги у розслідуванні злочинів. По-друге, якщо порушення кримінальної справи заздалегідь не означає обов'язкового виявлення злочинця, навпаки, передбачає, що у ході розслідування з'ясується відсутність злочину, то «даремне» порушення кримінальної справи припиняє лякати як непрямая ознака ніби поганої роботи кримінальної юстиції. Відомчі інструкції, до яких найбільш чутливий працівник, не повинні розцінювати роботу по припиненій у майбутньому справі як «роботу на кошик». Припинення справ органами розслідування як нормальний (один з можливих) результат, що відповідає задачам встановлення істини у справі. Тоді зникне необхідність поза процесуальними способами до порушення кримінальної справи з'ясувати чи має вона «судову перспективу», а також прагнення будь-якою ціною намагатися перекласти відповідальність на суд. Навіть якщо судова стадія порушення кримінальної справи недоцільною, обґрунтовують свою позицію зокрема наступним. Заперечуючи думку про те, що стадія порушення кримінальної справи не може претендувати на статус самостійної стадії кримінального процесу (А.І. Макаркин), прибічники її існування зазначають, що діяльність, що передуює ухваленню рішення про порушення кримінальної справи, має усі ознаки самостійної стадії. Вона має початковий момент, обмежена процесуальними строками, має особливе коло учасників, свої задачі, діяльність здійснюється у особливому порядку, має момент завершення передбаченими у КК РФ рішеннями. Рішення про порушення

кримінальної справи є тією межею, за якою відкривається можливість для працівників правоохоронних органів застосовувати заходи примусу. Виокремлення періоду для ухвалення такого рішення дозволяє наперед проконтролювати законність та обґрунтованість початку проведення процесуальних примусових дій, оскільки до ухвалення рішення про порушення кримінальної справи застосування заходів примусу не допустиме. Відмова від стадії, у якій виявляються підстави для початку активної діяльності негативно відіб'ється на рівні законності, оскільки з'явиться можливість проводити будь-які слідчі дії, пов'язані із застосуванням заходів примусу, по усьому масиву зареєстрованих заяв і повідомлень, без встановлення фактичних даних про злочин або особу, яка його вчинила. Для проведення слідчих дій буде достатньо лише приводу, наприклад, звичайної заяви про вчинений злочин. Що ж стосується доцільності якнайшвидшого пошуку і закріплення слідів злочину, то законодавцем забезпечено достатню можливість для збирання доказової інформації у цій стадії. Так, до порушення кримінальної справи може бути проведений огляд місця події, у невідкладних випадках освідування, можуть використовуватись результати ОРД, проводяться деякі інші процесуальні дії.

Не можна також визнати переконливим аргумент щодо необхідності відмови від стадії порушення кримінальної справи, оскільки вона відсутня у країнах Європи. Так, у європейських країнах та Росії різна історія розвитку правової системи, економіки, політики, культури, різний рівень соціального добробуту населення та правосвідомості. У кожній країні склалась своя індивідуальна система кримінального судочинства. Тому не можливо запозичувати окремі елементи з правової системи країни (зокрема відмову від стадії порушення кримінальної справи) та намагатись «вживити» у правову систему іншої, не враховуючи менталітет, історичний досвід та важливі обставини [171, с. 49–51].

Обґрунтовуючи доцільність збереження початкової стадії кримінального процесу, Н.А.Власова вважає, що процесуальна діяльність до порушення кримінальної справи – це самостійна та необхідна складова кримінального процесу, у межах якої встановлюється наявність або відсутність фактичних та юридичних підстав для проведення попереднього розслідування та можливості застосування заходів процесуального примусу. Сутність цієї стадії не зводиться лише до порушення кримінальної справи та винесення відповідного процесуального акту. Проте її назва не відображає змісту, тому автор пропонує перейменувати її у стадію розгляду та вирішення повідомлень про злочини. Процесуальний акт про порушення кримінальної справи повинен сприяти законності застосування заходів процесуального примусу, адже саме у цій ста-

дії допускається найбільша кількість порушень конституційних прав і свобод громадян.

Останнім часом російськими вченими усе частіше пропонується ліквідувати стадію порушення кримінальної справи та розпочинати досудове розслідування негайно після одержання повідомлення про злочин, як це відбувалось у дореволюційній Росії та відбувається у країнах західної демократії. Проте, як відмічається, порівняльний аналіз російського дореволюційного та зарубіжного законодавства (Австрія, Бельгія, Німеччина, Італія, Франція та ін.) засвідчив, що незважаючи на відсутність процесуального акту про порушення кримінальної справи, будь-яке національне законодавство до початку роздування вимагає встановити достатні на те підстави. Практика порушення кримінальних справ без належної перевірки інформації про злочини тягне за собою необґрунтоване притягнення громадян до кримінальної відповідальності. Реформування згаданої стадії, на думку авторів, повинно передбачати: уточнення переліку приводів до порушення кримінальної справи; більш чіткого формулювання підстав для порушення кримінальної справи (кримінальна справа може бути порушена лише за наявності підстав суспільної небезпеки, протиправності та караності діяння, про яке надійшло повідомлення та відсутності обставин, що перешкоджають прийняттю такого рішення); законодавчо потрібно також встановити, що підставою для проведення перевірки заяв і повідомлень про злочини є відсутність у одержаному повідомленні достатніх даних, необхідних для ухвалення законного та обґрунтованого рішення про порушення кримінальної справи; надати статус повноцінних доказів відомостям, одержаним із пояснень, спеціальних досліджень, вилучених та наданих громадянами предметів та документів; дозволити до порушення кримінальної справи проведення слідчих дій, які не містять реальних заходів процесуального примусу; детально регламентувати у законі порядок приймання та реєстрації заяв і повідомлень про злочини; встановити 10-денний термін для попередньої перевірки, який у виняткових випадках може бути продовжений прокурором не більше як на один місяць. Ці заходи дозволять скоригувати строк досудового провадження в цілому, котрий повинен бути єдиним та обраховуватись з моменту реєстрації заяви (повідомлення) про злочин [30, с. 3].

Дехто з науковців висловлюються про доцільність кардинального вирішення проблеми, що полягає у повній відмові від такого сегменту кримінального процесу як стадія порушення кримінальної справи, обґрунтовуючи цю точку зору, на їх погляд, невиправданими процесуальними витратами сил та часу. На думку А.П.Круглікова: «за час перевірки втрачаються важливі докази по справі, що може серйозно ускладнити розслідування злочину, а іноді унеможливити його роз-

криття» [89, с. 56]. У цьому сенсі вчений називає перевірку за заявами та повідомленнями про злочин «сурогатом розслідування» [89, с. 56]. Аналогічні погляди висловлювала Л.М. Володіна, яка вважає, що наявність стадії порушення кримінальної справи призводить до «нагромидження правил і строків перевірки, які лише заважають оперативному ходу розслідування, призводять до втрати доказового матеріалу і до того ж постійно порушуються» [32, с. 84]. Подібна аргументація дозволила багатьом юристам розглядати перевірку щодо заяв і повідомлень про злочини у якості «рудимента радянського репресивного процесу» [28, с. 75], «релікту соціалістичної законності» [46, с. 100–139], «рудименту радянського кримінального процесу» [40, с. 11], «пережитку інквізиційного процесу» [14, с. 20], «анахронізму» [9, с. 53].

Формулюючи власну позицію стосовно модернізації стадії порушення кримінальної справи, С. Рибак і О. Каразей проводять аналіз доцільності реформування законодавства у зазначеному напрямі з точки зору необхідності, виправданості та незамінності існуючих правових приписів, цільової спрямованості їх на вирішення задач кримінального процесу. З приводу захисту прав заявника (постраждалого) на згаданому етапі кримінально-процесуальної діяльності на перший план виходять діяльність із виявлення та якісного закріплення слідів злочину, негайне порушення кримінальної справи, тобто створення передумов для подальшого розслідування та притягнення до кримінальної відповідальності винуватих, відшкодування збитків, спричинених злочином. Водночас права заявника (постраждалого) будуть захищені більшою мірою, якщо момент звернення до органу кримінального переслідування максимально наблизити до моменту порушення кримінальної справи [153, с. 38].

Доречно зауважити, що деякі науковці не пов'язують статус потерпілого з початком досудового розслідування. У зв'язку з цим для першої стадії кримінального провадження більш характерним є такий учасник, як постраждалий, тобто особа, стосовно якої є підстави вважати, що їй кримінальним правопорушенням заподіяно моральну, майнову або фізичну шкоду, а також яка визнана такою в установленому законом порядку. Відповідний факт повинен відображатися в бланку пояснення або в повістці про виклик до компетентних органів. Відтак, постраждалим слід вважати особу, чії права та інтереси, що охороняються кримінальним законом, унаслідок суспільно небезпечного діяння порушені або поставлені під загрозу порушення, але яка ще не набула процесуального статусу потерпілого. По суті, з одержанням заяви про те, що особі заподіяно кримінальним правопорушенням шкоду або вона була поставлена в реальну небезпеку заподіяння шкоди, особа має визнаватись постраждалою. Очевидно, що появу в кримінальному процесі цього суб'єкта слід прив'язувати до моменту складання протоколу про

роз'яснення цій особі її прав. Вже відтоді постраждалий мав би певний процесуальний статус, а це гарантувало б йому право оскаржити дії і рішення службових осіб правоохоронних органів, своєчасно заявляти клопотання та відводи.

Доречним було б для використання у роботі правоохоронних органів саме за новим КПК України врахування досвіду Грузії, де не так давно проведено реформу в сфері кримінальної юстиції і також прийнято новий КПК. Досудове розслідування в Грузії розпочинається з моменту внесення відомостей до «Єдиного електронного реєстру кримінальних справ». Першим документом в цьому реєстрі є картка обліку кримінального правопорушення, до якої слідчий вносить відомості про себе або про іншого слідчого (групу слідчих), який розпочав розслідування, джерело, з якого стало відомо про вчинення кримінального правопорушення, прізвище та ім'я потерпілого або заявника, короткий виклад обставин, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення (наведених потерпілим, заявником чи виявлених слідчим), попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення. У реєстрі автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер справи. Обслуговування відповідного серверу та оновлення програмного забезпечення здійснює Міністерство юстиції. До «електронної кримінальної справи» слідчим приєднуються всі матеріали провадження, починаючи з заяви чи повідомлення про злочин, протоколів огляду місця події, опитування, медичних довідок (електронні копії яких отримують ще на етапі реєстрації заяв і повідомлень), а надалі (у вигляді окремих файлів) – всі складені у справі процесуальні документи (протоколи слідчих дій, запити та відповіді на них, процесуальні рішення тощо). Доступ до такої електронної справи (як зі стаціонарного комп'ютера, так і портативного пристрою) має слідчий (за допомогою спеціального коду та електронного ключа), якому доручено провадження, а також начальник слідчого відділу (в порядку загального контролю) та прокурор⁴.

⁴ Будь-який слідчий системи МВС Грузії безпосередньо на робочому місці за допомогою службового комп'ютера має безперешкодний доступ майже до 30 електронних баз даних як загальнодержавного рівня, так і на рівні окремих відомств, у т.ч. до єдиного державного громадянського реєстру (аналог системи паспортного обліку в Україні), з обліку автотранспорту, зброї, предметів антикваріату, дактилоскопічного обліку, зареєстрованих правопорушень та осіб, які їх вчинили, прикордонного контролю (персональні дані та фотографія будь-якої особи, яка перетинає кордон Грузії), громадянства та обліку біженців, колишніх працівників поліції, податкового обліку (дані про реєстрацію юридичних осіб, суб'єктів підприємництва, доходи фізичних осіб, відкриті банківські рахунки), реєстру обтяжень рухомого та нерухомого майна, пробачі, раніше засуджених та депортованих осіб, а також осіб, які належать до категорії «злочинів в законі», осіб, які перебувають на обліку у зв'язку з психічними захворюваннями, захворюванням на туберкульоз, зловживанням алкоголем чи наркотиками, вчиненням насильства в сім'ї, осіб, які перебувають у розшуку та безвісно зниклих громадян, затриманих та заарештованих осіб, учасників бойових дій, кандидатів на роботу до підрозділів поліції, неповнолітніх, схильних до вчинення правопорушень, телефонних операторів, користувачів мобільного зв'язку, Інтерполу, навчальних закладів тощо.

З використанням портативних планшетних пристроїв типу «PolicePad» слідчий має можливість шляхом «електронного підтвердження» оперативно узгоджувати з керівником слідчого підрозділу та прокурором деякі свої рішення, зокрема про затримання особи або проведення окремих слідчих дій. У разі надходження інформації про один і той самий злочин одночасно до кількох слідчих (наприклад, у різних територіальних органах або різних підрозділах) реєстр унеможливорює повторне внесення до нього відомостей (при внесенні будь-якої інформації до реєстру слідчий автоматично отримує посилання на аналогічні дані за іншими провадженнями) [172, с. 390].

Відтак, з наведеного убачається, що у кримінально-процесуальному законодавстві різних країн, регламентація початку досудового розслідування подекуди суттєво відрізняється, утім, спільними рисами у законодавчому регулюванні убачається прагнення максимально забезпечити додержання прав і свобод людини і громадянина, яка залучається до сфери кримінально-процесуальних відносин, упередити безпідставне кримінальне переслідування особи, гарантувати можливість захисту та відновлення прав особи у випадку їх порушення. Спостерігається також тенденція до перегляду кримінального процесуального законодавства країн колишнього СРСР у частині зміни процедури початку досудового розслідування та поступовій відмові від стадії порушення кримінальної справи.

Питання для самоконтролю до розділу 1:

1. Які основні етапи законодавчого розвитку інституту початку досудового розслідування ?
2. У чому полягають завдання реформування кримінального процесу, з огляду на рекомендації Ради Європи та норми міжнародного права?
3. Окресліть відмінність юридичного факту початку кримінального провадження за КПК 1960 р. та чинним КПК України.
4. Які особливості початку кримінальної процесуальної діяльності за матеріалами поліцейського дізнання (Франція, ФРН) та зверненнями приватних осіб (Велика Британія)?
5. Назвіть наглядові функції атторнейської служби США у співвідношенні з повноваженнями прокурора відповідно до КПК України?

6. На основі порівняльного аналізу особливостей кримінально-процесуальної регламентації процедури початку кримінального судочинства у Великій Британії, ФРН, Франції та США, виокреміть засади цієї діяльності?
7. Які особливості початку досудового розслідування за КПК більшості країн пострадянського простору (Республіка Казахстан, Азербайджанська Республіка, Вірменія та ін.)?

ЗМІСТ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧОГО, ПРОКУРОРА НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

2.1. Початок досудового розслідування в системі кримінально-процесуальних рішень

У теорії кримінального процесу відсутній єдиний погляд щодо поняття процесуальних рішень, визначення їх правової природи, структури, класифікації. Ці проблеми неодноразово розглядалися в монографічній та періодичній літературі, зокрема в працях М.Г. Авдюкова, Ю.П. Аленіна, І.В. Басистої, В.П. Бахіна, В.І. Галагана, Н.В. Глинської, Ю.М. Грошевого, А.Я. Дубинського, В.С. Зеленецького, О.В. Капліної, Л.М. Лобойка, П.А. Лупинської, Ю.В. Манаєва, М.А. Погорецького, М.Є. Шумила та ін.

Актуальною для науки залишається практика прийняття найбільш значущих процесуальних рішень на початковому етапі досудового розслідування. Український законодавець (на відміну, наприклад, від російського) не дає дефініцію поняття «процесуальне рішення» в КПК України. Слово «рішення» використовується лише при роз'ясненні понять окремих процесуальних актів, таких як «вірок», «ухвала».

У юридичній літературі зазначається, що ухвалення процесуальних рішень являє собою правовий акт, який тягне за собою реалізацію правових приписів, і тим самим забезпечується захист прав і законних інтересів учасників процесу. Рішення, що ухвалюються у кримінальному судочинстві, можуть потягти за собою з'явлення, змінення та припинення процесуальних відносин. Їх роль може зводитись до підтвердження фактично вже існуючих матеріально-правових відносин. Це стосується, головним чином, процесуальних актів, які містять відповіді з кримінально-правових питань про наявність злочину, про винуватість особи тощо. У цьому випадку процесуальне рішення підтверджує кримінально-правові відносини, що виникли між державою і особою, що вчинила злочин. Процесуальні рішення, у цьому випадку, підтверджують наявність обов'язку особи, що вчинила злочин, нести відповідальність за свої дії. Вирішення питань кримінально-процесуального права передбачає встановлення наявності (відсутності) тих або інших факти-

чних обставин, що тягнуть певні правові наслідки та рішення про дії, спрямовані на встановлення тих чи інших обставин, або таких, що витікають з їх встановлення [69, с. 98–106].

У наукових джерелах запропоновано різні бачення щодо визначення поняття «процесуальне рішення», зокрема: спрямовані на досягнення мети кримінального судочинства правозастосовні акти, які відповідають вимогам законності та обґрунтованості та містять обов'язкові для виконання владні волевиявлення та висновки з правових питань, що виникають у процесі порушення та розгляду кримінальної справи [105, с. 12]; правові акти, що виражені у встановленій законом процесуальній формі, у яких державний орган або службова особа у межах своїх повноважень у визначеному законом порядку дає відповіді на правові питання, що виникли у справі; ці відповіді ґрунтуються на встановлених фактичних обставинах та приписах закону, містять владне волевиявлення про дії, спрямовані на досягнення призначення кримінального судочинства [99]; необхідна складова процесуальної діяльності слідчого, сутність якої полягає у виборі з визначених законом альтернативних цілей та засобів тих, які витікають з встановлених на момент ухвалення рішення фактичних даних, що виражає владне веління слідчого, спрямоване на виконання задач розслідування та має форму правового акту [96, с. 23]; владно-розпорядчі акти, що містять проміжні або остаточні висновки у справі і обов'язкові для виконання усіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (на досудових стадіях слідчий, прокурор викладають свої рішення і висновки в постановках, поданнях, вказівках, окремих дорученнях, обвинувальному висновку) [29, с. 27] тощо.

Автори навчально-методичного посібника «Прийняття процесуальних рішень за новим кримінальним процесуальним законодавством України» визначають процесуальні рішення як правозастосовні акти владно-розпорядчого характеру, виражені у встановленій законом формі, пов'язані з вирішенням правових питань, що виникають у процесі кримінального провадження та містять владні приписи щодо вчинення певних правових дій чи настання певних правових наслідків. Кримінально-процесуальні рішення мають правовий характер, оскільки вони є індивідуальними актами застосування кримінальних та кримінальних процесуальних норм, шляхом прийняття та виконання процесуальних рішень охороняються права та законні інтереси учасників кримінального провадження, а також забезпечується швидке, повне та неупереджене розслідування і судовий розгляд та правильне застосування кримінального процесуального закону [3, с. 8]. За КПК України (ч. 1 ст. 110) процесуальні рішення визначаються як усі рішення органів досудового розслідування, прокурора, слідчого суді, суду.

Аналіз наведених, а також інших визначень поняття процесуальних рішень дозволяє зазначити, що незважаючи на певні відмінності у поглядах науковців, практичні усі вони виокремлюють такі ознаки процесуальних рішень як: владне волевиявлення; процесуальна форма; визначене коло суб'єктів; вирішення правових питань; обов'язковість виконання.

Керуючись викладеним, поняття процесуального рішення слідчого, прокурора в контексті предмета дослідження можна сформулювати як владно-розпорядчий акт, спрямований на вирішення правових питань щодо початку досудового розслідування, який відповідає вимогам закону і відомчих нормативно-правових актів.

Виняткове значення процесуальних рішень на початку досудового розслідування полягає у тому, що вони визначають не лише початок кримінально-процесуальної діяльності, а й подальший напрям кримінального провадження та вважаються юридичними фактами для ухвалення наступних процесуальних рішень, впливають на їх обрання та обґрунтування. Момент початку досудового розслідування, у свою чергу, визначає обсяг повноважень органів, які здійснюють кримінально-процесуальну діяльність щодо проведення слідчих (розшукових) дій, застосування заходів процесуального примусу, реалізацію прав та законних інтересів учасниками кримінального провадження тощо.

З метою визначення місця процесуальних рішень у структурі кримінально-процесуальної діяльності та усвідомлення їх значення, зокрема на початку досудового розслідування, потрібно звернутись до їх класифікації.

У літературі одночасно із визначенням поняття процесуальних рішень пропонується їх класифікація за різними критеріями (підставами), що, як було зазначено, сприяє більш глибокому розумінню сутності згаданого поняття, його значення та місця у загальній структурі кримінального процесу, зокрема, і на початку досудового розслідування.

П.А. Лупинська з цього приводу зазначає, що класифікація процесуальних рішень має теоретичне та практичне значення. Теоретичне значення полягає у тому, що класифікація сприяє з'ясуванню загальної природи процесуальних рішень, а також особливостей окремих рішень та вимог закону, що висуваються до них. Практичне значення полягає у тому, що класифікація спрямована на забезпечення ухвалення законних та обґрунтованих рішень шляхом виокремлення тих загальних та особливих ознак, які повинні враховуватись під час ухвалення рішення щодо конкретних питань [99, с. 35].

Зважаючи на законодавчі зміни, що сталися з набуттям чинності КПК України, відбулось уточнення класифікацій процесуальних рішень, що ґрунтувались на законодавстві «радянського зразка». У якості

підстав для класифікації можна використати «класичні» критерії, запропоновані вченими різних історичних періодів, з посиленням на норми нового КПК України, а саме:

1) за процесуальною формою викладу: повідомлення (ст. 111); доручення (п. 3 ч. 2 ст. 40, ч. 1 ст. 69); вимога (п. 3 ч. 7 ст. 42); розпорядження (п. 3 ч. 7 ст. 42); постанова (ч. 3 ст. 110); обвинувальний акт (ст. 291); клопотання (п. 5 ч. 2 ст. 40, ч. 4 ст. 176, ст. 292) та ін.⁵

2) за ступенем визначеності у законі структурної впорядкованості рішень слідчого: рішення, елементи змісту (структура, складові) яких встановлені законом (обвинувальний акт – ст. 291, клопотання про застосування запобіжного заходу – ст. 184); рішення, які не мають нормативно визначеної форми та змісту, а лише названі у законі (доручення слідчого – ч.3 ст. 40);

3) залежно від ступеня конкретизації відповідних обставин: такі, що містять оціночні поняття та вимагають від слідчого розсуду (рішення про відкриття матеріалів іншій стороні – ч. 1 ст. 290) та такі, що зміст яких конкретно визначений законом (рішення про надання стороні захисту, потерпілому матеріалів досудового розслідування для ознайомлення за їх клопотанням ч. 1 ст. 221); залежно від предмету оцінки пропонується виокремлювати такі рішення, у яких слідчий повинен конкретизувати: характеристику особи та її поведінку (під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених неповнолітніми – ст. 485); властивості предметів та речей (під час зберігання речових доказів та вирішенні питання щодо них ч.6 ст. 100); часові параметри (під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій – ч. 5 ст. 246); ситуації, причини та інше (під час залучення захисника за призначенням – ст. 49 [176, с. 35–36];

4) по відношенню до предмету доказування – рішення, які відповідають на основні питання кримінального судочинства (чи мало місце кримінальне правопорушення, чи вчинив його обвинувачений) або вирішують проміжні питання, які мають характер додаткових, можуть бути розділена на основні та додаткові. До основних належать ті рішення, у яких на основі оцінки усієї сукупності зібраних у кримінальному провадженні доказів ухвалюється остаточне рішення у досудовому розслідуванні в цілому, або на окремих його етапах, по відношенню до певних осіб (постанова про закриття кримінального провадження – ст. 284 КПК; обвинувальний акт – ст. 291). Допоміжними називаються рішення

⁵ У КПК України, до того ж, згадуються проекти рішення про закриття кримінального провадження (п. 1 ч. 2 ст. 301) та клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності (п. 2 ч. 2 ст. 301), які виносяться слідчим під час розслідування кримінальних проступків (що є новелою в українському законодавстві, яка наразі не має належної правової основи).

ня, які сприяють вирішенню основних питань кримінального судочинства (рішення про проведення слідчих (розшукових) дій – ст. 223;

5) за інформаційним режимом їх ухвалення: ті, які увалюються у звичайному інформаційному режимі (ст. 223– загальний порядок проведення слідчих (розшукових) дій та рішення, що ухвалюються у особливому інформаційному режимі (ст. 246 – негласні слідчі (розшукові дії)).

6) залежно від етапу досудового розслідування процесуальні рішення поділяються на ті, що визначають: початок досудового розслідування або початкові (ст. 214), напрям досудового розслідування або проміжні (ст. 223), закінчення досудового розслідування або кінцеві (ст. 284);

7) за способом словесно-документального прояву (зовнішня форма) рішення слідчого можуть бути такими, які такого не потребують (наприклад, рішення при визнання достатніми зібраних доказів для складання обвинувального акту – ч. 1 ст. 290;

8) за функціональною спрямованістю (за задачами, що виконуються у кримінальному процесі) рішення слідчого поділяються на такі, що:

визначають початок і напрям досудового розслідування: рішення про внесення відомостей до ЄРДР та початок розслідування (ст. 214), про зупинення (ч. 4 ст. 280) та поновлення досудового розслідування (ст. 282), про закриття кримінального провадження (ч. 3 ст. 284), про поновлення процесуального строку (ч. 1 ст. 117), про продовження строку попереднього розслідування (ст. 295) та ін. За характером правових наслідків, рішення слідчого про закінчення досудового розслідування можуть бути поділені на: про обвинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення (ст. 291), про припинення кримінального провадження (ст. 284), про застосування примусових заходів медичного та виховного характеру (ст. 292);

є підставою для залучення у кримінальне провадження його суб'єктів та визначають їх процесуальне становище, а саме рішення про залучення особи у якості: законного представника підозрюваного, обвинуваченого (ч. 3 ст. 44), захисника для здійснення захисту за призначенням (ст. 49) та для проведення окремої процесуальної дії (ст. 53), спеціаліста (ч. 3 ст. 71) та ін.;

спрямовані на збирання та перевірку доказів: доручення про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам (п. 3 ч. 2 ст. 40); про вилучення речових доказів (ч. 2 ст. 100), про пред'явлення особи для впізнання (ст. 228), про проникнення до житла або іншого володіння особи (ст. 233), про встановлення місця знаходження радіоелектронного засобу (ст. 268), про аудіо-, відео контроль місця (ст. 270), про виконання

спеціального завдання із розкриття злочинної групи або злочинної організації (ст. 272) та інші, які мають організаційний характер, спрямовані на створення умов для пошуку та збирання доказової інформації, забезпечують формування доказової бази у досудовому розслідуванні;

забезпечують належну поведінку суб'єктів кримінального судочинства (у тому числі шляхом застосування заходів процесуального примусу): про заборону застосування технічних засобів під час проведення окремої процесуальної дії або на окремій стадії кримінального провадження (п. 11 ч. 3 ст. 42), про дозвіл на потерпілому розголошувати відомості, які стали відомі йому у зв'язку із участю у кримінальному провадженні, що становлять охоронювану законом таємницю (п. 3 ч. 1 ст. 57), про привід (ст. 148, 150), про затримання особи (ст. 168), про застосування запобіжного заходу (ст. 176), пр. заборону особі покидати місце огляду до його закінчення та вчиняти будь-які дії, що зважають проведеною огляду (ч. 6 ст. 237) та ін.;

спрямовані на реалізацію та охорону прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні: про доручення відповідному органу (установі), уповноваженому законом на надання юридичної допомоги, надати адвоката для здійснення захисту за призначенням та забезпечити його прибуття у зазначений часта місце для участі у кримінальному провадженні (ч. 2 ст. 49), про забезпечення безпеки потерпілого (п. 5 ч. 1 ст. 56), про відкриття матеріалів іншій стороні (ст. 290), про видалення відомостей, які не будуть розголошені у ході судового розгляду (ч. 5 ст. 290) та ін.;

забезпечують відшкодування збитку, спричиненого кримінальним правопорушенням та можливу конфіскацію майна: рішення про тимчасове обмеження у користуванні правом (ст. 148), про тимчасове вилучення майна (ст. 168) та про його арешт (ст. 170, 171) тощо;

9) залежно від строків ухвалення рішень: рішення, для яких конкретні строки їх ухвалення визначені законом (ст. 214), рішення, для яких конкретні строки їх ухвалення законом не встановлені (ч. 3 ст. 284);

10) за ступенем процесуальної самостійності слідчого: рішення, які ухвалюються ним самостійно (ст. 246), також ті, які потребують узгодження із прокурором, керівником органу досудового розслідування або одержання дозволу на їх реалізацію від слідчого судді, наприклад: клопотання слідчого про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій повинно узгоджуватись із прокурором (п. 5 ч. 2 ст. 40); постанова слідчого про проведення негласної слідчої (розшукової) дії узгоджується із керівником органу досудового розслідування (ч. 2 ст. 272); потребує узгодження з керівником органу досудового розслідування (або прокурором) рішення слідчого про

продовження строку виконання негласної слідчої (розшукової) дії (ч. 4 ст. 272); у подальшому, із узгодженим прокурором клопотанням слідчий звертається до слідчого судді, який дозволяє або відмовляє у проведенні відповідної слідчої (розшукової) дії (наприклад, п. 5 ч.2 ст. 40– клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження);

11) за стороною (суб'єктом), що ініціює ухвалення рішення на ті, що ініціюються самим слідчим (ст. 246– про проведення негласних слідчих (розшукових) дій (стороною обвинувачення) та такі, що ухвалення яких ініціює сторона захисту (наприклад, клопотання про залучення експерта – ст. 243; клопотання про тимчасовий доступ до речей та документів – ст. 160). Рішення, що ініціюються прокурором (п. 3 ч. 2 ст. 36– доручення органу досудового розслідування проведення дослідження фактів, викладених у заяві особи);

12) за ступенем унікальності процесуальних рішень слідчого: первинні (одиночні – ст. 214 КПК України про початок досудового розслідування) та повторні рішення;

13) щодо можливості впливу слідчого на остаточність ухваленого ним рішення – на незмінні та такі, що можуть бути змінені, доповнені або відмінені самим слідчим. Крім того, щодо можливості впливу інших суб'єктів кримінального судочинства на остаточність рішення слідчого, серед останніх можна виокремити ті, які можуть бути відмінені (прокурором – п. 7 ч. 2 ст. 36 та слідчим суддею – ч. 2 ст. 307) або змінені (прокурором – п. 12 ч. 2 ст. 36);

14) можливість оскарження рішень слідчого на стадії досудового розслідування: ті, що можуть бути оскаржені у ході досудового розслідування (п. 2 ч. 1 ст. 303– про призупинення досудового розслідування та ін.), ті, що не можуть бути оскаржені на цій стадії кримінального провадження (ч. 2 ст. 303);

15) за суб'єктами оскарження (ч. 1 ст. 303): заявником; потерпілим (його представником або законним представником); підозрюваним (його захисником або законним представником); власником тимчасово вилученого майна; особою, якій відмовлено у визнанні потерпілим; особою, до якої можуть бути застосовані заходи безпеки; особою, якій відмовлено у задоволенні клопотання щодо проведення слідчих (розшукових) дій (її представником, законним представником або захисником)[106, с. 81].

Отже, представлена класифікація процесуальних рішень має як теоретичне, так і практичне значення. Вона дозволяє виокремити і усвідомити особливості кожного виду процесуальних рішень, прийнятих на досудових стадіях, їх юридичну природу і юридичний зміст, вимоги, які пред'являються до них законодавцем, а також сприяє правильному

застосуванню норм закону, дотриманню прав учасників кримінального провадження. Підготовка і прийняття процесуальних рішень є лише необхідною передумовою практичних дій щодо їх виконання. У подальшому отримані при реалізації рішення відомості обумовлюють необхідність (або підставу) прийняття нових рішень тощо. Прийняття рішень, виконання яких заздальгідь нереально, є виявом недостатнього професіоналізму, а в наслідку – неефективним використанням процесуальних засобів.

Як вже зазначалося, відповідно до ч. 2 ст. 214 КПК України досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР, а у ч. 3 ст. 214 КПК України зазначено, що здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до ЄРДР або без такого внесення не допускається. Проте у ч.3 КПК України визначаються також окремі процесуальні положення щодо початку досудового розслідування у разі виявлення ознак кримінального правопорушення на морському чи річковому судні, що перебуває за межами України. У цьому разі досудове розслідування розпочинається негайно, а відомості про нього вносяться до ЄРДР за першої можливості. Говорячи про такі випадки не можна також не звернути увагу на невідповідність положень ч.3 ст. 214 КПК України та низки статей глави 41 КПК України, якими регламентовано особливості кримінального провадження на території дипломатичних представництв, консульських установ України, на повітряному, морському чи річковому судні, що перебуває за межами України під прапором або з розпізнавальним знаком України, якщо це судно приписано до порту, розташованого в Україні. Так, зокрема, законодавцем у ч. 3 ст. 214 КПК України залишилось неврегульованим питання про початок досудового розслідування у разі виявлення ознак кримінального правопорушення на повітряному транспорті, що, безумовно, потребує відповідного коригування положень згаданої норми.

Відтак основним процесуальним рішенням слідчого на початку досудового розслідування є рішення про внесення відомостей до ЄРДР, що визначає початок досудового розслідування.

Водночас науковцями та практиками неоднаково визначається момент з якого фактично розпочинається кримінально-процесуальна діяльність та зокрема досудове розслідування. Відмінність у поглядах можна пояснити недоліками законодавчої регламентації початку досудового розслідування про які вже неодноразово наголошувалось. Загалом же ця проблема не нова, і кримінально-процесуальне законодавство (у редакції КПК 1960 року) у цій частині також було предметом критики.

Так, у наукових працях, що ґрунтувались на положеннях КПК 1960 року, стадія порушення кримінальної справи переважно визначалась як

така, що починається з моменту офіційної фіксації органом дізнання, слідчим, прокурором надходження інформації про злочин та реєстрації в органах міліції (Б.Т. Безлепкін, М.І. Бажанов) [8]. Однак були і критики такої позиції [10, с. 59]. Детально описує етапи стадії порушення кримінальної справи О.Ю. Татаров. Перший етап починається з моменту приймання заяв і повідомлень та іншої інформації про злочин. Сутність цього етапу полягає в учиненні компетентними посадовими особами державних органів, які ведуть кримінальний процес, сукупності дій, пов'язаних з отриманням від фізичних і юридичних осіб інформації про злочин. Всю інформацію, що надходить до компетентних державних органів, залежно від способу її подання, поділяють на дві групи: 1) інформація про злочини, що міститься в джерелах, визначених законом як приводи для порушення кримінальної справи; 2) інформація про злочини, що надійшла телефоном чи за допомогою інших засобів зв'язку. Другий етап починається з моменту реєстрації прийнятих джерел інформації (заяв і повідомлень про злочин. Це фіксація факту приймання інформації про злочин відповідним органом з присвоєнням порядкового номера і стислим описом отриманих відомостей у реєстраційному документі. Реєстрація прийнятих джерел інформації про злочин виконує такі функції: надання документу, що містить відомості про вчинений або підготовлюваний злочин юридичної сили; визначення початкового моменту відліку термінів стадії порушення кримінальної справи; фіксація юридично значущої інформації. Третій етап полягає в пізнавальній діяльності органу дізнання, досудового слідства, прокурора, судді, здійснювана за допомогою передбачених законом засобів і спрямована на встановлення підстав до прийняття одного з кінцевих рішень стадії порушення кримінальної справи. Заяви і повідомлення про злочин перевіряють з використанням пізнавальних дій (процесуальних засобів). Четвертим є вирішення заяв, повідомлень та іншої інформації про злочин. На цьому етапі орган дізнання, слідчий, прокурор чи суддя залежно від обставин, встановлених під час провадження перевірочних дій, приймають одне з таких рішень: про порушення кримінальної справи, про відмову у її порушенні, про направлення заяви чи повідомлення за належністю [173, с. 227–228]. Автор також сукупність усіх процесуальних рішень на цій стадії поділяє на дві групи: 1) підсумкові, що відображують результати дослідчої процесуальної діяльності як сукупності взаємопов'язаних дій (рішення про порушення кримінальної справи, про відмову в порушенні кримінальної справи та про направлення заяви (повідомлення за належністю); 2) проміжні – про провадження окремих пізнавальних дослідчих дій [173, с. 264].

С.В. Слінько зазначає, що аналіз теоретичних точок зору, практика кримінального законодавства дають підстави для висновку про те, що порушення кримінальної справи починається з моменту отримання повідомлення про злочин. При цьому процесуальні дії не зводяться до слідчих, не вичерпуються ними. До процесуальних, а не слідчих дій належить витребування необхідних матеріалів, за допомогою яких може проводитися перевірка повідомлень про злочин [158].

Наведені положення наразі не втратили своєї актуальності, адже у КПК України не враховано слушні зауваження та пропозиції щодо регламентації моменту, з якого починається кримінально-процесуальна діяльність, а така важлива складова як розгляд заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення не одержала належного законодавчого закріплення. Відтак, з урахуванням законодавчих змін, дискусія щодо визначення моменту, з якого фактично починається досудове розслідування перейшла у наступний етап та набула нового змісту.

Ми поділяємо точку зору науковців, які вважають, що таким моментом є одержання інформації про кримінальне правопорушення (із заяви, повідомлення, у разі безпосереднього виявлення правоохоронними органами ознак кримінального правопорушення). І.В. Чурикова, аналізуючи норми КПК та відомчих нормативно-правових актів справедливо констатує, що з їх змісту не зрозуміло до якої стадії потрібно віднести дії, які проводяться з моменту прийняття інформації про кримінальне правопорушення, до внесення її до ЄРДР і зазначає, що можна вести мову про самостійну стадію кримінального процесу, виходячи із ознак стадії, що виокремлюють у юридичній літературі, а саме: 1) наявність завдань, властивих певній частині процесу; 2) визначено коло суб'єктів, які здійснюють на певному етапі процесуальну діяльність; 3) своєрідність процесуальної форми, у якій здійснюється ця діяльність; 4) специфічний характер кримінально-процесуальних відносин; 5) наявність підсумкового процесуального акта, у якому фіксується рішення про перехід кримінальної справи в наступну стадію процесу або завершення провадження взагалі [82, с. 12–13].

З урахуванням загаданих ознак, можна говорити про їх наявність у цій частині кримінального процесу: завдання відповідно до ст. 2 КПК України; існують такі учасники процесу, як заявник, слідчий, спеціаліст, оперативні підрозділи, поняті та інші; початок – отримання інформації про вчинене кримінальне правопорушення, підсумкове рішення – внесення до ЄРДР. Власне йдеться про приховану стадію порушення кримінального провадження [200, с. 229].

Висловлюються міркування про те, що існуючий підхід до визначення точки відліку кримінального провадження все ж таки не дає підстави вважати рішення про його початок процесуальними, оскільки

ЄРДР не відповідає вимогам ст. 110 КПК України, у якій зазначається, що процесуальними рішеннями є всі рішення органів досудового розслідування, прокурора та суду. Навряд чи буде правильним починати проведення слідчих дій, застосування заходів процесуального примусу в обхід прийняття законного і обґрунтованого рішення про 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 погодитися з думкою Л.В. Черечукіної про те, 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[195].

Підтримуючи необхідність винесення постанови про початок кримінального провадження (власна аргументація та пропозиції наведені в інших підрозділах), зауважимо, що за умов сучасного стану законодавства видається надто категоричним не вважати процесуальними рішення слідчого щодо яких законодавцем не встановлено вимоги винесення постанови зокрема про початок досудового розслідування. На нашу думку, потрібно говорити про необхідність коригування законодавства, ніж ставити під сумнів процесуальний характер одного з визначальних рішень кримінального провадження.

Такий висновок впливає також зі змісту ст. 110 КПК України де у ч. 1 зазначено, що процесуальними є всі рішення органів досудового розслідування, прокурора, слідчого судді, суду, а у ч. 3 йдеться про те, що рішення слідчого, прокурора приймаються у формі постанови, а постанова виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли слідчий, прокурор визнає це за необхідне. Відтак, не можна вважати не процесуальним і, наприклад, рішення слідчого про доцільність проведення певної слідчої (розшукової) дії, яке він приймає ще до винесення відповідної постанови. Таких прикладів можна навести багато, оскільки у кримінально-процесуальній діяльності виникає необхідність в ухваленні значної кількості рішень, які спрямовані на виконання завдань кримінального провадження, проте вимог щодо їх процесуальної форми законодавством не встановлюється.

Відтак, керуючись викладеним, розгляд проблем початку досудового розслідування убаचाється правильним та послідовним починати з приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, що враховано при визначенні структури дисертаційного дослідження.

Повертаючись до розгляду процесуального рішення про внесення відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування зауважимо, що аналіз ст. 214 КПК України та визначення місця цього процесуального рішення у загальній структурі кримінально-процесуальної діяльності дозволяє виокремити низку особливостей (ознак), притаманних саме цьому процесуальному рішення, що повинно враховуватись під час його прийняття з метою додержання вимог законності та обґрунтованості. До таких ознак належать: відсутність вимог щодо процесуальної форми – винесення постанови про початок досудового розслідування (критика цієї норми та пропозиції щодо усунення недоліків наведені у попередніх підрозділах); ним визначено початок і напрям досудового розслідування; законом встановлено чіткий строк для ухвалення цього рішення; процесуальне рішення ухвалюється слідчим самостійно; це рішення одиничне (не може бути повторене); незмінність процесуального рішення (не підлягає скасуванню та не може бути оскаржене).

Відтак, ухвалення рішення про початок досудового розслідування, з одного боку, потребує додержання чітко окреслених вимог щодо строку, протягом якого воно має бути ухвалене, це рішення має остаточної характер, а з іншого – не йдеться про обов'язковість його процесуальної форми та не згадується про підстави для його ухвалення, внаслідок таких протиріч у правозастосовній практиці мають місце певні проблеми та недоліки.

За результатами вивчення емпіричних даних (додаток Б) виокремлено типові порушення законодавства щодо ухвалення процесуальних рішень про початок досудового розслідування, зокрема: неприйняття процесуальних рішень (78 %); ухвалення рішень з порушенням строків (15 %); неправильне (неналежне) оформлення процесуальних рішень (7 %).

Неприйняття процесуальних рішень про початок досудового розслідування полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР. Переважно причинами цих порушень є намагання уникнути проведення досудового розслідування у повному обсязі. Порушення 24-годинного терміну для внесення відомостей до ЄРДР зазвичай фіксується засобами прокурорського нагляду та, як правило, пов'язане із намаганням додатково встановити обставини події з тим щоб, залежно від одержаних даних, визначитись чи вносити відомості до ЄРДР, чи розглянути заяву у порядку Закону України «Про звернення громадян». Крім того, можуть існувати об'єктивні причини таких порушень, наприклад, проблеми в роботі ЄРДР або технічні проблеми за місцем внесення відомостей.

Неналежне (неправильне) оформлення процесуальних рішень може полягати у помилках під час внесення відомостей до ЄРДР. Варто також наголосити, що практиці відомі випадки умисного незаконного ухвалення рішення про початок досудового розслідування. Наразі не уба-

чається можливим навести результати власного дослідження щодо таких порушень, адже вони не були безпосередньо виявлені. Проте, такі випадки трапляються. Опитування практичних працівників щодо загальних причин (без урахування суто технічних) недоліків та порушень під час прийняття процесуальних рішень на початку досудового розслідування засвідчило, що 25 % опитаних вказують на відсутність у законодавчих та відомчих нормативно-правових актах чіткого алгоритму прийняття та виконання процесуальних рішень; 14 % – недосконалість законодавчого визначення поняття процесуальних рішень у КПК України; 67 % – недостатнє (відсутність) визначення підстав для прийняття процесуальних рішень; 26 % – суперечливе визначення повноважень посадових осіб у частині прийняття та виконання процесуальних рішень; 4 % – інші причини (додаток Б).

Із наведеного убачається, що найбільшу увагу практичні працівники приділяють питанню законодавчого визначення підстав для ухвалення процесуальних рішень щодо початку досудового розслідування. Очевидно, що практична реалізація цього нагального питання полягає у внесенні змін до КПК України щодо законодавчого закріплення порядку розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та підстав для внесення відомостей до ЄРДР.

Аналіз практики роботи ОВС показує, що в окремих випадках неналежне виконання вимог кримінального процесуального закону при ухваленні процесуальних рішень слідчими та співробітниками оперативних підрозділів, особливо на початку досудового розслідування, при затриманні особи, проведенні та оформленні результатів слідчих дій, призводять до істотних порушень прав та законних інтересів громадян і, як результат – тягнуть негативні наслідки як для самих працівників, які приймають рішення або невміло організовують їх виконання, так і керівників відповідних органів (служб).

Як свідчать результати перевірок, проведених працівниками Головного слідчого управління та Головного штабу МВС України, керівники ОВС у непоодиноких випадках допускають укриття кримінальних правопорушень від реєстрації в ЄРДР та подальшого розслідування (такими, що приховані від реєстрації, вважаються заяви і повідомлення або вимоги заявника про необхідність здійснення кримінального переслідування, якщо відомості про них на час виявлення не внесені до ЖСО, а власне заяви та повідомлення не отримали відповідного реєстраційного номера або заявнику не вручено талона-повідомлення). При перевірці порядку ведення ЖСО встановлено, що деякі начальники міськрайлінорганів автоматично проставляють відмітки про ознайомлення з порядком їх ведення. Трапляються й прорахунки, пов'язані з несвоечасним направленням на місця події СОГ (не використовуються

можливості груп швидкого реагування та дільничних інспекторів міліції), що нерідко призводить до приховування кримінальних правопорушень (зокрема тяжких та особливо тяжких злочинів), за якими, попри всю очевидність ознак кримінально каранних дій, працівниками оперативних підрозділів або дільничними інспекторами міліції за «старою практикою» складаються висновки про закінчення розгляду заяв (без внесення інформації до бази єдиного обліку)⁶.

Поєднання різних форм процесуального контролю і нагляду, які доповнюють одне одного, гарантують законність такого процесуального рішення, як початок досудового розслідування. З набранням чинності КПК України процедура обліку кримінальних правопорушень вже де-що змінилась. Згідно з Положенням про порядок ведення ЄРДР прокуратора є держателем реєстру та, відповідно, розпорядником усієї інформації, що міститься в ньому. Керівники прокуратур та органів досудового розслідування, прокурори, слідчі та інші уповноважені особи ОВС, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та Державного бюро розслідувань виконують функції з інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів та ведення спеціальних обліків (оперативних, оперативно-облікових, дактилоскопічних тощо) відповідно до чинного законодавства (п. 1.11 Положення)⁷.

Таким чином, з запровадженням автоматизованих інформаційних систем ЖСО (1 липня 2013 року) та ЄРДР, ОВС отримали принципово нові можливості оперативно узагальнювати, аналізувати та реалізовувати інформацію про стан злочинності в державі (за окремими видами кримінальних правопорушень, різними періодами, регіонами, службами тощо). З метою якнайшвидшого створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів та ведення спеціальних обліків до визначення порядку обміну інформацією, яка міститься в ЄРДР та автоматизованих інформаційних системах ОВС, Міністром внутрішніх справ доручено організувати формування обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх вчинили або підозрюються в їх учиненні, досудове розслідування за якими здійснюється слідчими ОВС. Відповідно до нового Порядку обліку кримінальних правопорушень (затвердженого наказом МВС України від 20 листопада 2012 року № 18065) слідчий після внесення відповідних відомостей до ЄРДР не

⁶ За матеріалами перевірок організації діяльності окремих територіальних підрозділів ГУМВС, УМВС України в Закарпатській, Івано-Франківській, Харківській, Львівській, Тернопільській, Київській, Одеській Рівненській областях в умовах дії нового КПК України, а також вивчення організуючої ролі керівництва міськрайлінорганів та слідчих підрозділів.

⁷ Головним слідчим управлінням МВС ініційовано розроблення єдиного порядку взаємодії ГПУ і МВС щодо обміну інформацією з ЄРДР та інформаційних систем ОВС (затверджений спільним наказом від 17 листопада 2012 р. № 115/1046)

пізніше доби заповнює (роздруковує з Реєстру) відповідні документи первинного обліку та завіряє їх своїм підписом. Завірені обліково-довідкові документи упродовж доби передаються слідчим працівникові інформаційно-аналітичного підрозділу, про що вносяться відповідні відомості до журналу обліку статистичних карток. У свою чергу, працівник інформаційно-аналітичного підрозділу впродовж 24 годин зобов'язаний внести відомості, що містяться в отриманих документах (картках первинного обліку), до інформаційно-пошукової системи ОВС⁸.

Зазначені зрушення в удосконаленні інформаційно-аналітичної роботи в ОВС набувають важливого загальнодержавного значення, оскільки одним з головних критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів в суспільстві визнається повнота відображення в статистичному обліку реального стану злочинності та змін в оперативній обстановці.

Таке бачення було і раніше. Відповідно до наказу МВС України від 14 лютого 2012 року № 138 «Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України та форми звітності № 1–КРІТ», затверджено порядок оцінки діяльності ОВС на базі нових критеріїв, основною метою запровадження якої є викорінення хибної практики удаваного зменшення (заниження) зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, приховування їх від обліку для штучного створення «позитивних» показників оперативно-службової діяльності ОВС.

Систему кримінальних процесуальних гарантій прийняття процесуальних рішень на початковому етапі досудового розслідування складають засади кримінального процесу, кримінальна процесуальна форма, процесуальний статус учасників кримінального процесу, можливість застосування заходів кримінального процесуального примусу, відомчий та судовий контроль, прокурорський нагляд, право на оскарження дій і рішень органів та посадових осіб, які ведуть процес.

Ураховуючи особливості першого етапу кримінального процесу, слід зазначити, що до особливих (специфічних) кримінальних процесуальних гарантій законності й обґрунтованості під час надходження заяв та повідомлень про злочин (кримінальне правопорушення) належать: заявлення клопотань; оскарження дій (бездіяльності) і рішень посадових осіб; здійснення прокурорського нагляду; судовий і відомчий контроль.

⁸ З урахуванням об'єктивної завантаженості слідчих підрозділів в умовах реалізації нового КПК України, що в окремих випадках позбавляє керівників органів досудового розслідування можливості забезпечити належний оперативний контроль за виконанням цього Порядку, наказом ГСУ МВС України від 23 листопада 2012 р. № 77 «Про управлінську діяльність Головного слідчого управління Міністерства внутрішніх справ» за всіма регіонами закріплено працівників ГСУ, відповідальних за щоденне узагальнення інформації про оперативну обстановку в державі, з наданням, в разі необхідності, практичної допомоги.

2.2. Проблеми кримінальної процесуальної регламентації прийняття та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення

Своєчасне та належне реагування на заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення є важливою запорукою виконання завдання кримінального провадження, що полягає у захисті особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охороні прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження (ст. 2 КПК України).

Вимоги щодо негайного та обов'язкового вжиття відповідних заходів закріплені у КПК України (ч. 1. 214), де зазначено, що слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР та розпочати розслідування.

У п. 3.1. Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 19 листопада 2012 року № 1050, кожен факт неприйняття, нереєстрації в ЖСО розцінюється як порушення законності. За виявленими фактами приховування від обліку шляхом неприйняття, нереєстрації заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події у 10-денний строк проводяться службові розслідування [136], а наказ МВС України № 940 від 22 жовтня 2012 року (п. 1.2.1) містить вимогу негайного реагування на всі кримінальні правопорушення та інші події, направлення на місця подій сил і засобів, необхідних для захисту порушених конституційних прав громадян [141].

Наведені законодавчі та нормативно-правові вимоги чітко та однозначно відображують позицію законодавця щодо неприпустимості зволікання та неналежного реагування на правопорушення та визначають такі дії (бездіяльність) як порушення законності. Проте, незважаючи на зазначені вимоги, законодавче та нормативно-правове закріплення яких мало б унеможливити приховування злочинів від реєстрації та забезпечити виконання вимог негайного реагування на усі заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення та подальше проведення розслідування, наразі доводиться констатувати, що згадані порушення законодавства відбуваються і надалі.

Керівництвом МВС України постійно наголошується на необхідності швидкого та адекватного реагування на будь-яку заяву чи повідом-

лення, яке надійшло до ОВС. Водночас працівники міліції не повинні думати про збільшення кількості злочинів, ні про будь-яку статистику, ні про відсотки. Оцінка роботи органів внутрішніх справ здійснюватиметься лише через ставлення населення до діяльності міліції, адже саме думка громадськості – найголовніший фактор оцінки правоохоронців у всьому світі [126].

Проте, навіть поверхневе вивчення громадської думки свідчить про негативну оцінку роботи органів внутрішніх справ у частині реагування на звернення громадян та повідомлення про кримінальні правопорушення [54].

Утім, здебільшого негативні відгуки викликані тим, що заявники, звертаючись до правоохоронних органів вважають, що реєстрація відповідних звернень обов'язково передбачає подальше їх внесення до ЄРДР та початок досудового розслідування і практично кожен заявник оцінює своє звернення як таке, що містить інформацію про вчинення саме кримінального правопорушення, що очевидно, не завжди відповідає дійсності. На нашу думку, позитивно вплинути на ситуацію могло б підвищення рівня правової культури громадян.

Водночас потрібно визнати існування низки проблем організаційного та законодавчого характеру, що стосуються діяльності ОВС у частині приймання і реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, які негативно впливають на якість цієї діяльності, а отже і оцінювання суспільством результатів роботи правоохоронців.

Зважаючи на особливе теоретичне і практичне значення цього питання, на нашу думку, потрібно детально проаналізувати сучасний стан законодавчої та нормативно-правової регламентації у цій частині, на основі емпіричних даних виявити системні недоліки цієї діяльності та запропонувати шляхи їх усунення [20, с. 138].

Насамперед звертає на себе увагу той факт, що порядок реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення чітко не регламентується КПК України. Проте він конкретизується у відомчих нормативно-правових актах. До них належать такі:

Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69, за погодженням Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України та Голови Державної податкової служби України (зі змінами, затвердженими наказами Генерального прокурора України від 14 листопада 2012 року № 113, від 25 січня 2012 року, № 13, від 25 квітня 2012 року № 54);

Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про кримінальні пра-

вопорушення та інші події та положень про комісії, затверджена наказом МВС України від 19 листопада 2012 року № 1050;

наказ МВС України від 22 жовтня 2012 року № 940 «Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України»;

Порядок взаємодії між органами внутрішніх справ, закладами охорони здоров'я та прокуратури України при встановленні факту смерті людини, затверджений спільним наказом ГПУ, МВС України, Міністерства охорони здоров'я України від 28 листопада 2012 року № 1095/955/119;

Порядок спільних дій органів внутрішніх справ, Державної інспекції техногенної безпеки України та Міністерства надзвичайних ситуацій України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з пожежами, затверджений спільним наказом МВС і МНС України від 30 листопада 2012 року № 1106/1377;

Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затверджена наказом Генерального прокурора України від 03 грудня 2012 року № 125;

наказ Генерального прокурора України від 25 вересня 2012 року № 15гн «Про організацію роботи з питань статистики, ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та нагляду за обліком кримінальних правопорушень»;

Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в Службі безпеки України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затверджена наказом Служби безпеки України від 18 березня 2013 року № 515;

Порядок прийняття та обліку в установах виконання покарань і слідчих ізоляторах заяв повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затверджений наказом Мін'юсту України від 8 лютого 2014 року № 302/5.

Зі змісту згаданих відомчих нормативно-правових документів можна визначити основні положення діяльності щодо приймання, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень кримінальні правопорушення та інші події в органах та підрозділах внутрішніх справ. Зокрема йдеться про таке:

по-перше, до джерел інформації про вчинення кримінальних правопорушень та інші події, що надходять до ОВС, уповноважених розпочати досудове розслідування, належать: повідомлення будь-яких осіб;

самостійно виявлені слідчим або іншою службовою ОВС з будь-якого джерела обставини кримінальних правопорушень;повідомлення будь-яких осіб, які затримали підозрювану особу на місці вчинення кримінального правопорушення;

по-друге, єдиний облік являє собою прийняття та реєстрацію органами та підрозділами внутрішніх справ заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події;

по-третє, приймання заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події являє собою дії службових осіб ОВС при одержанні заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події;

по-четверте, реєстрація заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події полягає у присвоєнні кожній отриманій заяві і повідомленню про вчинення кримінального правопорушення та іншої події порядкового номера і фіксацію у відповідних облікових документах стислих даних про заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення та інші події;

по-п'яте, заяви і повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події реєструються цілодобово в черговій частині ОВС уповноваженими працівниками чергових частин МВС України, ГУБОЗ МВС України, ГУМВС, УМВС, УБОЗ, органів внутрішніх справ одразу після їх надходження та вносяться до ЖЄО та інтегрованої інформаційно-пошукової системи ОВС, до якої також одразу вносяться усі відомості з ЖЄО;

по-шосте, про наявність письмових заяв про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, що надійшли до чергової частини ОВС, а також повідомлень, які надійшли усно, у яких наявні відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, після реєстрації в ЖЄО оперативний черговий доповідає начальникові слідчого підрозділу для внесення слідчими відповідних відомостей до ЄРДР та інформує про це начальника ОВС;

по-сьоме, заяви і повідомлення, що надійшли до чергової частини ОВС, у яких відсутні відомості, які можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, після реєстрації в ЖЄО доповідаються оперативним черговим начальникові ОВС або особі, яка виконує його обов'язки, для розгляду та прийняття рішення згідно із Законом України «Про звернення громадян» або Кодексом України про адміністративні правопорушення [136];

по-восьме, заяви та повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення подаються як в усній, так і в письмовій формі, і можуть надсилатися поштою чи іншим засобом зв'язку або подаватись громадянином особисто; усна заява, подана на особистому прийомі, після

попередження заявника про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про злочин заноситься до протоколу усної заяви про вчинене кримінальне правопорушення, який скріплюється особистим підписом заявника;

по-дев'яте, відповідно до ст. 60 КПК України, особа, яка подала заяву, отримує від органу, до якого вона звернулася, документ про прийняття і реєстрацію цієї заяви; після офіційного прийняття та реєстрації заява (повідомлення) про кримінальне правопорушення передається керівнику органу досудового розслідування, який визначає попередню правову кваліфікацію та працівника, який проводитиме розслідування.

Відтак, виняткове значення діяльності з приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення полягає у тому, що момент одержання інформації про кримінальне правопорушення визначає початок кримінально-процесуальних відносин, відбувається фіксація таких відносин шляхом реєстрації заяви (повідомлення), виникають передумови для внесення відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування у разі наявності у цій інформації відомостей, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Проте із аналізу нормативно-правових актів не убачається чіткого визначення вимог, яким мають відповідати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення. Зрозуміло, що не виправдано вимагати від заявників, наприклад, кримінально-правової кваліфікації діяння або беззаперечних доказів його вчинення, адже – це завдання органів досудового розслідування, не варто також наполягати на певній формі такої заяви (друкований документ, визначена структура, посилання на статті КК або КПК України тощо). Проте, на нашу думку, потреба у регламентації певних вимог до заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення все ж існує. На підтвердження варто навести положення п. 4 ч.5 ст. 214 КПК України, в якій зазначено, що відомості про кримінальне правопорушення, викладені у заяві, повідомленні чи виявлені з іншого джерела, повинні відображати короткий зміст обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Питання щодо змісту заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення актуалізувалось за умов дії КПК України 2012 року з огляду на те, що суттєво спростилась процедура початку досудового розслідування. Адже за КПК 1960 р. перед порушенням кримінальної справи у правоохоронних органів була можливість проведення певного обсягу дій, спрямованих на додаткове з'ясування обставин, про які повідомляє заявник (попередня перевірка). Щодо переліку цих дій, то він був значним, а надто у порівнянні з КПК України. Так, КПК «радянського зразка» передбачав такі засоби отримання доказів у стадії порушення кримінальної справи: безпосереднє отримання заяв і повідомлень про

злочини; з'явлення з повинною; отримання пояснень від громадян; витребування та отримання предметів та документів; провадження огляду місця події; провадження виїмки поштово-телеграфної кореспонденції; зняття інформації з технічних каналів зв'язку; проведення судово-медичного чи медичного освідчування; проведення ревізій та аудиторських перевірок; здійснення оперативно-розшукових заходів. Як виняток, до порушення кримінальної справи допускалося проведення таких слідчих дій як огляд місця події, виїмка поштово-телеграфної кореспонденції, зняття інформації з технічних каналів зв'язку, судово-медичне освідчування [175, с. 416–417].

До того ж, науковцями та практиками наголошувалось на доцільності розширення цього переліку (за рахунок проведення експертизи) з метою збільшення пошукових можливостей попередньої перевірки.

В цілому ж, існування інституту дослідчої перевірки пов'язувалось з необхідністю створення своєрідного «фільтру», який дозволяв «відсіювати» необґрунтовані заяви або повідомлення про злочини, а також забезпечував зосередження зусиль слідчих підрозділів на досудовому розслідуванні «реальних» злочинів. У подальшому на підставі статистичних даних щодо кількості порушених кримінальних справ, кількості закритих кримінальних справ, кількості кримінальних справ, які перебували в провадженні того чи іншого слідчого підрозділу тощо, формувалася загальна оцінка рівня злочинності у державі, а також ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії злочинності.

Вже з набранням чинності новим КПК України, ГПУ, сприймаючи об'єктивну неминучість «відсіву» певної частини кримінальних проваджень, які мають перспективу прийняття в них рішень на підставі пп. 1, 2 ч. 1 ст. 284 КПК (внесені до ЄРДР відомості за заявами громадян, у яких наявні формальні ознаки кримінального правопорушення), намагаючись створити той самий «фільтр» (на кшталт стадії порушення кримінальної справи за КПК 1960 року) для запобігання в окремих випадках проведенню в таких провадженнях повноцінного розслідування, ініціювала внесення змін до Положення про порядок ведення ЄРДР (з доповненням пунктом 2.2 згідно з наказом ГПУ від 14 листопада 2012 року № 113), якими передбачається, що у разі, якщо у заяві чи повідомленні не наведено достатньої інформації про вчинене кримінальне правопорушення (з огляду на вимоги ч. 5 ст. 214 КПК України), то для її встановлення проводяться певні перевірочні дії (зокрема, направлення вимоги до установ, підприємств, організацій про витребування необхідних документів тощо). Такі дії повинні були виконані у строк, що не перевищував семи днів. У кримінальних провадженнях зазначеної категорії проведення досудового розслідування слідчий доручав співробітникам оперативних та інших підрозділів, які відповідно до ч. 2 ст. 41,

ч. 2 ст. 40 КПК та Закону України «Про міліцію» (ст. 7, 9) мають право на здійснення цієї діяльності.

Проте вже наказом Генерального прокурора від 25 квітня 2013 року № 54 зазначені нововведення було скасовано. А щодо доцільності проведення такої перевірки висловлювались сумніви, адже встановлення відсутності події кримінального правопорушення або відсутності у діянні складу кримінального правопорушення може бути здійснено під час проведення досудового розслідування в порядку і в терміни, визначені КПК України. Водночас, позитивний ефект проведення такої перевірки, безумовно, був би досягнутий у випадку її здійснення до моменту початку кримінального провадження [187, с. 108].

Критики зазнав і проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування» (реєстр. № 4263 від 25 лютого 2014 року), яким пропонується унормувати порядок прийняття заяв, повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення, у тому числі збільшити строк, протягом якого відомості про правопорушення мають бути внесені до ЄРДР з 24 до 48 годин. Однак, у висновку Верховного Суду України до згаданого законопроекту зазначено, що положення щодо збільшення строку внесення відомостей до ЄРДР руйнують установлену КПК України прозору процедуру початку досудового розслідування кримінальних правопорушень та систему запобігання й протидії корупції. З практичної точки зору надання слідчому, прокурору 48 годин для прийняття рішення щодо достатності даних, які вказують на наявність ознак кримінального правопорушення є недоцільним, а також фактично є кроком, спрямованим на повернення до раніше існуючої в КПК 1960 року процедури проведення дізнання, яке могло тривати до 10 діб [25].

Вважаємо, що передбачена ст. 214 КПК України відмова від стадії порушення кримінальної справи в вітчизняній правовій дійсності значно погіршує правовий захист особи, щодо якої проводиться розслідування, та позбавляє її можливості оскаржувати безпідставне відкриття проти неї кримінального переслідування. Доцільним вбачається й законодавче удосконалення механізму реалізації способів перевірки за заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення з урахуванням відповідного досвіду деяких країн пострадянського простору, у КПК яких передбачено вичерпний перелік видів перевірочних дій з розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.

Відтак, пропонуємо зміни, які унормують вказані положення КПК, зокрема шляхом доповнення ст. 214 положенням про те, що перевірка відомостей про кримінальне правопорушення має бути проведена протягом 10 днів з моменту внесення таких відомостей до ЄРДР. Протягом

проведення такої перевірки має заборонятися вчинення будь-яких слідчих (розшукових) дій, передбачених КПК. Перевірка може проводитись шляхом відібрання пояснень, витребування копій документів та відомостей, проведення огляду місця події, одержання висновків спеціалістів у відповідних галузях знань (додаток Д). Запровадження цієї норми дозволить заощадити робочий час слідчих, які позбавлятимуться необхідності наповнювати матеріали кримінального провадження великою кількістю документів. Наприклад, якщо при виїзді за повідомленням про ненасильницьку смерть громадянина члени слідчої групи встановлюють, що його смерть настала у в'язку з похилим віком, в результаті тяжкого захворювання, що підтверджується медичними документами, поясненнями родичів, відсутністю тілесних ушкоджень та висновком розтину трупа, слідчому не потрібно витрачати час на допит родичів, призначення судово-медичної експертизи та виконання інших слідчих (розшукових) дій, чого вимагає від нього процесуальний керівник з метою забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розслідування.

Запропоновані положення, спрямовані на унормування порядку прийняття заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, можуть бути взяті за основу при удосконаленні кримінального процесуального законодавства, яке й досі триває. Нині ж ця діяльність регламентується тільки відомчими нормативними актами. На нашу думку, варто також визначити критерії, яким мають відповідати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення.

Так, справедливо зауважує В. Фастовець, що визначення таких критеріїв є обов'язковим з наступних причин: 1) необхідно провести чітке відмежування заяви або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення від інших звернень громадян (наприклад, скарг), адже в іншому випадку будь-яке звернення громадянина до правоохоронного органу може стати підставою для відкриття кримінального провадження та початку здійснення досудового розслідування; 2) кожна заява або повідомлення мають містити виклад обставин, що свідчать про вчинення саме кримінального правопорушення, та давати підстави здійснити попередню кримінально-правову кваліфікацію останнього. Адже відповідно до положень КПК України навіть у випадку відсутності у заяві або повідомленні ознак кримінального правопорушення та помилкової кримінально-правової кваліфікації заявником такої події, відповідні відомості можуть бути внесені до ЄРДР, після чого буде розпочате досудове розслідування; 3) можливість не зазначати в заяві або повідомленні про вчинення кримінального правопорушення відомостей про особу заявника суттєво ускладнить досудове розслідування в рамках відкритих за такими заявами або повідомленнями кримінальними провадженнями, а також створить передумови для відкриття кримінальних прова-

джень на підставі заяв або повідомлень, відправлених з хуліганських або інших мотивів [188, с. 48–49].

До того ж існують проблемні питання щодо надходження анонімних заяв та оцінки їх змісту, порядку попередження заявника про кримінальну відповідальність за повідомлення завідомо неправдивих відомостей та ін.

Зокрема, що стосується анонімних заяв та повідомлень очевидно, що не завжди їх ініціатори керуються хуліганськими або особистісними мотивами, бажання залишитись не відомими може бути викликане побоюваннями за свою безпеку та безпеку своїх близьких, а також небажанням бути залученими до кримінально-процесуальної діяльності, брати участь у проведенні слідчих (розшукових) дій, повідомляти джерела з яких стало відомо про вчинення кримінального правопорушення тощо. Проте такі заяви можуть містити цілком достовірні відомості про вчинення кримінального правопорушення. На нашу думку, у оцінці змісту та доцільності подальшого реагування на такі заяви варто виходити з суспільної небезпечності діяння, реальної можливості настання та тяжкості наслідків. Наприклад, одна справа, якщо надходить анонімне повідомлення про те, що певна особа зловживає своїми службовими повноваженнями, а інша – якщо готується теракт. На нашу думку, з метою формування однакового сприйняття та тлумачення змісту інформації у анонімних повідомлення особами, які уповноважені на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень варто розглянути можливість нормативно-правової регламентації розгляду анонімних повідомлень. У якості критеріїв для їх диференціації можна запропонувати наступні: 1) можливість заявника бути поінформованим про факти, про які він повідомляє; 2) реальність ризику настання шкідливих наслідків; 3) ступінь можливої (потенційної) суспільної небезпечності.

Відносно попередження заявника про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення, можна констатувати, що практична реалізація цього обов'язку уповноваженої особи супроводжується певними складностями.

У КПК України не регламентовано обов'язок особи, уповноваженої приймати та реєструвати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення попереджати заявника про кримінальну відповідальність за неправдивий донос. Проте у Положенні про ведення ЄРДР у п.1.1 розділу II зазначено, що усні заяви заносяться слідчим або прокурором до протоколу, який підписується заявником. А у п.1.3 йдеться про те, що особа, яка подає заяву чи повідомляє про кримінальне правопорушення попереджається під розпис про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення. Водночас цим пунктом передбачено, що особа не попереджається про кримінальну відповідальність за завідомо

неправдиву заяву або повідомлення про кримінальне правопорушення у разі їх передавання поштою або іншим засобом зв'язку. Згідно з п.1.4 розділу II Положення про ведення ЄРДР, заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення вважаються поданими з моменту попередження особи про кримінальну відповідальність (за винятком випадків, коли таке попередження не можливо зробити з об'єктивних причин: надходження заяви, повідомлення поштою, іншим засобом зв'язку, непридатний стан заявника, відрадження тощо).

Керуючись логікою, та зважаючи на власний досвід роботи у правоохоронних органах, можна зазначити, що добросовісний заявник, який повідомляє правоохоронні органи про вчинення кримінального правопорушення, або навіть, якщо він помилково вважає певну подію кримінальним правопорушенням, не потребує попередження про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий донос, адже у першому випадку він повідомляє про реальні події, а у другому – його повідомлення не вважається завідомо неправдивим у зв'язку з відсутністю наміру заявника ввести в оману правоохоронні органи та ініціювати безпідставне досудове розслідування. Натомість попереджати про кримінальну відповідальність доцільно насамперед тих заявників, які намагаються повідомити правоохоронним органами завідомо неправдиві відомості, керуючись особистісними цілями та намагаючись недобросовісно скористатись із застосування заходів кримінально-процесуального та кримінально-правового впливу. Зважаючи на такі недоліки нормативно-правової регламентації, у недобросовісних заявників з'являється легітимний привід уникнути відповідного попередження, наприклад, надіславши заяву поштою. Таким чином, виникає ситуація, у якій про кримінальну відповідальність попереджається особа, яка фактично не потребує такого попередження, а уникає такого попередження та, якій варто було його зробити. Тому, на нашу думку, зважаючи на сумнівність досягнення мети упередження повідомлення правоохоронним органам завідомо неправдивих відомостей про вчинення кримінальних правопорушень шляхом вибіркового попередження про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення, та зважаючи на відсутність такої вимоги у КПК України, варто у п. 1.4. Положення окремо зазначити якою службовою особою та у які терміни попереджається про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення заявник у разі надіслання ним заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення поштою або іншими засобами зв'язку.

Проте найбільш нагальні проблеми діяльності із приймання і реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення можуть бути виявлені лише на підставі дослідження емпіричних даних, що відобра-

жують результати роботи ОВС. Тому цьому напряму було приділено особливу увагу. Ознайомлення зі звітною та аналітичною інформацією МВС України свідчить про низку системних недоліків у частині діяльності щодо приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.

В узагальненому вигляді їх можна охарактеризувати як: системні порушення вимог законодавства особами (безпосередніми виконавцями), які уповноважені приймати та реєструвати заяви та повідомлення та їх керівниками; відсутність або недосконалість організації роботи з приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; недоліки законодавчої та відомчої регламентації цієї діяльності (додаток Б).

З метою з'ясувати характер та механізм найбільш типових порушень, вивчалась практика приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасність внесення щодо них відомостей до ЄРДР територіальними ОВС за матеріалами прокурорських перевірок, звітними та аналітичними даними. Щодо характеру та механізму таких порушень, то вони полягають у наступному.

1. Відсутність реагування на заяви громадян та повідомлення про кримінальні правопорушення, які надсилаються до ОВС державними установами, у тому числі й іншими правоохоронними органами. Часто такі заяви та повідомлення надходять від органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, які у процесі своєї діяльності виявляють відповідні правопорушення, нерідко повідомлення також надходять від контролюючих органів, лікувальних закладів та ін. Такі заяви та повідомлення залишаються без розгляду або належного реагування (розгляд у відповідності до Закону України «Про звернення громадян», у той час коли очевидно йдеться про вчинене кримінальне правопорушення), відомості до ЄРДР не вносяться, реєстрація відбувається у відповідних журналах, книгах обліку⁹.

2. Реєстрація заяв і повідомлень у ЖЄО із подальшим формулюванням «не встановлено обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення», внесення відомостей до ЄРДР не відбувається, розслідування не проводиться. Заява або повідомлення розглядаються у порядку Закону України «Про звернення громадян»,

⁹У разі наявності в матеріалах перевірки відомостей, що свідчать про відсутність події кримінального правопорушення або відсутність в діянні складу кримінального правопорушення, уповноважена службова особа має скласти *мотивований висновок*, який затверджує відповідний керівник або особа, яка виконує його обов'язки, з приєднанням інших документів (пояснень, рапортів, довідок тощо). Матеріали «спісуються» до підрозділу документального забезпечення в номенклатурну справу, про що робиться відповідна відмітка в ЖЄО і повідомляється прокурор.

Кодексом України про адміністративні правопорушення, в іншому порядку.

3. Розслідування за заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення відомості за якими внесені до ЄРДР не належить до компетенції органу внутрішніх справ, який їх вніс та проводить розслідування відповідно до ч. 2 ст. 214 КПК України.

4. Недодержання слідчими вимог ч. 4 ст. 218 КПК України про обов'язковість перевірки наявності вже розпочатих досудових розслідувань щодо того ж кримінального правопорушення. Несвоєчасне передавання матеріалів та відомостей, повідомлення прокурора, потерпілого або заявника та внесення відповідних відомостей до ЄРДР.

5. Недодержання вимог ч. 1 ст. 214 КПК України щодо невідкладного але не пізніше 24 годин після подання повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення внесення відомостей до ЄРДР у разі використання матеріалів ОРД як приводів та підстав для початку досудового розслідування. Зволікання з початком досудового розслідування, повернення матеріалів ОРД оперативним підрозділам без виконання вимог ч. 1 ст. 214 КПК України.

Слід також зауважити, що подібні порушення допускаються також іншими органами досудового розслідування, зокрема органами (підрозділами), які здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства та органами (підрозділами) Служби безпеки України.

Наведений перелік порушень законодавства при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та своєчасності внесення щодо них відомостей до ЄРДР не можна вважати вичерпним. За матеріалами прокурорських перевірок, крім аналогічних, І.В. Рогатюк визначає також інші порушення законодавства. Зокрема він зазначає, щодо перших, що у разі наявності в матеріалах перевірки відомостей, що свідчать про відсутність події кримінального правопорушення або відсутність в діянні складу кримінального правопорушення, уповноважена службова особа складає мотивований висновок, який затверджується відповідним керівником або особою, яка виконує його обов'язки, з приєднанням інших документів (пояснень, рапортів, довідок тощо). Матеріали «списуються» до підрозділу документального забезпечення в номенклатурну справу, про що робиться відповідна відмітка в ЖЕО і повідомляється прокурор. Щоправда, у ході проведеної прокуратурою Черкаської області перевірки з'ясувалось, що керівники органів внутрішніх справ у непоодиноких випадках належним чином не перевіряють відповідні висновки, складені підлеглими працівниками, унаслідок чого допускаються факти необліковування кримінальних правопорушень (такими, що приховані від реєстрації, вважаються заяви і повідомлення або вимоги заявника

про необхідність здійснення кримінального переслідування, якщо відомості про них на час виявлення не внесені до ЖСО, а власне заяви та повідомлення не отримали відповідного реєстраційного номера або заявнику не вручено талон-повідомлення). При перевірці порядку ведення ЖСО було встановлено, що деякі начальники міськрайлінорганів автоматично проставляють відмітки про ознайомлення з порядком їх ведення. Трапляються й порушення, пов'язані з несвоєчасним направленням на місце події СОГ (не використовуються можливості груп швидкого реагування та дільничних інспекторів міліції), що нерідко призводить до приховування кримінальних правопорушень (зокрема тяжких та особливо тяжких злочинів). Мають місце також випадки проведення слідчих (розшукових) дій (зокрема допиту свідків і потерпілих) за повідомленнями, що не внесені до ЄРДР [147, с. 114].

Ознайомлення із аналітичним матеріалом Головного слідчого управління МВС України щодо своєчасності, повноти та достовірності внесення слідчими відомостей про кримінальні правопорушення до ЄРДР, де окремо зауважується, що згідно з Методикою визначення ефективності та законності службової діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України та Переліку показників та індикаторів для їх визначення, затверджених наказом МВС від 02 квітня 2013 року № 334 «Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ», щодо розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події визначено показник – кількість унесених слідчими відомостей до ЄРДР у строк понад 24 години засвідчило, що причинами внесення до ЄРДР заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення у термін понад 24 години є наступні:

1. Порушення безпосередньо слідчими та керівниками слідчих підрозділів вимог ч. 1 ст. 214 КПК України. Причинами таких порушень переважно є зволікання та тяганина із внесенням відомостей до ЄРДР як через технічні помилки, так і умисний характер дій згаданих осіб.

2. Первинний розгляд у порядку Закону України «Про звернення громадян», а потім, у зв'язку із встановленням нових обставин, виявлено ознаки кримінального правопорушення. Так, наприклад, у лінійному відділі на станції Знам'янка УМВС України на Одеській залізниці зареєстровані у ЖСО матеріали за фактом телефонного повідомлення диспетчера ПЧ–10 станції Знам'янка про крадіжку деталей верхньої будови залізничної колії, перенесено до ЄРДР лише на п'ятий день. Причиною порушення вимог КПК України визнано той факт, що керівник слідчого підрозділу одразу не вбачив ознак кримінального правопорушення та повернув матеріали начальникові ОВС. Після того, як

співробітниками карного розшуку, в ході розгляду повідомлення в порядку Закону України «Про звернення громадян», було встановлено додаткові факти, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення, матеріали знову були направлені до слідчого підрозділу та внесені до ЄРДР.

3. Внесення до ЄРДР за вказівкою працівників прокуратури (або ними особисто) та апарату ГУМВС, УМВС відомостей по матеріалах, які було списано до справи відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

4. Несвоєчасне надання начальникам слідчих підрозділів, помічниками начальників чергових частин – оперативними черговими чергових частин штабів ОВС, матеріалів про вчинені кримінальні правопорушення.

5. Надання із запізненням слідчими ОВС до чергової частини письмової інформації про номер кримінального провадження, дату та час перенесення заяви до ЄРДР.

6. Начальниками слідчих підрозділів не вчасно підтверджувались відомості про кримінальні правопорушення, внесені в ЄРДР слідчими.

7. Несправність роботи системи ЄРДР.

8. Неналежне виконання першими заступниками начальників міськрайлінорганів – начальниками слідчих підрозділів, як головами комісій з контролю за станом прийняття та реєстрації в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події своїх обов'язків [94].

Отже, очевидно, що порушення законодавства при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення є поширеним явищем та мають різні прояви, проте у більшості здійснюються з метою уникнути проведення досудового розслідування.

Отже, процесуальне закріплення перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення вважається важливим засобом запобігання порушенням законодавства працівниками органів розслідування, а й відтак – забезпечення належного рівня законності та ефективності досудового провадження.

Проте практика реалізації слідчими, співробітниками оперативних підрозділів та іншими уповноваженими особами закріплених КПК України повноважень виявляє певні проблеми, які потребують наукового опрацювання з розробленням пропозицій правового та організаційного характеру щодо їх розв'язання.

2.3. Правові та організаційні питання внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань

ЄРДР – нова категорія вітчизняного законодавства та правозастосовної практики. І хоча практичному впровадженню ЄРДР передували наукова дискусія та широке фахове обговорення, наводились аргументи як на доцільність впровадження автоматизованого обліку кримінальних правопорушень, так і щодо передчасності такої новели, реальну оцінку щодо його роботи можна сформувати лише з урахуванням практики використання цього ресурсу. Кількість зареєстрованих в ЄРДР кримінальних проваджень збільшилась на 35 % або 20 тис. проваджень (якщо 2012 року щомісяця порушувалося близько 38 тис. кримінальних справ, то вже у 2013 році кожного місяця у Реєстрі залишалось 58 тис. проваджень).

Як бачимо, зміна у новому КПК способу початку досудового розслідування збільшила шанси потерпілих осіб на розслідування їх справ і притягнення винуватих до відповідальності. Але, водночас, намітилася тенденція до зростання (з 39,3 % у березні 2013 року до 63,7 % у березні 2014 року) відсотка кримінальних правопорушень (проваджень), у яких прийнято рішення про закриття з реабілітуючих підстав (цей відсоток мало чим відрізняється від кількості «відмовних» матеріалів за «старим» КПК). Це ставить під сумнів доцільність запровадження автоматичного початку досудових розслідувань.

Наразі науковцями та практиками порушено низку питань, пов'язаних із функціонуванням та адмініструванням ЄРДР, діяльністю осіб, які уповноважені розпочинати досудове розслідування шляхом внесення до нього відомостей про кримінальні правопорушення. Зокрема, постали проблеми щодо визначення поняття ЄРДР, його структури, за час його роботи виявлено низку недоліків, що потребує пошуку шляхів їх усунення також порушуються дискусійні питання щодо юридичного (правового) змісту діяльності з унесення та оброблення відповідних відомостей.

На нашу думку, зазначену проблематику доцільно розглядати у двох аспектах, які умовно можна охарактеризувати як технічний та юридичний (правовий). Перший – ми пов'язуємо із визначенням поняття ЄРДР, його структурою та призначенням, переліком суб'єктів, які мають доступ до ЄРДР та їх повноваженнями, а також порядком (механізмом) внесення до нього інформації, другий – із визначенням підстав для вне-

сення відомостей до ЄРДР з точки зору їх законності, достатності, обґрунтованості та повноти. Убачається, що такий підхід дозволить всебічно з'ясувати проблемні питання діяльності із внесення відомостей до ЄРДР, що визначає початок досудового розслідування та запропонувати можливі способи їх розв'язання.

Вимоги щодо створення ЄРДР викладено у ч. 2 ст. 214 КПК України та Перехідних положеннях (п. 22). Йдеться про те, що ГПУ протягом трьох місяців із дня опублікування КПК України зобов'язана була створити ЄРДР, а також розробити і затвердити за погодженням із МВС України, Службою безпеки України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, Положення про порядок його ведення. На виконання зазначених вимог Положення «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» (далі – Положення) за погодженням із МВС України, Службою безпеки України та Державною податковою службою України затверджено наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69.

У згаданому документі надається наступне визначення: Реєстр – це створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюється збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, зазначених у пункті 2.1 Положення, які використовуються для формування звітності, а також надання інформації про відомості, внесені до Реєстру.

Що стосується суб'єктів, які мають право доступу до ЄРДР, то їх перелік є обмеженим, неоднаковими також є їх повноваження та обсяг доступу до інформації.

Держателем ЄРДР визначено ГПУ, яка здійснює розробку засобів організаційного, методологічного та програмно-технічного ведення Реєстру; виконує функції адміністратора електронної бази даних (накопичення, зберігання, захист, контроль права доступу тощо); організує взаємодію з базами даних МВС України та Державної судової адміністрації України; розробляє нормативні документи щодо створення, ведення та користування даними Реєстру. Держатель має право доступу до відомостей, внесених до ЄРДР у повному обсязі з урахуванням повноважень, якими наділені прокурори та керівники підрозділів ГПУ.

Виконання функцій адміністратора ЄРДР покладається як на ГПУ, так і прокуратури областей та інші прирівняні до них прокуратури. На прокуратури областей та інші прирівняні до них прокуратури покладаються функції адміністраторів спеціалізованих прокуратур (на правах обласних). Адміністратор забезпечує технічне й технологічне створення та супроводження програмного забезпечення ЄРДР, адміністрування і моніторинг використання системи, надання реєстраторам доступу до нього та обмеження доступу у визначених Положенням випадках, ви-

користання електронного цифрового підпису, збереження і захист даних, що містяться в ЄРДР, перевірки дотримання дисципліни та системи безпеки, проводить навчання щодо наповнення та користування ЄРДР, а також виконує інші функції, передбачені Положенням.

За кожним фактом втрати або пошкодження реєстратором носія з електронним цифровим підписом адміністратор невідкладно вживає заходів до його блокування та повідомляє про це Держателя Реєстру. Адміністратор негайно інформує відповідного керівника прокуратури та органу досудового розслідування про намагання реєстратора отримати інформацію за межами наданого йому доступу.

На підставі відомостей про кримінальні правопорушення та результати досудового розслідування адміністраторами Реєстру формується єдина звітність про кримінальні правопорушення, осіб, які їх учинили, та рух кримінальних проваджень.

Реєстраторами ЄРДР є: прокурори; слідчі – органів прокуратури, внутрішніх справ, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та органів Державного бюро розслідувань (з моменту створення).

Право доступу до відомостей, внесених до ЄРДР мають: прокурори та керівники обласних прокуратур, спеціалізованих (на правах обласних), міських, міських з районним поділом, районних, міжрайонних та прирівняних до них прокуратур – у межах кримінальних правопорушень, щодо яких слідчими прокуратури та слідчими піднаглядних їм органів провадиться досудове розслідування; слідчі та керівники органів досудового розслідування – органів прокуратури, внутрішніх справ, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства та органів Державного бюро розслідувань (з моменту створення) – у межах кримінальних правопорушень, щодо яких цими органами провадиться досудове розслідування та здійснюється контроль за додержанням вимог кримінального процесуального законодавства.

Користувачами ЄРДР є: керівники прокуратур та органів досудового розслідування, прокурори, слідчі й інші уповноважені особи органів внутрішніх справ, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, і Державного бюро розслідувань, які виконують функції з інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів та ведення спеціальних обліків (оперативних, оперативно-облікових, дактилоскопічних тощо) відповідно до чинного законодавства.

Користувачі наділені правом доступу до відомостей, внесених до ЄРДР у межах наданих адміністратором прав доступу для отримання інформації про розпочаті досудові розслідування та прийняті під час досудового розслідування рішення, забезпечення ведення спеціальних

обліків, проведення аналізу результатів діяльності правоохоронних органів.

Визначено порядок внесення відомостей до ЄРДР та їх зміст. Так, внесення відомостей реєстратором здійснюється шляхом заповнення реквізитів статистичних карток або автоматичного вибору відповідних даних у довідниках та включення їх до документів первинного обліку про: кримінальне правопорушення; наслідки досудового розслідування кримінального правопорушення; заподіяні збитки, результати їх відшкодування та вилучення предметів злочинної діяльності; особу, яка вчинила кримінальне правопорушення та яка підозрюється у його вчиненні; рух кримінального провадження.

Перелік відомостей, які вносяться до ЄРДР чітко визначено у ч. 5 ст. 214 КПК України та Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань. До Реєстру вносяться відомості про: 1) час та дату надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або виявлення з іншого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; 2) прізвище, ім'я, по батькові (найменування) потерпілого або заявника; 3) інше джерело, з якого виявлені обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; 4) короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, наведених потерпілим, заявником чи виявлених з іншого джерела; 5) попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 6) передачу матеріалів та відомостей іншому органу досудового розслідування або за місцем проведення досудового розслідування (ч. 5 ст. 36, ч. 7 ст. 214, ст. 216, ст. 218 КПК України); 7) прізвище, ім'я, по батькові та посада слідчого, прокурора, який вніс відомості до Реєстру та/або розпочав досудове розслідування; 8) дату затримання особи; 9) обрання, зміну та скасування запобіжного заходу (ст. 178, 200, 202 КПК України); 10) час та дату повідомлення про підозру, відомості про особу, яку повідомлено про підозру, правову кваліфікацію кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 11) зупинення та відновлення досудового розслідування; 12) оголошення розшуку підозрюваного; 13) об'єднання та виділення досудових розслідувань; 14) продовження строків досудового розслідування та тримання під вартою; 15) встановлені, відшкодовані матеріальні збитки, суми пред'явлених позовів у кримінальному провадженні, вартість арештованого майна; 16) закінчення досудового розслідування. У ЄРДР автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер кримінального провадження.

Номер кримінального провадження складається з таких реквізитів: код органу, який розпочав досудове розслідування, рік, код відомства та територіального органу, номер кримінального провадження. Реквізити номери кримінального провадження зберігаються на всіх стадіях досудового розслідування. Кодування регіонів (залізниць) єдині для всіх органів досудового розслідування.

У разі зазначення в заяві, повідомленні про декілька вчинених кримінальних правопорушень або які були виявлені безпосередньо прокурором, слідчим чи працівником іншого підрозділу незалежно від часу їх вчинення, наявності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, відомості про них заносяться до ЄРДР за кожним правопорушенням окремо. На виявлене під час досудового розслідування кримінальне правопорушення в рамках одного кримінального провадження слідчий заносить відомості до ЄРДР про джерело, з якого виявлено кримінальне правопорушення, та відомості про кримінальне правопорушення. Кримінальному провадженню за цим правопорушенням присвоюється новий номер.

Факти скерування кримінального провадження до іншого органу досудового розслідування та отримання його останнім підтверджуються слідчим відповідного правоохоронного органу шляхом уведення до Реєстру відомостей про рух кримінального провадження. Підрозділом 3 розділу I Положення визначено строки внесення відомостей до Реєстру, які практично зводяться до 24 годин. Виняток встановлено для внесення відомостей про дату складання повідомлення про підозру, дату і час вручення повідомлення про підозру, зміну раніше повідомленої підозри – у цих випадках дані вносяться невідкладно.

Відомості з Реєстру надаються у вигляді витягу, який є документом про внесення певних відомостей про кримінальне правопорушення до Реєстру або про відсутність таких. До витягу з Реєстру включається інформація про номер кримінального провадження; дату надходження заяви, повідомлення та дату і час внесення відомостей про заяву, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, правову кваліфікацію кримінального правопорушення; прізвище, ім'я, по батькові потерпілого, заявника (найменування юридичної особи та ідентифікаційний код ЄДРПОУ); короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; прізвище, ім'я, по батькові та дату народження особи, яку повідомлено про підозру; орган досудового розслідування; прізвище, ім'я, по батькові слідчого (слідчих), який здійснює досудове розслідування, та прокурора (прокурорів), який здійснює процесуальне керівництво.

Реєстратори самостійно формують (отримують) витяг з Реєстру у межах внесеної у кримінальному провадженні інформації та посвідчують його своїм підписом.

Держатель отримує витяг з Реєстру у межах всієї внесеної до Реєстру інформації відповідно до вимог чинного законодавства. Доступ до внесених у Реєстр відомостей щодо кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, про хабарництво, збут наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів відкривається з моменту оголошення підозри особі або прийняття рішення про закриття без оголошення підозри особі. Винятком з цього правила є слідчий та прокурор, який здійснює процесуальне керівництво, керівник слідчого підрозділу та керівник прокуратури, які проводять досудове розслідування та здійснюють контроль і нагляд у цьому кримінальному провадженні [125].

Проте витяг – не єдиний документ, який формується на підставі даних ЄРДР. До інших документів також належать: аналітичні довідники; звіт форми №1 «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення»; звіт форми №2 «Звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення»; звіт форми №1–ОЗ «Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями»; звіт форми №5 «Звіт про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності»; довідка про динаміку та структуру (щомісячно по районах); довідка про динаміку та структуру (оперативна по районах); довідка про розкриття (по Україні); контроль основних карток правопорушників; контроль кваліфікацій правопорушників [111].

За період часу, що минув з моменту введення нових форм звітності та ЄРДР, органи внутрішніх справ та прокуратури напрацювали певні методи перевірки достовірності звітності з використанням даних ЄРДР. Форми та порядок формування звітності про роботу органів досудового розслідування регламентовано Інструкцією зі складання звіту про роботу органів досудового розслідування та ведення первинного обліку роботи слідчого, затвердженою спільним наказом Генерального прокурора України, Міністерства внутрішніх справ України та ін. від 15 листопада 2012 року № 110/1031. Вимоги цієї Інструкції максимально наближені до вимог Положення про порядок ведення ЄРДР, що значно спрощує складання звітності про роботу слідчих підрозділів прокуратури та правоохоронних органів, а щодо останніх – полегшує перевірку прокурами достовірності їх звітності.

Наказ Генерального прокурора України «Про організацію роботи з питань статистики, ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та нагляду за обліком кримінальних правопорушень» (п. 1.4) зобов'язує при здійсненні нагляду за обліком кримінальних правопорушень та достовірністю даних звітності використовувати Єдину систему статисти-

ки та аналізу, ЄРДР, результати порівняльного аналізу між різними формами звітності органів прокуратури, правоохоронних і судових органів, матеріали кримінальних та наглядових проваджень, копії актів прокурорського реагування та процесуальних документів.

Із наведеного убачається, що ЄРДР по-перше, як електронна база, має визначену та розгалужену структуру; по-друге, є ресурсом з обмеженим доступом; по-третє, коло суб'єктів, які мають доступ до відомостей внесених до ЄРДР та межі такого доступу чітко визначені; по-четверте, на підставі даних ЄРДР формується статистична звітність правоохоронних органів, що визначає рівень злочинності, стан і структуру кримінальних правопорушень, розкриття злочинів; по-п'яте, внесення відомостей до ЄРДР визначає початок досудового розслідування.

Отже, ЄРДР у сучасній правовій системі визнається не лише як форма накопичення даних про облік кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, прийнятих рішень під час досудового розслідування, результатів судового провадження, а і як правовий інструмент, оскільки саме внесення даних до ЄРДР є необхідною передумовою початку досудового розслідування. Зважаючи на виняткову важливість ЄРДР, як ресурсу, який використовується протягом усієї кримінально-процесуальної діяльності, не можна оминати увагою певні його недоліки та проблеми, які виникають під час його використання.

Як зазначають незалежні експерти, у Положенні про порядок ведення ЄРДР міститься чимало огріхів та суперечностей з положеннями кримінального процесуального законодавства.

Справедливо зазначає В.Д. Берназ, що реєстр не зводиться лише до «електронної бази даних», як про це йдеться у пункті 1.2 розділу I Положення, адже занесення даних до Реєстру дає право і водночас зобов'язує слідчого, прокурора проводити досудове розслідування в повному обсязі. Тому визначення реєстру є неповним. По-перше, зі змістовного боку необхідно було давати визначення не поняття «реєстр» взагалі, а «Єдиний реєстр досудових розслідувань», як це передбачено в ст. 214 КПК України, і тільки потім використовувати слово «реєстр» далі по тексту Положення. По-друге, для того, щоб зацентрувати на важливості цього поняття та його процесуальному призначенні, визначення необхідно було завершити фразою на кшталт: «Факт внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру є підставою для початку досудового розслідування» [15, с. 64].

До того ж чітко не визначено статус інформації, що міститься в Реєстрі (відкрита, конфіденційна, таємна). Пункт 1.3 передбачає попередження осіб, які подають заяву чи повідомляють про кримінальне правопорушення, про кримінальну відповідальність, тоді як КПК України цієї процедури не передбачає. В абз. 2 п. 2.2 Розділу II передбачена не-

обхідність внесення до Реєстру додаткових відміток щодо «розмежування очевидних вбивств, фактів природної смерті, самогубств, зникнення безвісти». Ця вимога позбавлена сенсу і штучно змушує слідчих чи прокурорів вносити завідомо недостовірну інформацію, оскільки на вказаний час неможливо бути впевненим в істинній причині смерті особи. Можна лише стверджувати про наявність чи відсутність зовнішніх ознак насильницької смерті. З іншого боку, ці зміни несуть небезпеку порушення вимог ст. 214 КПК України в частині негайного внесення інформації до Реєстру – доки не буде встановлено факт природної смерті чи вбивства слідчий/прокурор не фіксують. У п. 7.1 Розділу II розкритим кримінальним правопорушенням визнається те, щодо якого справа прокурором лише надіслана до суду. А пункт 7.3 оперує поняттям «розкрите (з підозрою) кримінальне правопорушення», коли лише повідомлено про підозру.

Важливо зазначити, що відповідно до ст. 1 КПК України порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України, яке складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цього Кодексу, інших законів України. У наведеному переліку не йдеться про ЄСДР, адже Положення про порядок ведення ЄСДР не є законом України.

Крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», до переліку згаданих нормативно-правових актів не потрапляють накази Генерального прокурора з огляду на те, що ГПУ не належить до зазначених органів.

Якщо проаналізувати вимоги до нормативно-правових актів, що подаються на державну реєстрацію, можна констатувати, що Положення про порядок ведення ЄСДР (яке затверджене наказом Генерального прокурора України) не вивчалось на предмет додержання вимог законодавства про мови та інших актів законодавства та щодо узгодженості з раніше прийнятими актами.

Не проводилось обов'язкової процедури щодо: 1) офіційного погодження згаданого акта із заінтересованими органами незалежно від того чи є таке погодження обов'язковим згідно з законодавством (йдеться не лише про узгодження з МВС України, Службою безпеки України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, адже ці органи є користувачами Реєстру, а і про інших суб'єктів, які, хоча і не є безпосередніми користувачами ресурсу, проте, зацікавлені у його законному, належному та стабільному функціонуванні, зокрема правозахисні організації, об'єднання адвокатів, громад-

ські об'єднання, фахівці із захисту інформації, аналітики тощо); 2) відповідності акта *acquis communautaire* (належність акта за предметом правового регулювання до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»); 3) висновку Міністерства юстиції України щодо відповідності акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини; 4) висновку про проведення антидискримінаційної експертизи.

Зважаючи на те що, метою створення та ведення ЄРДР визначено забезпечення: єдиного обліку кримінальних правопорушень та прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх учинили, та результатів судового провадження; оперативного контролю за додержанням законів під час проведення досудового розслідування; аналізу стану та структури кримінальних правопорушень, вчинених у державі – тобто основних відомостей щодо кримінальних проваджень та учасників кримінально-процесуальної діяльності, позиція законодавця щодо регламентації порядку функціонування ЄРДР убачається недосконалою.

Не згадується поняття ЄРДР і у ст. 3 КПК України, де йдеться про визначення основних термінів КПК України, а зауваження у ч. 2 цієї статті про те, що інші терміни, що вживаються у КПК України визначаються спеціальними нормами у цьому кодексі та інших законах України навряд чи можна поширювати на визначення поняття ЄРДР, адже, як було зазначено, Положення про ведення ЄРДР не є законом, а спеціальна норма у КПК України щодо визначення поняття ЄРДР відсутня.

Відтак, на нашу думку, делегування повноважень ГПУ за погодженням із МВС України, Службою безпеки України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, щодо розроблення Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядку його формування та ведення є недостатнім.

Важливим аспектом процесуальної діяльності органів досудового розслідування за новою процедурою здійснення досудового розслідування є облік кримінальних проваджень, який реалізується шляхом внесення до ЄРДР відомостей щодо руху кримінальних проваджень (згідно КПК) про: 1) кримінальне правопорушення та номер кримінального провадження; 2) передачу кримінального провадження чи матеріалів за підслідністю (ч. 7 ст. 214, ст. 216) або за місцем проведення досудового розслідування (ст. 218); 3) об'єднання матеріалів досудових розслідувань (ч. 1 ст. 217), при цьому об'єднаному кримінальному провадженню присвоюється номер раніше розпочатого провадження; 4) виділення досудового розслідування в окреме провадження, якому

присвоюється новий номер кримінального провадження; 5) прийняття кримінального провадження для проведення досудового розслідування; 6) закінчення досудового розслідування (ч. 3 ст. 283); 7) зупинення досудового розслідування (ст. 280); 8) продовження строку досудового розслідування (ст. 219, 294); 9) доручення прокурором здійснення досудового розслідування іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу (ч. 5 ст. 36); 10) відновлення досудового розслідування; 11) відкриття матеріалів досудового розслідування іншій стороні (ст. 290); 12) повернення судом клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності прокурору в порядку, передбаченому ч. 4 ст. 288; 13) повернення судом кримінального провадження у порядку, передбаченому п. 1 ч. 3 ст. 314, п. 2 ч. 2 ст. 407; 14) повернення обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору в порядку, передбаченому п. 3 ч. 3 ст. 314.

Кримінальні провадження, що надходять для проведення досудового розслідування з прокуратури до органу досудового розслідування або з органів досудового розслідування до іншого органу досудового розслідування, а також провадження, що надійшли з одного району (міста) в інший район (місто), вдруге не обліковуються і закінчуються провадженням за номером первинної реєстрації. Також не підлягають обліку в числі попереджених кримінальних правопорушень діяння, що не містять у собі ознак готування чи замаху на злочин, зазначених у ст. 14, 15 КК України. Факти скерування кримінального провадження до іншого органу досудового розслідування та отримання його останнім підтверджуються слідчим відповідного правоохоронного органу шляхом введення до ЄРДР відомостей про рух кримінального провадження.

Зазначені відомості є підставою для відображення у звітності даних про наслідки досудового розслідування кримінальних правопорушень після прийняття одного з рішень: 1) при зверненні до суду з обвинувальним актом (п. 3 ч. 2 ст. 283), з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності (ст. 44–49 КК України), з клопотанням про застосування примусових заходів виховного характеру (ст. 97 КК України), при закритті кримінального провадження, коли помер підозрюваний, обвинувачений, крім випадків, якщо провадження є необхідним для реабілітації померлого (п. 1 ч. 2 ст. 283, п. 5 ч. 1 ст. 284 КПК України), з одночасним внесенням відомостей до ЄРДР про особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, та рух кримінального провадження; 2) при зупиненні досудового розслідування (ст. 280 КПК України) одночасно з внесенням відомостей до ЄРДР про рух кримінального провадження; 3) при передачі кримінального провадження за підслідні-

стю (ч. 7 ст. 214, ст. 216 КПК України) або за місцем проведення досудового розслідування (ст. 218 КПК України) одночасно з внесенням відомостей до ЄРДР про рух кримінального провадження; 4) при закритті кримінального провадження (п. 1 ч. 2 ст. 283, п. 1–4, 6–8 ч. 1 ст. 284 КПК України), при зверненні до суду з клопотанням про застосування примусових заходів медичного характеру (ч. 2 ст. 292, ч. 1 ст. 511 КПК України) одночасно із внесенням відомостей до ЄРДР про рух кримінального провадження.

Відомості про заподіяні збитки, результати їх відшкодування та вилучення предметів злочинної діяльності вносяться слідчим до Реєстру одночасно з інформацією про наслідки досудового розслідування при: 1) зверненні до суду з обвинувальним актом (п. 3 ч. 2 ст. 283 КПК України), з клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру (ст. 292 КПК України), з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності (ст. 44–49 КК України); 2) закритті кримінального провадження, коли помер підозрюваний, крім випадків, якщо провадження є необхідним для реабілітації померлого (п. 1 ч. 2 ст. 283, п. 5 ч. 1 ст. 284 КПК України). До Реєстру вносяться суми збитків (у тисячах гривень), встановлених під час досудового розслідування у закінчених кримінальних провадженнях. Розмір збитків повинен відповідати сумі, зазначеній в обвинувальному акті, клопотанні про звільнення особи від кримінальної відповідальності, клопотанні про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, постанові про закриття кримінального провадження.

Якщо місце вчинення кримінального правопорушення невідоме (ч. 3 ст. 218 КПК України), обов'язок визначення місця проведення досудового розслідування покладається на прокурора. Дане положення є принципово новим порівняно з КПК 1960 року У зв'язку з цим, слідчий повинен внести відомості навіть про «непідслідний» злочин до ЄРДР і відразу направити прокурору повідомлення про початок досудового розслідування, в якому зазначити відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК України. Одержавши дане повідомлення, прокурор, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення даного досудового розслідування, визначає місце його проведення. При цьому він повинен враховувати місце виявлення ознак кримінального правопорушення, місце перебування підозрюваного чи більшості свідків, місце закінчення кримінального правопорушення або настання його наслідків.

На початку розслідування слідчий повинен перевірити відомості про вже розпочаті кримінальні провадження щодо вчинення конкретного

кримінального правопорушення¹⁰. У разі виявлення, що іншим слідчим органу досудового розслідування вже розпочато кримінальне провадження щодо того ж кримінального правопорушення, слідчий, що його виявив, надсилає супровідним листом іншому слідчому, який здійснює досудове розслідування, наявні у нього матеріали і відомості. Про передачу повідомляється прокурор, шляхом надсилання йому повідомлення про передачу матеріалів кримінального провадження іншому слідчому органу досудового розслідування. Слідчий, який таким чином передає матеріали, повинен внести відповідні відомості до ЄРДР, та у порядку, передбаченому ст. 111 КПК, повідомити потерпілого чи заявника про передачу матеріалів іншому слідчому. Останній вносить інформацію до ЄРДР про те, що прийняв до свого провадження надіслане йому кримінальне провадження. У разі виникнення спорів про підслідність, вони вирішуються керівником органу прокуратури вищого рівня (ч. 5 ст. 218).

Отже, аналіз визначення поняття ЄРДР, його призначення та змісту відомостей, які до нього вносяться дає підстави для висновку про винятковий характер інформації, що міститься у ЄРДР, зокрема: 1) ЄРДР акумулює інформацію, яка відображує початкову офіційну оцінку відповідними державними органами поведінки особи як злочинної; 2) з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР (початку досудового розслідування) розпочинається кримінальне переслідування особи.

Таким чином, з метою забезпечення дотримання охоронюваних прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження існує об'єктивна необхідність у законодавчій регламентації порядку функціонування ЄРДР. На нашу думку, це питання можна вирішити шляхом розроблення та прийняття Закону України «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань». Це по-перше, усуне низку недоліків КПК України, про які згадувалось раніше, а по-друге, дозволить законодавчо врегулювати питання щодо функціонування ЄРДР, його змістовного наповнення, охорони інформації, її статусу та забезпечення додержання прав і законних інтересів учасників кримінально-процесуальної діяльності.

Доцільно взяти до уваги досвід Німеччини щодо організації та ведення реєстрів, що стосуються кримінальних проваджень, адже правоохоронні органи європейських держав вже давно впровадили електро-

¹⁰ Виключенням є доступ до відомостей щодо кримінальних правопорушень про хабарництво, які внесені до ЄРДР, що відкривається з моменту повідомлення особи про підозру (винятком з цього правила є слідчий та прокурор, який здійснює процесуальне керівництво, керівник слідчого підрозділу та керівник прокуратури, які відповідно проводять досудове розслідування та здійснюють контроль і нагляд у такому кримінальному провадженні).

нні бази даних з метою полегшення та прискорення процесу зберігання та обміну інформацією та успішно використовують на практиці ці технології. Так, у Німеччині функціонує три реєстри, пов'язані з кримінальними провадженнями. Ведення двох з них – Федерального центрального реєстру та Центрального прокурорського реєстру проваджень – здійснює Федеральне відомство з питань юстиції (що є аналогом Міністерства юстиції України). У структурі відомства утворено два управління: реєстрів та окремо інформаційної техніки. Третій реєстр – це внутрішньовідомча база даних, в якій обліковуються фактові справи. Ведення цього реєстру здійснюється безпосередньо прокурорами, і до Центрального прокурорського реєстру проваджень ці дані не заносяться. Утворення Центрального прокурорського реєстру проваджень (ЦПРП) регламентовано КПК з метою перевірки органами кримінального переслідування наявності чи відсутності вже розпочатих кримінальних справ щодо особи. На відміну від ЄРДР України до ЦПРП Німеччини заносяться відомості лише з моменту встановлення особи, а не з моменту надходження заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення чи встановлення обставин, що свідчать про кримінальне правопорушення. Строки внесення даних до ЦПРП в законодавчому порядку не визначено. Відомості до ЦПРП заносяться працівниками канцелярії прокуратури. До ЦПРП вносяться персональні дані про обвинуваченого, номер справи, детальна інформація про злочинні діяння (час, місце його вчинення та розмір шкоди у разі її заподіяння та рух у цьому провадженні).

У КПК Німеччині визначено порядок виправлення даних, їх знищення, блокування, розпорядження щодо їх зберігання. Особа, яка зареєструвала неправильні (хибні) дані, повинна повідомити Федеральному відомству про допущену помилку та виправити її. Повідомлення про видалення хибних даних здійснюється у формі розпорядження з боку правоохоронного органу про негайне видалення занесених до реєстру даних. Передбачені також випадки автоматичного видалення інформації, внесеної о ЦПРП, якщо її збереження є формально необгрутованим, а саме: автоматичне видалення інформації через два роки після закінчення провадження, якщо не існує подальших проваджень щодо тієї самої особи, автоматичне видалення після 6 місяців після передачі провадження за межі ФРН. Також у ЦПРП передбачено функцію блокування надання довідки за запитом.

Існує заборона на використання внесеної до реєстру інформації працівниками прокуратури у особистих цілях.

Другий реєстр, який веде Федеральне відомство з питань юстиції – Федеральний центральний реєстр (далі ФЦР). За своїм змістом є аналогом українського Єдиного державного реєстру судових рішень. У цьо-

му реєстрі міститься інформація про: кримінально-правові вироки із персональними даними про особу; рішення органів управління та інших судів; відмітки про неосудність; інформація щодо встановлення судом залежності від наркотичних засобів та заборони зайняття підприємницькою діяльністю. У разі винесення судом рішення щодо особи, інформація про яку внесена ЦПРП, відповідна інформація переноситься до ФЦР, зберігається в ньому до моменту погашення судимості та ще додатково один рік [70].

Говорячи про юридичну (правову) складову проблеми початку досудового розслідування варто погодитись із тезою про те, що основоположні принципи кримінального процесу можуть бути реалізовані, а права громадян надійно захищені лише за умови, що кожному факту порушення закону надаватиметься вчасна належна правова оцінка шляхом встановлення точної відповідності обставин події, що містить склад кримінального правопорушення, фактичним даним [196].

Тому закономірно, що одночасно із вказівкою на необхідність негайного реагування правоохоронних органів на заяви і повідомлення про будь-який злочин, що вчинено або який готується, науковцями та практиками наголошується про необхідність достатніх підстав для такого реагування, де головною складовою є їх оцінка з точки зору наявності ознак кримінального правопорушення. Відтак початок досудового розслідування нерозривно пов'язаний із визначенням та оцінкою необхідних для цього приводів та підстав.

Тривалий час (у дореволюційному кримінальному процесі та до КПК 1960 року приводи до початку кримінально-процесуальної діяльності розглянуті у попередніх підрозділах) згадані питання порушувались та обговорювались науковцями та практиками, відтак існують значні наукові здобутки та напрацювання з цієї проблематики. Багато з них не втратили своєї актуальності незважаючи на сучасні зміни у законодавстві, тому ним варто приділити увагу з пізнавальною метою, а насамперед, щодо можливого запозичення окремих положень, що підтвердили свою ефективність на практиці.

Як зазначають автори підручника «Кримінальний процес України», законне порушення кримінальної справи неможливе без наявності передбачених КПК України приводів і підстав. Помилки, що їх допускають при порушенні кримінальної справи, найчастіше пов'язані з неправильною оцінкою наявності підстав, необхідних для прийняття цього рішення [84, с. 20].

Тлумачний словник визначає «привід» як «підставу (справжня або вигадана), причину яких-небудь дій, вчинків» [22], а у філософії «привід» визначається як «подія, обставина, що дає спонукальний поштовх для настання інших обставин» [190, с. 284]. У кримінально-процесуаль-

ному праві привід для порушення кримінальної справи визначається як передбачене законом джерело, з якого орган дізнання, слідчий і прокурор одержують відомості (інформацію) про злочин, що вчинений чи готується, і яке зобов'язує їх розглянути питання про необхідність порушення провадження у кримінальній справі [167; 53; 168; 55; 58; 83].

Тобто привід є характеристикою інформації про кримінальне правопорушення з точки зору її форми, а підстава – з точки зору її змісту.

В.С. Зеленецький категорично зауважив, що до приводів можна відносити не будь-які, а лише ті джерела інформації про злочин, які за своїм змістом є правовими. Крім того, приводами є лише ті, що прямо зазначені в законі, а не у відомчих нормативних актах. Таким чином, для того щоб джерело інформації про злочин стало приводом до порушення кримінальної справи, воно повинно бути передбачене законом, але не будь-яким, а саме кримінально-процесуальним, тобто КПК [58, с. 53].

Проте, не можна констатувати, що свого часу науковці досягли згоди щодо апіорного значення приводів та підстав до початку досудового розслідування. Так, Л.М. Лобойко зазначає, що наявність у законі вказівки на таку підставу надає посадовим особам державних органів, які вправі здійснювати провадження за заявами і повідомленнями про злочини «регулювати» кількість порушених кримінальних справ залежно від певних, почасти суб'єктивних, обставин [95, с. 257]. Далі автор наводить думку В.Т. Маляренка про те, що норма кримінально-процесуального закону, яка визначає підстави до порушення кримінальної справи як «достатність даних, які вказують на ознаки злочину» (ч.2 ст. 94 КПК 1960 року), є абсолютно незрозумілою, туманною, філософською, яка може тлумачитися залежно від обставин справи як загодно. За радянської доби, особливо часів політичних репресій, «достатньо» було даних для порушення кримінальної справи щодо кожного. Сьогодні для людей «холопського звання» майже те саме. Але для людей більш високого статусу скільки б даних не було, їх недостатньо. Користуючись нормою закону про право оскарження постанови про порушення кримінальної справи і невизначеністю щодо підстав для винесення такої постанови, сьогодні кожна більш-менш розумна, багата або впливова людина намагається загасити полум'я кримінального переслідування тоді, коли воно лише починає тліти, коли ще не зібрано «достатніх даних» [102, с. 49].

Наведене коротко та лише у загальних рисах характеризує зміст дискусії щодо визначення та оцінки приводів та підстав для початку досудового розслідування, і, як убачається, переважна більшість науковців наголошують на важливості згаданих понять. Екстраполюючи наведені та інші наукові результати на сучасний стан проблеми щодо визначення приводів і підстав для початку досудового розслідування,

можна з упевненістю констатувати, що вони не втратили актуальності і у обґрунтуванні своїх позицій, науковці наводять схожі аргументи. Це, на нашу думку, є виправданим, адже, незважаючи на ліквідацію інституту порушення кримінальної справи, проблема все одно не була вирішена.

У КПК України законодавець обмежився визначенням у ч. 1 ст. 214 КПК України як приводів (не називаючи їх такими) до внесення відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення та самостійне виявлення слідчим, прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а у якості підстави (так само не вживаючи цього поняття) зазначив обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, залишивши це поняття без конкретизації.

Останнє закономірно призвело до проблем у правозастосовній практиці, адже така законодавча формула не дає змоги однозначно відповісти на питання які саме факти необхідно встановити до моменту початку досудового розслідування та який рівень інформації може задовольнити пізнавальні потреби особи, яка вирішує чи потрібно розпочинати досудове розслідування за заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення. Проблема визначення, у тому числі законодавчого, підстав для початку розслідування не є точковою. Вона є складовою ширшої проблеми – доступу громадян до кримінального правосуддя. Нечіткість формулювань законодавця у частині регламентації підстав для початку досудового розслідування може сприяти необґрунтованій відмові у цьому, а отже, і відмові у правосудді [68]. До того ж відсутність законодавчого визначення поняття кримінальне правопорушення не сприяє формуванню однакового розуміння норм КПК. Наразі фактично відбувається тлумачення його як поняття «злочин», і, відповідно, ознаки кримінального правопорушення розглядаються з точки зору складу злочину. Водночас, справедливо зазначають науковці, що поняття кримінального правопорушення поглинає в себе злочин та кримінальний проступок, тобто є значно ширшим, що слідує із аналізу п.4, 5, 7, 10 ч. 1 ст. 3 КПК України [12]. Проте не можна вважати помилковою існуючу практику у зв'язку з тим, що очікувана законодавча регламентація понять кримінальне правопорушення та кримінальний проступок переважно ґрунтуватиметься на нормах кримінального закону. Відтак, виправдано розглядати ознаки кримінального правопорушення з окремих позиції ознак складу злочину, адже «майбутні» кримінальні проступки наразі визначені у КК України як злочини невеликої тяжкості. Інше питання, як вже було наголошено, у достатності даних про ознаки кримінального правопорушення для початку досудового розслідування.

Ми підтримуємо позицію тих науковців, які наголошують на необхідності законодавчого визначення приводів і підстав для початку досудового розслідування і підкреслюємо, що незважаючи на те, що на практиці дійсно можливі вияви суб'єктивізму, а відтак і зловживань у оцінці приводів і підстав для початку досудового розслідування, недостатнє законодавче їх визначення не може вирішити цієї проблеми, що зрештою і знайшло підтвердження у правовому полі КПК України. Убачається, що відсутність належного законодавчого визначення приводів та підстав для початку досудового розслідування відкриває шлях до необґрунтованого застосування заходів державного примусу щодо учасників кримінального провадження, коли таке провадження розпочато «автоматично» лише за заявою, з якої не можна однозначно зробити висновок про те, що кримінальне правопорушення мало місце та про причетність до нього певної особи. Тим більше, що можливість оскарження безпідставно розпочатого досудового розслідування не передбачена.

Докладно розглядають питання щодо достатності підстав до початку досудового розслідування у своїх роботах Н.В. Жогін та Ф.Н. Фаткуллін. Так, вони зазначають, що для того, щоб така підстава була очевидною, обов'язково мати цілком достовірний висновок про вчинене злочинне діяння або про таке, що готується. Достатньо, якщо це діяння підтверджується з певним ступенем вірогідності, якщо про нього є серйозне припущення, що витікає з конкретних фактичних даних. Для наявності підстави достатнім є попередній, ймовірний висновок про відповідні факти. На практиці нерідко бувають випадки закриття справи провадженням за відсутністю події злочину, проте з цього не слідує, що вона була порушена неправильно. Водночас, згадані автори стверджують також, що це не означає, що можна убачати підставу для порушення кримінальної справи навіть за таких даних, істинність яких заздалегідь піддається серйозному сумніву. Значна кількість справ, закритих у стадії попереднього розслідування, у тому числі і за відсутністю події або складу злочину, і це свідчить про наявність фактів порушення кримінальних справ без достатніх підстав, що повинно розцінюватись як порушення законності. Важливе значення має питання про мінімум тих фактичних даних, які у кожному конкретному випадку повинні бути в основі висновку про наявність злочинного діяння. Але з цього питання не можна дати всеосяжну рецептуру, не скочуючись на рейки теорії формальних доказів [53, с. 122–125]. Яким повинен бути їх мінімум, залежить від особливостей вчиненого та наявного первинного матеріалу. Це питання вирішувалися у кожному конкретному випадку за внутрішнім переконанням особи, яка порушувала кримінальну справу [160, с. 211]. Ще більші вимоги до достатньої для початку кримінального пе-

реслідування ймовірності злочину представляє А.Р. Михайленко. На його думку, ймовірний висновок для прийняття цього рішення повинен ґрунтуватись на переконливих фактичних даних, які повинні бути не тільки очевидними, але й істинними [113, с. 61]. Наведені положення свідчать про суперечливість позиції їх авторів. З одного боку, вони стверджують, що для початку досудового розслідування достатньо даних, що встановлюють певну вірогідність злочину, допускають можливість законного припинення законно розпочатого розслідування [159, с. 15; 77, с. 12]. З іншого – вони вимагають від цих даних такої серйозності, переконливості і навіть істинності, щоб зроблений на їх підставі висновок не міг заздалегідь ставитись під сумнів [38, с. 100–101]. Водночас викидають з поля зору те, що будь-яка вірогідність по суті своїй не може не викликати серйозних сумнівів. Сам факт припинення значної кількості кримінальних справ за відсутністю події або складу злочину зазначені автори розцінюють як порушення законності. І, на решті, вони стверджують, ніби необхідна для законного початку досудового розслідування вірогідність злочину у загальній формі не може бути встановлена. Таким чином, незважаючи на всі міркування про необхідний ступінь вірогідності, цитовані автори, по суті, виходять з необхідності встановити істину вчинення злочину для законного початку досудового розслідування. Іншими словами, вимагають зробити дещо більше, ніж вимагає закон. Прагнення ж до «перевиконання» поставленої законом задачі, якими б позитивними мотивами це не обґрунтовувалось, ні до чого іншого, як порушення закону, призвести не може [122, с. 9].

З метою з'ясувати зміст практичних підходів до вирішення питання про достатність даних для початку досудового розслідування нами були опитані слідчі ОВС. Одержані результати свідчать про неоднакове розуміння достатності таких даних (додаток А). Так, 17 % опитаних вважають, що для ухвалення рішення про початок досудового розслідування достатніми є відомості про всі елементи складу злочину; 49 % – ймовірний характер інформації про об'єкт, об'єктивну сторону, а у окремих випадках – про суб'єкт та суб'єктивну сторону злочину; 15 % орієнтуються на перелік відомостей, зазначений у ч. 5 ст. 214 КПК України (п. 1–5); 9 % не дали однозначної відповіді або зазначили, що оцінюють достатність таких даних залежно від конкретних обставин та змісту наявної інформації.

Проаналізувавши викладене ознайомившись з іншими баченнями щодо визначення приводів і підстав для початку досудового розслідування, а також узагальнивши емпіричні дані, ми дійшли наступних висновків.

По-перше, підставою для внесення відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування потрібно визнати наявність ознак (мінімальну вірогідність вчинення) суспільно небезпечного діяння.

По-друге, привід до початку досудового розслідування повинен відповідати наступним вимогам: містити інформацію про вчинене кримінальне правопорушення у тому обсязі, який є необхідним та достатнім для ймовірного висновку про можливість вчинення кримінального правопорушення та його кримінально-правової кваліфікації; відповідати вимозі ідентифікації особи (негайної або наступної), яка повідомляє про вчинене кримінальне правопорушення (не бути анонімним повідомленням).

По-третє, у разі, якщо приводи і підстави для початку досудового розслідування відсутні, то логічним було б ухвалювати відповідне рішення про відмову у початку досудового розслідування, яке, так само, як і рішення про початок досудового розслідування було б владним реагуванням уповноважених органів на певну подію, яку заявник вважає кримінальним правопорушенням. Проте законодавець не передбачає такої можливості, і процесуальне рішення про початок досудового розслідування є безальтернативним. Подальше закриття кримінального провадження у передбачених законом випадках, на нашу думку, не вирішує проблеми, адже відомості вже внесено до ЄРДР, який, як вже було доведено, не є простою базою даних. Відтак створюється певне підґрунтя до можливих негативних соціальних наслідків для осіб, які були залучені до кримінально-процесуальної діяльності. Відтак, законодавча регламентація ухвалення рішення про відмову внесення відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування убачається необхідною. Практична реалізація цих положень можлива, на нашу думку, у проекті закону України «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» та шляхом внесення відповідних змін до КПК України.

Питання для самоконтролю до розділу 2:

1. Яка класифікація процесуальних рішень у структурі кримінально - процесуальної діяльності на початку досудового розслідування?

2. Дайте визначення процесуального рішення слідчого, прокурора про початок досудового розслідування. Виокреміть особливості, що відрізняють таке рішення від інших процесуальних рішень.

3. Які типові порушення законодавства під час ухвалення рішення про початок досудового розслідування?

4. У чому полягає суть Єдиного реєстру досудових розслідувань як автоматизованої бази даних про початок та хід кримінального провадження на стадії досудового розслідування?

5. Назвіть типові порушення законодавства службовими особами, які уповноважені приймати та реєструвати заяви та повідомлення, та їх керівниками? У чому полягають їх недоліки законодавчої та відомчої регламентації?

6. Зі змісту відомчих нормативно-правових документів визначіть основні положення діяльності щодо приймання, реєстрації та розгляду заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події в ОВС?

7. За матеріалами прокурорських перевірок, який їх характер та механізм типових порушень?

ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

3.1. Прокурорський нагляд за законністю початку досудового розслідування

Законність кримінальної процесуальної діяльності значною мірою обумовлюється рівнем дотримання відповідних правових гарантій. Як зазначає Є.Д. Лук'яничков, кримінальні процесуальні гарантії законності полягають у сукупності правових засобів, встановлених законодавством для забезпечення розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, які дають змогу одержати та зберегти інформацію, що має значення для кримінального провадження, досягти мети і виконати завдання першого етапу кримінальної процесуальної діяльності, захистити та в разі можливості, відновити порушені права і законні інтереси учасників кримінального провадження [98, с. 22–23].

Особливою гарантією обґрунтованості прийняття рішень на початковому етапі кримінального провадження є встановлені кримінальним процесуальним законом правила початку досудового розслідування, дотримуватися яких зобов'язані всі органи й посадові особи. Системний аналіз законодавства дозволяє виокремити такі загальні умови прийняття відповідного рішення: слідчий, прокурор, приймаючи рішення про початок досудового розслідування, зобов'язаний діяти у рамках визначеної законом компетенції, мають бути відсутніми обставини, які виключають провадження, рішення про початок досудового розслідування має містити відомості про всі виявлені на момент його прийняття епізоди протиправної діяльності та причетних до кримінального правопорушення осіб, рішення повинно бути прийнято своєчасно у межах встановлених законом строків, прийняття рішення не може ставитись у залежність від можливості встановити особу, яка вчинила неочевидне кримінальне правопорушення, а також позиції фізичних чи юридичних осіб, які заявили про його вчинення, рішення про початок досудового розслідування в будь-якому випадку має бути оформлене відповідним процесуальним актом.

Ураховуючи особливості першого етапу кримінального процесу, слід зазначити, що до особливих (специфічних) кримінальних процесуальних гарантій законності початку досудового розслідування належать такі: 1) здійснення прокурорського нагляду; 2) судовий контроль; 3) відомчий контроль.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про прокуратуру»¹¹, прокурор в усіх стадіях кримінального судочинства зобов'язаний своєчасно вживати передбачених законом заходів для усунення порушень закону і наділений у зв'язку з цим дієвими важелями для здійснення відповідного правового реагування на виявлені порушення.

Нагляд за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства був пріоритетним напрямом у діяльності органів прокуратури як у дореволюційний період, так і за радянської доби, залишаючись актуальним і в даний час [144]. Відповідні наглядові функції органи прокуратури виконують і в інших державах, зокрема у країнах пострадянського простору, за законодавством яких прокуратура не позбавлена функції нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування [120; 121; 206; 205].

Питання визначення ролі й місця прокуратури на стадії досудового розслідування, співвідношення прокурорського нагляду та відомчого контролю за досудовим розслідуванням, а також шляхів реформування органів прокуратури залишаються одними з найбільш дискусійних у теорії кримінального процесу. Ці питання у різні часи досліджували С.А. Альперт, Ю.П. Алєнін, Є.М. Блажівський, В.І. Бояров, Т.В. Варфоломєєва, В.І. Галаган, В.Г. Гончаренко, І.В. Гора, Ю.М. Грошевий, В.С. Зеленецький, Г.К. Кожевников, В.А. Колесник, В.Т. Маляренко, І.Є. Марочкін, М.М. Міхеєнко, О.Р. Михайленко, М.І. Мичко, В.В. Назаров, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, М.В. Руденко, Г.П. Серєда, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Р.Р. Трагнюк та інші, що сприяло суттєвому удосконаленню кримінального процесуального законодавства та практики його застосування.

Найбільше дискусій точиться навколо визначення правової природи прокурорського нагляду (процесуальної або не процесуальної) [102], а також пошуку критеріїв співвідношення прокурорського нагляду та функції процесуального керівництва досудовим розслідуванням [87].

¹¹ 14.10.2014 Верховна Рада України в другому читанні ухвалила новий Закон України «Про прокуратуру». У вказаному законі передбачено позбавлення прокуратури функції загального нагляду, передачу слідчих функцій Національному бюро розслідувань, надання гарантій незалежності прокурорам, створення незалежних від керівництва прокуратури органів прокурорського самоврядування та ін.

Щодо співвідношення понять «нагляд» і «перевірка» в діяльності прокурора на стадії досудового розслідування, потрібно відзначити, що «нагляд» – поняття більш вузьке. Адже наглядова діяльність є одним зі способів організації перевірки виконання закону. Водночас поняття «перевірка дотримання законів» – це сукупність дій прокурора, спрямованих на встановлення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють, та вжиття заходів до їх усунення, відновлення порушених прав та законних інтересів громадян, притягнення осіб, які порушили закон, до відповідальності [79, с. 183–185].

При здійсненні прокурорського нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України), так і функції керівництва досудовим розслідуванням керівником відповідного органу (ч. 2 ст. 39 КПК України), у більшості випадків застосовуються одні й ті ж форми і методи (ознайомлення з матеріалами досудового розслідування, надання слідчому письмових вказівок, відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування тощо).

На початку 60-х років минулого століття в УРСР склалася чітка система так званого «відомчого слідства», що з певними правовими та організаційними коригуваннями функціонує й досі. Запровадження посад керівників слідчих підрозділів (управлінь, відділів, відділень) та надання їм після проведення дворічного правового експерименту контрольних повноважень за діяльністю підпорядкованих слідчих працівників поставило перед теорією і практикою питання про співвідношення прокурорського нагляду і відомчого процесуального контролю за досудовим розслідуванням [161].

Як зазначає В. Юрчишин, начальники слідчих підрозділів, незважаючи на передбачені відповідними відомчими підзаконними актами (наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями) широкі організаційно-управлінські повноваження, почали ухилятися від виконання наданих їм процесуальних можливостей, сконцентрувавшись в своїй діяльності на реалізації управлінських функцій. При цьому вони посилалися на те, що процесуальні повноваження здебільшого притаманні наглядовій прокурорській діяльності, а не внутрішньовідомчому організаційно-управлінському контролю [202, с. 72]. Така позиція підтримувалася й іншими відомими вченими-правознавцями різних часів [181, с. 13]. Виходячи з викладеного, пропонувалося значно розширити повноваження начальників слідчих підрозділів всіх правоохоронних органів, в системі яких вони діють.

Як зазначають прихильники «посиленої» ролі відомчого керівника, поняття «нагляд» і «керівництво» мають відмінне семантичне значення:

нагляд визначається як «перевірка або спостереження з метою перевірки», а керівництво – як власне «процес управління», що полягає у здійсненні «направляючої діяльності» [23]. Тож керівництво, на їх думку, не можна вважати складовою наглядом, а тим більше розглядати як «кращу і єдино можливу» його форму [71].

Головним аргументом вважається те, що керівник слідчого підрозділу внаслідок свого службового і процесуального становища найближче від усіх інших учасників кримінального провадження до слідчого. Він раніше, ніж прокурор, який здійснює нагляд, здатний помітити недоліки у діяльності слідчого, виявити порушення кримінального процесуального законодавства та у межах своєї компетенції вжити заходів до їх усунення [165, с. 75]. До того ж, керівник слідчого підрозділу має можливість у будь-який час вивчити кримінальне провадження, дати слідчому вказівки про провадження (рекомендації щодо порядку здійснення) тих або інших слідчих (розшукових) дій, спрямованих на активізацію розслідування або прийняття ним правильного рішення. Прокурор цієї можливості об'єктивно не має (віддалений від слідчого і територіально, і через відомчі «бар'єри») та «вступає в процес» здебільшого лише при планових (позапланових) перевірках, у зв'язку зі скаргою на дії слідчого, розгляді закінченого, зупиненого або закритого провадження [116, с. 113].

Для українського законодавця, як зазначав О.Р. Михайленко, нагляд прокурора за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства є невід'ємним і неподільним, оскільки він здійснюється на рівні Конституції України (ст. 121). Відтак, такий вид державної діяльності, як досудове розслідування злочинів без прокурорського нагляду, на його думку, є неповноцінним і взагалі здійснюватися не може. Водночас контроль з боку керівника слідчого підрозділу є суто внутрішньовідомчим (регламентований відомчими підзаконними нормативно-правовими актами) і спрямований на забезпечення належного перебігу і якісних результатів розслідування [114, с. 33].

З урахуванням такої позиції український законодавець при прийнятті нового КПК України чітко і однозначно відмежував повноваження керівника слідчого підрозділу від повноважень прокурора у досудовому провадженні. Правове становище першого відтепер характеризується тим, що він лише організовує діяльність підлеглих йому слідчих і здійснює контроль за їх діяльністю. Функція керівництва реалізується у вигляді організаційно-управлінських (визначених відомчими підзаконними актами) та організаційно-процесуальних повноважень, закріплених ст. 39 КПК України.

Говорячи про наглядові повноваження прокурора на початку досудового розслідування не можна не зауважити про принципово новий

підхід законодавця до розширення наглядових повноважень прокуратури у вигляді процесуального керівництва досудовим розслідуванням, що по суті дає прокурору право ініціювати та здійснювати досудове розслідування.

Прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва дозволяє прокурору за допомогою обов'язкових для виконання слідчими органами вказівок, доручень, процесуальних дій та рішень безпосередньо спрямовувати хід та перебіг кримінального провадження на його досудових стадіях, цілеспрямовано впливати на результат діяльності органів досудового розслідування та виконання ними завдань кримінального судочинства, насамперед щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування.

Закономірно, що новели КПК України щодо процесуального керівництва прокурором досудовим розслідуванням неоднозначно сприйняті науковцями та практиками. Систематизувавши наукові підходи, М. Руденко та В. Півненко виділили шість точок зору щодо визначення прокурорського процесуального керівництва та його співвідношення з прокурорським наглядом та відомчим процесуальним контролем [151, с. 35].

Так, одні автори цілком відкидають керівну роль прокурора під час проведення досудового розслідування, зауважуючи, що процесуальне керівництво несумісне з прокурорським наглядом ні за призначенням, ні за порядком реалізації [43, с. 104]; інші вважають, що в ролі процесуальних керівників можуть виступати лише керівники органів досудового розслідування, яким більш притаманний цей вид процесуальної діяльності. Зокрема пропонується термін «відомчий контроль» замінити терміном «процесуальне керівництво» для характеристики діяльності таких суб'єктів досудового розслідування [118, с. 155]. Іншої думки дотримуються автори, які підтримують наявність у прокурора функцій процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування, проте тлумачать його як форму прокурорського нагляду [204] або ж взагалі прокурорський нагляд і процесуальне керівництво вважають ідентичними поняттями, оскільки і процесуальне керівництво, і нагляд мають спільне завдання – забезпечення суворого додержання кримінального процесуального закону і правильне застосування норм кримінального та іншого матеріального права органами досудового розслідування [7, с. 71–72].

Більш категоричні зауваження пов'язані з тим, що новий процесуальний механізм досудового розслідування фактично сприяв утраті слідчим процесуальної самостійності, статус якого більше нагадує «технічного секретаря» або «хлопчика на побігеньках» у керівника органу

досудового розслідування, прокурора і слідчого судді, мимоволі на- штовхує на думку, чи потрібна взагалі процесуальна фігура слідчого як така, адже цілком можна обмежитися матеріалами, зібраними праців- никами оперативних підрозділів (які, до речі, під час виконання проце- суальних дій набувають повноважень слідчого) [195, с. 8].

А.О. Ляш та О.В. Баулін констатують, що за діяльністю слідчого но- вий КПК України встановив потрібний процесуальний контроль, який не може гарантувати його процесуальної самостійності. Так, керівник органу досудового розслідування, прокурор, слідчий суддя мають пра- во у порядку, визначеному законом, втручатись у діяльність слідчого, що обмежує його процесуальну самостійність і незалежність. Керівник органу досудового розслідування має право відсторонювати слідчого від проведення досудового розслідування з власної ініціативи або за ініціативою прокурора, за наявності підстав, передбачених КПК Украї- ни для відводу або у разі неефективного досудового розслідування, по що виносить вмотивовану постанову; давати слідчому письмові вказів- ки; погоджувати проведення слідчих (розшукових) дій та продовжувати строк їх проведення у випадках, передбачених КПК України; вживати заходів до усунення порушень вимог законодавства, у випадку їх до- пущення слідчим та ін. (ст. 39 КПК України). Більш значні важелі впливу на слідчого має прокурор, який здійснює нагляд за додержан- ням законів під час проведення досудового розслідування, а також про- цесуальне керівництво досудовим розслідуванням (ч. 2. ст. 36 КПК України). Письмові вказівки прокурора обов'язкові для слідчого і під- лягають виконанню (ч. 4 ст. 40 КК України). Для забезпечення вико- нання письмових вказівок прокурора КК України доповнено ст. 381–1 КК України, якою закріплено кримінальну відповідальність за умисне систематичне невиконання слідчим законних вказівок прокурора, нада- них ним письмово. Запровадження цієї норми є істотним засобом пра- вового тиску на слідчого, наданим у розпорядження прокурора. Тому доцільним було б повноваження керівника органу досудового розсліду- вання обмежити організаційними функціями, а за прокурором залиши- ти нагляд за додержанням законів під час кримінального провадження [100, с. 2–3].

Насправді ж ст. 36 КПК України, по суті, не дуже відрізняється від ст. 227 КПК у редакції 1960 року Прокурор і раніше за нормами ст. 227 теж фактично процесуально керував досудовим слідством, а саме – по- чинав досудове слідство (шляхом підписання статистичної картки за формою № 1 на виявленій злочин), мав повний доступ до криміналь- них справ, матеріалів, документів, давав доручення, письмові вказівки про розслідування злочинів та ін. Нинішня ж законодавча формула «процесуального керівництва досудовим розслідуванням» не лише

продовжує та дещо збільшує повноваження прокурора, а насамперед підкреслює відповідальність цього учасника процесу за всебічне, повне і неупереджене дослідження обставин кримінального провадження. Прокурор має бути повністю обізнаним у кримінальному провадженні і переконаним у достовірності та законності отримання доказів, а це неможливо, якщо йому будуть надавати докази вибірково або дозовано.

Незмінність прокурора забезпечує його участь у кримінальному провадженні від початку досудового розслідування до завершення кримінального провадження вироком суду, який набрав законної сили. Це покладає на нього повну відповідальність за законність, всебічність, неупередженість досудового розслідування та позиції в стадії судового розгляду справи [162, с. 91].

З іншого боку, функція «процесуального керівництва» не передбачена Конституцією України та по-різному сприймається представниками наукових шкіл кримінального процесу, викликаючи дискусії як серед учених-процесуалістів, так і серед фахових юристів. Як відзначив М.І. Козюбра, визначена у КПК України «гіпертрофована» роль прокуратури на досудовому провадженні є надмірно перебільшеною. Це не лише «несумісно» з Конституцією України, а й з принципом верховенства права. Тенденцію до необґрунтованого розширення повноважень прокурорів та обмеження повноважень слідчих за КПК України відмітив й академік О.М. Бандурка, який зазначає, що в разі реалізації подібних положень слідчий перетвориться на технічного працівника чи помічника прокурора [166]. Також зазначається, що контроль за дотриманням слідчим своїх професійних обов'язків має закріплюватися за відповідним відомством, а призначати його для здійснення кримінального провадження чи відсторонювати від нього прокурор мав би лише в певних випадках [123, с. 77].

На наш погляд, в умовах демократизації суспільства не можна зводити завдання прокурора виключно до усунення вже допущених порушень – його діяльність повинна бути спрямована передусім на недопущення помилок під час розслідування, що можливо зробити лише маючи весь комплекс повноважень з процесуального керівництва. Ось чому законодавець, виходячи з досвіду країн англосаксонського права, обрав таку досить прогресивну (та навіть революційну) форму нагляду за додержанням законів у кримінальному судочинстві. По суті новий КПК України, не позбавляючи прокурора функції нагляду, розширює його повноваження та зобов'язує безпосередньо керувати слідством, а також нести юридичну відповідальність за якість його проведення.

Прикладом ефективного поєднання прокурором наглядових функцій з елементами процесуального керівництва у кримінальних провадженнях можна навести довід США, де аналогом прокуратури є так звана

аторнейська служба. Для виконання зазначеної функції прокурор (аторней) наділений повноваженнями починати провадження, розслідувати правопорушення, притягувати осіб до кримінальної відповідальності, підтримувати обвинувачення в суді, проводити відповідні перевірки. Оцінюючи допустимість доказів, прокурор (аторней) по суті здійснює ефективний контроль за роботою органів слідства. Проведення слідчих дій без неформальної згоди прокурора не має сенсу, оскільки в подальшому він може відмовитися використовувати їх результати в суді як докази у справі [110, с. 52].

Таким чином, як зазначає І. Гловюк, процесуальне керівництво прокурора досудовим розслідуванням – це регламентована нормами кримінального процесуального законодавства цілеспрямована діяльність прокурора щодо організації ефективного та оперативного процесу розслідування для всебічного, повного і неупередженого дослідження обставин кримінального провадження, спрямування процесуальних дій та забезпечення дотримання вимог закону при провадженні процесуальних дій та прийнятті процесуальних рішень з метою досягнення завдань кримінального провадження та завдань нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування (у формі дізнання та досудового слідства) шляхом прийняття процесуальних рішень та забезпечення їх виконання [39, с. 80].

Проте, зважаючи на досвід вітчизняної правозастосовної практики та доктринальне розуміння окремих видів цієї діяльності, нагляд за додержанням законів не співпадає із здійсненням процесуального контролю над кримінальним провадженням. Саме тому, на наш погляд, концепція «прокурорського керівництва розслідуванням», закладена у КПК України, є недостатньо аргументованою. Прокурор має здійснювати нагляд за законністю досудового розслідування, виконання ж ним функцій керівництва розслідуванням суттєво обмежуватиме процесуальну самостійність слідчого й знижуватиме відповідальність начальника слідчого підрозділу за якість розслідування.

Про недоцільність закріплення за прокурором повноважень щодо керівництва розслідуванням свідчить також історичний досвід. Наприклад, у Статуті кримінального судочинства 1864 року визначалось, що «спостереження» прокурора не має переходити у «керівництво», адже це нівелюватиме самостійність слідчого (ст. 280). Цією самою нормою регламентувалося право прокурорів і їх товаришів «бути присутнім при всіх слідчих діях і розглядати на місці справжнє провадження, не зупиняючи власне слідства». Водночас «прокурори та їх товариші» не мали права провадити попереднє слідство, а давали тільки «пропозиції про його провадження» судовим слідчим і «спостерігали постійно за ними» (ст. 278).

Отже, КПК України у частині розподілу повноважень щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням потребує певних корекцій. На наш погляд, з ч. 2 ст. 36 КПК України словосполучення «у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням» бажано виключити. Прокурор має здійснювати не керівництво розслідуванням, а нагляд за дотриманням законності на всіх етапах кримінального провадження (витребувати матеріали досудового провадження, скасовувати незаконні постанови слідчого, брати участь у розгляді слідчим суддею клопотань слідчого тощо). При цьому бажано дозволити слідчому:

1) самостійно розпочинати досудове розслідування або направляти матеріали кримінального провадження через керівника органу досудового розслідування іншому слідчому у відповідності з підслідністю, визначеною КПК України, про що повідомляти прокурора;

2) доручати відповідним оперативним підрозділам не лише проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій, а також і тимчасовий доступ до речей і документів;

3) самостійно повідомляти особі про підозру;

4) проводити необхідні слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії (окрім тих, які потребують судового дозволу) з повідомленням про зазначене прокурора.

Широкий спектр наданих прокурору повноважень на стадії досудового розслідування обумовив потребу їх наукової класифікації [49, с. 124]. На початковому етапі досудового кримінального провадження (після внесення інформації до ЄРДР) прокурор може давати обов'язкові для виконання вказівки з приводу кваліфікації кримінального правопорушення. Невиконання слідчим законних вказівок і доручень прокурора, наданих у встановленому КПК України порядку, тягне передбачену законом відповідальність (ч. 4 ст. 40 КПК України), зокрема, кримінальну (ст. 381–1 КК України) [147, с. 113].

Аналіз положень ст. 36 КПК України дозволяє виокремити з понад двадцяти повноважень прокурора сім, які безпосередньо належать до реалізації ним функції нагляду за законністю початку досудового розслідування, а саме: починати досудове розслідування (п. 1); мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування (п. 2); доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування (п. 3); доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії (п. 4); доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових)

дій відповідним оперативним підрозділам (п. 5); скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих (п. 7); приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України (п. 9)[125].

Відповідно до ч.2 ст. 36 КПК України, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 37 КПК України, прокурор здійснює свої повноваження у кримінальному провадженні від його початку до завершення. Відтак, зважаючи на законодавче визначення початку досудового розслідування, прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва починається з моменту внесення відомостей до ЄРДР.

Проте, як наголошується, у цьому разі за межами процесуального керівництва досудовим розслідуванням з боку прокурора формально опиняється вся діяльність, що передує внесенню відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, а саме – пов'язана із надходженням заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, їх прийняттям, реєстрацією уповноваженими органами та посадовими особами або самостійним виявленням з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про їх учинення. Така ситуація не може визнаватись допустимою, адже практика застосування КПК 1960 року засвідчила, що саме у цій сфері трапляється найбільша кількість порушень і щороку таких прихованих від обліку злочинів виявлялося близько 20 тис. [59, с. 13–14].

Відтак, у наказі Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4/гн (зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 26 липня 2013 року № 4/гн-1) «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» наголошується на необхідності безумовного реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення до прийняття остаточного рішення у провадженні (п. 1.2). До того ж у п. 2 згаданого наказу зазначено, що керівникам прокуратур усіх рівнів і галузевих підрозділів апаратів, прокурорам – процесуальним керівникам досудового розслідування потрібно забезпечити виконання вимог закону при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань [139].

Аналогічної позиції дотримуються також автори науково-практичного коментаря КПК України, в якому також йдеться про те, що прокурор здійснює свої повноваження відповідно до вимог КПК України, починаючи з моменту надходження інформації про кримінальне правопорушення від заявника до правоохоронного органу, що фактично є передумовою досудового розслідування [86, с. 527].

Отже, фактична реалізація наглядових повноважень прокурора починається до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР та поширюється на діяльність органу досудового розслідування щодо приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події.

Слід звернути увагу й на положення КПК України стосовно невідкладного проведення огляду місця події до внесення відомостей до ЄРДР, що здійснюється негайно після завершення огляду (ч. 3 ст. 214). Як свідчить практика, проведення огляду місця події до внесення відомостей до ЄРДР у деяких випадках фактично становить собою скорочений варіант дослідчої перевірки заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Під час проведення огляду місця події слідчий має інформувати чергову частину про виявлення обставин, що мають значення для початку кримінального провадження, а також оперативних працівників, інших членів СОГ – про інформацію, яку можливо використати для розшуку й затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення. Також слідчий дає доручення стосовно вжиття невідкладних оперативно-розшукових заходів для встановлення обставин кримінального правопорушення, що підлягають доказуванню. У разі потреби слідчий вносить пропозиції керівникові правоохоронного органу про залучення додаткових сил і засобів, запрошує необхідних спеціалістів. У разі необхідності невідкладного проведення комплексу слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних заходів слідчий, який здійснює огляд місця, події вправі запропонувати іншому черговому слідчому, який знаходиться у територіальному підрозділі, внести одержану інформацію про ознаки кримінального правопорушення до ЄРДР [172].

Таким чином, кожна ситуація проведення огляду місця події до внесення відомостей до ЄРДР вимагає обов'язкового повідомлення про це прокурора, щоб останній мав можливість оцінити законність і обґрунтованість проведення відповідної процесуальної дії. Це сприятиме підвищенню ефективності прокурорського нагляду на початковому етапі досудового розслідування в цілому, оскільки, як слушно зазначає Н. Марчук, прокурор повинен в разі вчинення окремих процесуальних дій чи досудового розслідування в цілому до внесення відомостей до ЄРДР або без такого внесення вжити заходів щодо притягнення до відповідальності винних у цьому осіб [108, с. 168]. Саме завдяки таким повноваженням прокурора, як зауважують інші науковці, він забезпечує правмірність початку досудового розслідування [124, с. 93].

Зважаючи на те, що забезпечення додержання вимог закону щодо повноти прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення покладається передусім на керівників відповідних ор-

ганів (в органах внутрішніх справ таке регламентовано Інструкцією про порядок обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженою наказом МВС України від 19 листопада 2012 року № 1050), як зазначають дослідники, суттєвою проблемою на цьому напрямі є відсутність належного відомчого контролю з боку керівників підрозділів ОВС, а тому все навантаження щодо усунення порушень кримінального процесуального законодавства покладається на відповідних працівників прокуратури, які забезпечують прокурорський нагляд на цьому напрямі [131, с. 11]. З огляду на це, при проведенні відповідних перевірок прокурори зосереджують увагу не лише на конкретних фактах порушень закону при прийманні та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, а й на законності виконання своїх службових обов'язків при здійсненні відомчого контролю та організації роботи підлеглих на цьому напрямі з боку керівників ОВС та інших правоохоронних органів [193, с. 72–73].

У разі наявності в матеріалах перевірки відповідних заяв і повідомлень відомостей, що свідчать про відсутність події кримінального правопорушення або відсутність в діянні складу кримінального правопорушення, уповноважена службова особа має скласти висновок, який затверджує відповідний керівник або особа, яка виконує його обов'язки, з приєднанням інших документів (пояснень, рапортів, довідок тощо). Матеріали «списуються» до підрозділу документального забезпечення в номенклатурну справу, про що робиться відповідна відмітка в ЖЄО і повідомляється прокурор.

Щоправда, при проведенні перевірок прокуратурами більшості обласей з'ясувалось, що керівники органів внутрішніх справ у непоодиноких випадках належним чином не перевіряють відповідні висновки, складені підлеглими працівниками, унаслідок чого допускають укриття кримінальних правопорушень від реєстрації в ЄРДР та подальшого розслідування (такими, що приховані від реєстрації, вважаються заяви і повідомлення або вимоги заявника про необхідність здійснення кримінального переслідування, якщо відомості про них на час виявлення не внесені до ЖЄО, а власне заяви та повідомлення не отримали відповідного реєстраційного номера або заявнику не вручено талона-повідомлення). При перевірці порядку ведення ЖЄО встановлено, що деякі начальники міськрайлінорганів автоматично проставляють відмітки про ознайомлення з порядком їх ведення. Трапляються й прорахунки, пов'язані з несвочасним направленням на місця події СОГ (не використовуються можливості груп швидкого реагування та дільничних інспекторів міліції), що нерідко призводить до приховування кримінальних правопорушень (зокрема тяжких та особливо тяжких злочинів), за

якими працівники оперативних підрозділів або дільничні інспектори міліції складають висновки про закінчення розгляду заяв (без внесення інформації до бази єдиного обліку) [147, с. 113].

Так, наприклад, прокуратурою Виноградівського району Закарпатської області за матеріалами підрозділу внутрішньої безпеки розпочато два кримінальні провадження за ознаками злочинів, передбачених ч. 3 ст. 364 та ч. 1 ст. 366 КК України (зловживання владою або службовим становищем й службове підроблення) щодо працівників Виноградівського райвідділу внутрішніх справ. Вони підозрюються в тому, що склали підроблені висновки про відсутність складу кримінального правопорушення за фактами розбійного нападу на жительку міста Виногорова З., кореспондента обласної газети «Правозахист», та крадіжки двох електричних печей з приміщення відкритого акціонерного товариства «Виноградівський агрокомплекс»¹².

По-друге, слідчі нерідко вносять до ЄРДР відомості за заявами громадян без визначення правової кваліфікації кримінального правопорушення (що суперечить вимогам ч. 5 ст. 214 КПК України та наказу Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69). Такі дані погоджуються начальниками слідчих підрозділів. У подальшому слідчі приймають незаконні рішення про закриття кримінальних проваджень без визначення правової кваліфікації (нова форма приховування кримінальних правопорушень). Непоодинокими є факти складання висновків за повідомленнями про факти смерті громадян без доручення лікарського свідоцтва про смерть, яке б підтверджувало ненасильницький характер смерті.

Найчастіше зміст періодичних прокурорських перевірок додержання вимог закону органами внутрішніх справ під час приймання, реєстрації та внесення до ЄРДР заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення полягає у встановленні чи усі повідомлення про кримінальні правопорушення, що надійшли до ОВС, зареєстровані в ЖЄО та внесені до ЄРДР.

З цією метою до початку перевірки прокурори одержують інформацію в окремих підприємствах, установах, організаціях про розгляд надісланих ними до ОВС заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення: у лікувальних установах – щодо травм кримінального характеру; в експертних судово-медичних установах – взаємозвірки за фактами смерті громадян (в обласних підрозділах цих установ формуються та зберігаються копії актів про судово-медичне дослідження причин смерті громадян, а також двічі на рік формується відповідний звіт); в органах страхування – про виплати страхових сум і відшкодувань у зв'язку

¹² За матеріалами прокуратури Закарпатської області, 2013 р.

з травмами, нещасними випадками, розкраданнями майна та пожежами; у військоматах і підрозділах Державної міграційної служби України – про видачу документів замість викрадених разом із грошима й іншими цінностями; на підприємствах в установах організаціях – про факти розкрадання майна; у судах – про оскарження бездіяльності органів внутрішніх справ щодо невнесення відомостей про кримінальні правопорушення до ЄРДР тощо. У згаданих організаціях запитуються відомості про те, коли і де мала місце подія; коли, ким, кому з працівників ОВС передано повідомлення про кримінальне правопорушення. Порівнюються також дані ЖЄО з даними про спрацьовування сигналізації та затримання осіб, які вчинили розкрадання; дані органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій про пожежі, у тому числі з ознаками підпалу; дані Державної інспекції про викрадення транспортних засобів і дорожньо-транспортні пригоди [140].

Ознайомлення з матеріалами прокурорської практики щодо нагляду за додержанням законодавства під час приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та внесення відомостей до ЄРДР (додаток Б) дозволило з'ясувати найбільш поширені порушення у цій діяльності. Опитані працівники органів прокуратури наголосили на таких найбільш поширених способах приховування кримінальних правопорушень від обліку: 1) ухилення від реєстрації інформації про кримінальні правопорушення з різних мотивів у ЖЄО, з подальшим невнесенням відомостей до ЄРДР (36 %); 2) реєстрація інформації у ЖЄО не у повному обсязі та невнесення відомостей до ЄРДР щодо усіх кримінальних правопорушень (16 %); 3) відмова заявнику у реєстрації його звернення та внесенні відомостей до ЄРДР (14 %); 4) незаконна передача матеріалів з ознаками вчинення кримінального правопорушення до іншого органу внутрішніх справ (правоохоронного органу) без відповідної реєстрації в ЄРДР (7 %); 5) приєднання заяв і повідомлень до матеріалів кримінальних проваджень за іншими фактами (у тому числі шляхом внесення змін до форми № 1 у ЄРДР шляхом зміни фабули, розміру завданих збитків тощо) – 11 %; 6) приховування злочину шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення (16 %).

Об'єктом прокурорської перевірки на початковому етапі досудового розслідування відповідно до КПК України визнається також своєчасність та повнота внесення відомостей до ЄРДР. Перевіряється, зокрема відповідність викладення обставин події інформації, зафіксованій у заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення, правильність попередньої кваліфікації, повноваження органу, який розпочав розслідування, наявність всіх необхідних реквізитів тощо. Вважається, що в подальшому система контролю повинна бути налагоджена більш чітко. Щоб прокурор мав доступ до усіх матеріалів кримінального прова-

дження в будь-який момент без їх фізичного витребування, погоджується з необхідністю поступового переходу на «електронні кримінальні провадження» (як це запроваджено та успішно реалізовується в Грузії) [197, с. 334].

Отже, одним з головних завдань прокурорської перевірки є встановлення повноти реєстрації та обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. Йдеться про звірку даних, що містяться в ряді облікових журналів, зокрема щодо отриманих відомостей про кримінальні факти, скарг громадян, обліку осіб, доставлених в органи внутрішніх справ, виїздів СОГ на місце події, обліку роботи експертів щодо виїзду на місце події, обліку роботи експертних служб тощо. Відповідно до наказу ГПУ від 25 вересня 2012 року № 15гн «Про організацію роботи з питань статистики, ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань та нагляду за обліком кримінальних правопорушень» (п. 4), основними критеріями оцінки діяльності прокурорів за напрямом організації роботи з питань первинного обліку та звітності, ведення ЄРДР, а також нагляду за обліком кримінальних правопорушень та достовірністю даних звітності правоохоронних органів вважаються такі: 1) достовірність відображення результатів прокурорської та слідчої діяльності в первинних облікових документах та відповідних формах звітності; 2) об'єктивність та своєчасність обліку кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, руху кримінальних проваджень слідчими органами прокуратури та здійснення нагляду за органами досудового розслідування; 3) комплексність аналізу статистичної інформації з метою забезпечення законності, здійснення координації діяльності правоохоронних органів з питань протидії злочинності; 4) дієвість заходів щодо удосконалення форм і методів організації роботи з питань статистики.

До заходів прокурорського реагування у разі виявлення порушень під час приймання, реєстрації та внесення до ЄРДР заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення належать такі: 1) самостійне внесення відомостей про кримінальне правопорушення; 2) внесення, відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», подання з вимогою усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, а також притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; 3) покладення на начальників відповідних підрозділів обов'язку, відповідно до ст. 30 Закону України «Про прокуратуру», провести службову перевірку; 4) при систематичності порушень питання дотримання органами внутрішніх справ вимог закону під час приймання, реєстрації та внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення можуть бути предметом розгляду оперативних та міжвідомчих нарад; 5) організація занять з вивчення працівниками органу внутрішніх справ чинного законодавства, відомчих наказів з

конкретних питань їх діяльності;6) направлення відповідних інформацій до місцевих органів влади та самоврядування.

3.2. Судовий контроль за законністю початку досудового розслідування

З метою забезпечення законності початку досудового розслідування здійснюється також судовий контроль [44], з приводу чого у літературі висловлені різні погляди щодо мети та завдань судового контролю на стадіях процесу, у тому числі й під час перевірки заяв і повідомлень про злочини [201, с. 228].

На нашу думку, судовий контроль на першій стадії кримінального процесу – це закріплена Конституцією України та кримінальним процесуальним законодавством діяльність суду, яка реалізується ним у встановленій законом процесуальній формі і спрямована на забезпечення законності дій та рішень органів і посадових осіб, які вирішують заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, що вчинені або готуються, а також прийняття процесуальних рішень на початку досудового розслідування.

Зокрема до моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР роль суду передбачена Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», яким встановлюється, що негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, застосування інших технічних засобів одержання інформації проводяться за рішенням суду, прийняттям за поданням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника (ч. 2 ст. 8). Крім того, відповідно до ч. 5 ст. 9 цього Закону окремі обмеження прав і свобод людини та юридичних осіб під час здійснення ОРД можуть застосовуватися за рішенням суду щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства [137].

Судовий контроль й теоретично обґрунтований як необхідний елемент законності. Згідно зі ст. 55 Конституції України, кожному гарантується судовий захист його прав і свобод, а рішення й дії (бездіяльність) органів державної влади, посадових осіб можуть бути оскаржені в суді. Своєчасність судового контролю на початковому етапі досудового розслідування дає змогу забезпечити законність і в подальших стадіях кримінального процесу. Водночас інтерв'ювання слідчих та

працівників оперативних підрозділів засвідчило, що вони в переважній більшості висловилися проти судового контролю на першій стадії кримінального процесу. Домінуючим аргументом опитаних є те, що відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України основною функцією суду є здійснення правосуддя.

Одним з напрямів ефективного функціонування державної влади в Україні є забезпечення законності діяльності органів досудового розслідування, які виходячи з принципу верховенства права, зобов'язані керуватись законом при здійсненні своїх повноважень. Саме тому об'єктивно необхідним є створення надійного і ефективного механізму судового контролю за діяльністю органів досудового розслідування, оскільки саме судовий контроль справедливо вважається найбільш дієвим інструментом забезпечення прав і свобод громадян.

Наразі можна констатувати, що розвиток демократії в державі створив необхідні умови для удосконалення контрольної функції суду, і підсилення судового контролю на досудових стадіях кримінального процесу науковцями та практиками визначається як одна з найбільш прогресивних новел КПК України.

На користь розширення сфери впливу судового контролю свідчить те, що по-перше, суд не належить ні до сторони захисту, ні до сторони обвинувачення, не пов'язаний відомчими інтересами, не несе відповідальність за стан боротьби зі злочинністю, а відтак, убачається, що саме судові рішення мають бути неупередженими, законними та обґрунтованими, а по-друге, ефективність судового контролю забезпечується специфічними, притаманними лише йому засобами. Так, контрольна діяльність суду характеризується відсутністю організаційної підпорядкованості між суб'єктами контрольної-наглядової діяльності і підконтрольними суб'єктами (судом та органами досудового розслідування), а оцінка діяльності органів досудового розслідування здійснюється винятково з точки зору її законності.

У КПК України не наведено визначення поняття судового контролю, проте, аналіз окремих його норм дозволяє зробити висновок, що судовий контроль покликаний: забезпечити законність та обґрунтованість обмеження конституційних прав і свобод громадян під час досудового розслідування шляхом ухвалення рішень про застосування заходів кримінально-процесуального примусу, проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, що обмежують конституційні права громадян та розгляду скарг на дії (бездіяльність) та рішення слідчого чи прокурора.

Так, за оцінками експертів, судовий контроль за КПК України: 1) забезпечує можливість оскарження безпосередньо до суду окремих рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора в ході досудового

розслідування; 2) встановлює майже повну монополію суду щодо вирішення питань про обмеження прав і свобод особи в ході досудового розслідування; 3) розширює повноваження суду щодо надання дозволів на вчинення окремих слідчих (розшукових) дій; 4) наділяє суд деякою мірою наглядовими функціями в питанні оцінки законності затримання особи та тримання її під вартою[64]. Отже, розробниками нового кримінального процесуального законодавства підтримано вектор розширення функції судового контролю за досудовим розслідуванням і враховано низку слушних пропозицій та зауважень, які були напрацьовані науковцями та практиками протягом тривалого часу.

Огляд наукової літератури свідчить про те, що питання про розширення судового контролю неодноразово порушувались за КПК 1960 року, згідно норм якого основні наглядові повноваження за досудовим розслідуванням належали прокуратурі. Тривалий час об'єктивно існувала потреба у встановленні виправданого балансу процесуальних повноважень органів прокуратури, суду та керівників слідчих підрозділів, вносились численні зміни до законодавства, проте проблема залишалась не вирішеною, на чому неодноразово наголошували вчені процесуалісти [203].

Проблема судового контролю виникла не лише у зв'язку з «модернізацією» окремих положень КПК «радянського» зразка. Насправді в історичному плані розвиток судового контролю пройшов досить складні і неоднозначні етапи. Цим питанням приділено значну увагу в літературі. Законодавству відомий порядок тотального оскарження дій і рішень на досудовому слідстві, який існував до 1917 року. Судовий контроль здійснювався не тільки в порядку розгляду скарг учасників кримінального процесу окружним судом (така процедура визнавалася винятковою), але й у ревізійному порядку, бо судовий слідчий важливі рішення про рух справи приймав за згодою суду[150, с. 394]. Аналогічний порядок в цілому зберігався і в першому «радянському» КПК.

У 1975 році А.Л. Ципкін запропонував наділити суди правом перевірки законності обрання запобіжного заходу – взяття під варту з викликом обвинуваченого та за участю прокурора та висловився за встановлення безпосереднього судового контролю за виконанням законів органами дізнання і попереднього слідства [194, с. 27], тобто процедуру, подібну тій, що згодом отримала закріплення в законі. О.Д. Бойков у своїх дослідженнях звернув увагу на те, що становлення судової влади суттєво змінює призначення і функції судової системи, оскільки суди вже не обмежуються лише здійсненням правосуддя [16].

У навчальному посібнику «Судовий контроль у стадії попереднього розслідування» М.О. Колоколов детально дослідив функції судової влади на тогочасному етапі розвитку держави і обґрунтував висновок

про те, що ні радянська юриспруденція, ні вітчизняна юридична наука не дослідили всього комплексу функцій судової влади, а створити ефективно діючу, демократичну «третю владу», не знаючи, які саме функції на неї мають бути покладені, неможливо. З огляду на це, він звертає увагу передусім на те, що слід розуміти під функціями сучасної судової влади, які з них вона уже виконує на нинішньому етапі судово-правової реформи, а які напрями діяльності судам належить ще тільки опанувати [72, с. 16–17].

Отже, глибоке наукове осмислення проблем судового контролю, вивчення та узагальнення практики його застосування стали підґрунтям для сучасного кримінального процесуального законодавства.

З ухваленням у 1996 році Конституції України, яка передбачала суттєві зміни у структурі кримінальної юстиції, зокрема стосовно розподілу повноважень прокуратури та суду у питаннях, пов'язаних з обмеженням прав і свобод громадян, прийняттям у 2001 р. КК України, безсумнівною очевидністю стало оновлення положень кримінального процесуального законодавства. У рамках відомої «малої судової реформи» зміни у кримінальному процесуальному законодавстві були спрямовані на реалізацію вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [74].

Протягом судової реформи, за часи незалежності України, до КПК внесено низку істотних змін, зокрема щодо віднесення до судової компетенції вирішення питань обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою і продовження тримання під вартою, погодження проведення обшуку житла чи іншого володіння особи, накладення арешту на кореспонденцію та зняття інформації з каналів зв'язку, а також звільнення від кримінальної відповідальності з nereабілітуючих обставин; надання права прокурору в судовому розгляді внести постанову про зміну обвинувачення, наділення правом внесення подання в апеляційну інстанцію лише прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в суді, або прокурора, який затвердив обвинувальний висновок, тощо.

За українською моделлю, втіленою в КПК 1960 року, судовий контроль на досудових стадіях існував у формі фрагментарних, усічених повноважень суду, функції «стороннього спостереження» за розслідуванням, процесом доказування. Такий порядок речей визнавався вченими нелогічним [156, с. 6].

За новим КПК України інститут судового контролю за досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень суттєво видозмінено, він набуває нових форм, які характеризуються рядом процесуальних особливостей. Так, окрім перерахованих способів контролю – під час обрання деяких запобіжних заходів, розгляду скарг на рішення слідчого, прокурора, попереднього розгляду справи суддею та ін. – законодавцем

значно розширено межі суддівського контролю, збільшені повноваження стосовно надання дозволів на проведення майже всіх слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, застосування заходів забезпечення кримінального провадження, в тому числі і запобіжних заходів та низки інших. Оновлення кримінального процесуального законодавства в аспекті здійснення судового контролю супроводжується введенням нового учасника кримінального провадження – слідчого судді. Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 3 КПК України, слідчий суддя – суддя суду першої інстанції, до повноважень якого належить здійснення у порядку, передбаченому КПК, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, та у випадку, передбаченому ст. 247, – голова чи за його визначенням інший суддя обласного Апеляційного суду.

Визнаючи згадані позитивні та прогресивні новели КПК України щодо унормування засобів реалізації судового контролю як гарантії законності досудового кримінального провадження, водночас, не можна не зауважити також і про суттєві, на нашу думку, його недоліки, насамперед у частині регламентації судового контролю на початку досудового розслідування.

КПК України визначено порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування (глава 26). Передбачено, які саме рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора підлягають оскарженню під час досудового провадження та ким саме (заявником, потерпілим, підозрюваним, володільцем тимчасово вилученого майна тощо) такі рішення, дії або бездіяльність можуть бути оскаржені (ч. 1 ст. 303)[93]. Цей перелік рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, що підлягають судовому оскарженню під час досудового розслідування, є вичерпним. Відтак, скарги на інші рішення, дії чи бездіяльність не розглядаються під час досудового розслідування, хоча й можуть бути предметом розгляду під час підготовчого провадження у суді за правилами ст. 314–316 КПК України.

У ст. 303 КПК визначено порядок оскарження бездіяльності слідчого та прокурора, яка може полягати, по-перше, у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Слід враховувати, що відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК така бездіяльність слідчого чи прокурора означає невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР впродовж 24 годин після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Відповідно до п. 1.4 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань (наказ ГПУ від 17 серпня 2012 року № 69), цей строк обчислюється наступним чином: заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення вважаються

поданими з моменту попередження особи про кримінальну відповідальність (за винятком випадків, коли таке попередження неможливо зробити з об'єктивних причин: надходження заяви, повідомлення поштою, іншим засобом зв'язку, неприйнятний стан заявника, відрядження тощо); у випадку надходження заяви, повідомлення поштою, іншим засобом зв'язку, строк обчислюється з моменту надходження заяви слідчому, прокурору.

Оскарження бездіяльності слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України), визнається однією з найпоширеніших скарг серед інших рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені у порядку ст 303 КПК України. Так, згідно статистичних даних, до судів першої інстанції у першому півріччі 2014 р. надійшло понад 4,8 тис. скарг на бездіяльність слідчого, прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР, у той час, як, наприклад, кількість скарг на рішення слідчого, прокурора про відмову у визнанні потерпілим – 551, про зупинення досудового розслідування – 230, про застосування заходів безпеки – 326, про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій – 670. Найбільше ж скарг надійшло на рішення слідчого про закриття кримінального провадження – 5,3 тис. Із наведених даних очевидно, що найбільша кількість порушень прав та законних інтересів учасників кримінального провадження під час досудового розслідування фіксується у зв'язку з його початком та закриттям.

Відповідно до ст. 304 КПК України, скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора можуть бути подані особою протягом десяти днів з моменту прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності. Якщо рішення слідчого чи прокурора оформляється постановою, строк подання скарги починається з дня отримання особою її копії. Скарга повертається, якщо: скаргу подала особа, яка не має права подавати скаргу; скарга не підлягає розгляду в цьому суді; скарга подана після закінчення строку, передбаченого ч.1 ст. 304, і особа, яка її подала, не порушує питання про поновлення цього строку або слідчий суддя за заявою особи не знайшов підстав для його поновлення.

З огляду на узагальнення судової практики оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування, слідчими судді у 32 % випадках відмовляли скаргникам у задоволенні їх скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування. Відмовляючи в задоволенні скарги на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування або прокурора щодо невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, слі-

дчі судді в ухвалених рішеннях посилались переважно на фактичну відсутність дії чи бездіяльності слідчого або прокурора, які оскаржувались (додаток Б).

Так, ухвалою слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 11 січня 2013 року відмовлено в задоволенні скарги Ч. на бездіяльність ГПУ щодо невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР з підстав невстановлення надходження до ГПУ заяви особи, яка подала скаргу, і на яку останній посилається у своїй скарзі, як таку, що не внесена ГПУ протягом 24 годин з моменту отримання до ЄРДР, а відтак і не встановлено будь-якої бездіяльності слідчого чи прокурора [183].

Ухвалою слідчого судді того самого суду від 04 лютого 2013 року відмовлено в задоволенні скарги Ч. на бездіяльність начальника відділу організації участі прокурорів у судовому провадженні ГПУ щодо невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР з підстав перенаправлення за принципом територіальної підслідності заяви особи, яка подала скаргу, і на яку останній посилається у своїй скарзі, як таку, що не внесена ГПУ протягом 24 годин з моменту отримання до ЄРДР [183].

Якщо мотивами відмови в задоволенні скарг, за наведеними ухвалами, визнавалось не підтвердження судом фактичних обставин дії чи бездіяльності слідчого або прокурора, які оскаржувались, то за іншими прикладами йдеться також про безпідставність змісту самих скарг.

Наприклад, в ухвалі по справі № 757/677/13-к, винесеної слідчим суддею Печерського районного суду м. Києва, зазначено, що вивчивши долучену до скарги копію заяви ОСОБА_1 від 16 грудня 2012 року, на яку у своїй скарзі посилається особа, яка подала скаргу, зроблено правильний висновок щодо відсутності підстав для внесення відомостей до ЄРДР з вказаної заяви, оскільки в ній не наведено формальних ознак учинення злочинів прокурором. При цьому заявником наводяться виключно власні міркування та припущення [52].

У згаданому випадку суддя всупереч КПК України не здійснює контроль за додержанням законності органами досудового розслідування, а обґрунтовує відмову у задоволенні відповідної скарги відсутністю в заяві про кримінальне правопорушення ознак злочину. Така позиція суду, на нашу думку, певною мірою пояснюється намаганням практики усунути законодавчі прогалини, про які наголошувалось раніше (щодо законодавчого врегулювання порядку прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; невизначеність вимог до змісту заяви та повідомлення про кримінальне правопорушення та його оцінки; відсутність можливості та механізму ухвалення рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування).

Практиці судового контролю за законністю початку досудового розслідування відома ще одна проблема, яка виникла в умовах реалізації нового кримінального процесуального законодавства.

Під час аналізу змісту скарг на бездіяльність слідчого та прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР звертає на себе увагу значна кількість заяв громадян, яка містить оцінку дій слідчого, прокурора як протизаконну та таку, що містить ознаки кримінального правопорушення. Не складно помітити, що переважно заявники «кваліфікують» дії слідчого, прокурора за ст. 364, 365, 182 КК України (як злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, а також злочини проти правосуддя), тобто діяння, які пов'язані з їх професійною діяльністю.

Наприклад, ухвалою Рубіжанського міського суду Луганської області № 425/1368/13-к 1кс/425/43/13 від 30 травня 2013 року задоволено скаргу гр. М. та визнано протиправною бездіяльність прокурора м. Рубіжне щодо відмови у внесенні відомостей про кримінальне правопорушення за його заявою про вчинення злочину начальником Рубіжанського МВ ГУМВС України в Луганській області та т.в.о. начальника Рубіжанського МВ ГУМВС до ЄРДР. В обґрунтування скарги заявник зазначає, що 25 березня 2013 року він звернувся до прокуратури м. Рубіжне з заявою про вчинення начальником МВ ГУМВС України Р. злочину, передбаченого ст. 182 КК України, ст. 188–39 КУпАП України, та вчинення т.в.о начальника Рубіжанського МВ ГУМВС України у Луганській області К. злочину, передбаченого ст. 366 КК України. Листом від 28 березня 2013 року прокурор м. Рубіжне повідомив заявника, що перевірка його звернення від 25 березня 2013 року триває в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян». Заявник у скарзі наголошує, що він звертався до прокуратури саме з заявою про злочин, а не зі зверненням, і тому вважає, що прокурор повинен був внести відомості про злочин до ЄРДР. У скарзі заявник просить визнати протиправною бездіяльність прокурора м. Рубіжне, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, відповідно до заяви про злочин від 25 березня 2013 року і зобов'язати прокурора м. Рубіжне вчинити такі дії. Як наслідок, суд задовольнив скаргу заявника на підставі того, що ні КПК України, ні Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генерального прокурора № 69 від 17 серпня 2012 року, не містить підстав, які б давали право прокурору не вносити заяву про злочин до ЄРДР [52].

Розглядаючи проблеми протидії рейдерству в Україні, можна навести приклади, коли рейдери, «використовуючи» положення ч. 1 ст. 214 КПК України, ініціюють повторні звернення до правоохоронних орга-

нів із заявами про вчинення кримінальних правопорушень за фактами, які належним чином перевірялись і рішення за якими вже прийнято (за КПК 1960 року). Проблема загострюється в разі, якщо йдеться про врегулювання спорів між суб'єктами господарювання в судах. Вичерпавши можливість вирішити такі спори в порядку цивільного чи господарського судочинства, зацікавлені особи визнають за краще посилатись на наявність за відповідним фактом кримінального провадження і в такий спосіб «впливати» на опонента або ж сприяти затягуванню термінів ухвалення судових рішень.

У кримінальних провадженнях, в яких фігурують кілька підозрюваних, їх учасники з боку захисту ініціюють подання заяв на буцімто «незаконні» дії слідчого, прокурора, одночасно вимагаючи притягнути їх до кримінальної відповідальності. Відтак, кожна заява, у якій громадяни повідомляють про вчинення кримінального правопорушення слідчим чи прокурором (переважно у зв'язку зі здійсненням їх професійної діяльності) підлягає внесенню до ЄРДР та проведенню досудового розслідування. Незважаючи на те, що всі такі звернення вочевидь спрямовані на протидію розслідуванню, вони все ж таки підлягають обов'язковій реєстрації в ЄРДР з проведенням вже нових проваджень для перевірки викладених в поданих заявах обставин (потрібно допитати слідчого, здійснити одночасні допити слідчого за участю інших осіб, провести слідчі експерименти тощо). За таких умов втрачається наступальність розслідування кримінальних правопорушень, зокрема пов'язаних з протиправним захопленням підприємств.

Відомі також випадки ініціювання внесення відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування стосовно суддів. Звичайно, не можна однозначно стверджувати, що усі заяви подібного змісту є безпідставними та подаються із міркувань незгоди з діями слідчого, прокурора або ухвалених ними рішеннями, адже відомі випадки порушень законодавства згаданими особами.

Водночас очевидно, що у багатьох випадках заявники (а іноді й захисники) схильні до зловживань вимогами ст. 214 КПК України щодо недопущення відмови у внесенні відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування у разі вчинення кримінального правопорушення, а також права оскаржити у судовому порядку бездіяльність слідчого або прокурора щодо невнесення відповідних відомостей до ЄРДР. Як убачається із узагальнення судової практики, суди у таких випадках переважно оцінюють фактичну відсутність дії чи бездіяльності слідчого та прокурора, що оскаржуються. Відтак, у суду зазвичай відсутні підстави для відмови у задоволенні скарги на бездіяльність слідчого, прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР у разі, наприклад, якщо заява подається належному суб'єкту із міркувань незго-

ди із діями слідчого, прокурора і заявник безпідставно звинувачує їх у вчиненні кримінального правопорушення.

Не можна не зауважити тут також і про реальні негативні наслідки, наприклад, для слідчого у разі внесення відомостей до ЄРДР «про вчинення ним кримінального правопорушення». Адже відповідно до Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України (п. 2.2.2. Розділу II), затвердженої наказом МВС України 12 березня 2013 року № 230, однією з підстав для проведення службового розслідування є реєстрація у ЄРДР відомостей про вчинення особою рядового та начальницького складу кримінального правопорушення¹³.

Отже, складається ситуація, коли стосовно слідчих як службових осіб (у зв'язку зі специфікою їх професійної діяльності) у кожному разі внесення відомостей до ЄРДР будуть проводитись службові розслідування, їх матеріали будуть накопичуватись, до проведення розслідувань будуть залучатись працівники ОВС і таким чином, з одного боку, ділова репутація слідчих буде погіршуватись, моральний тиск відбуватиметься постійно, що негативно впливатиме на виконання професійних функцій, а з іншого – до проведення часто безпідставних службових розслідувань залучатимуться відповідні сили і засоби, що призведе до зниження ефективності їх роботи за іншими напрямками.

Отже, як було зазначено, хоча і спостерігається намагання практики напрацювати диференційований підхід щодо внесення відомостей до ЄРДР про кримінальні правопорушення, вчинені суддями, слідчими та прокурорами, проте без законодавчого врегулювання ця проблема не може бути належним чином вирішена.

Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України вважає, що при розгляді заяв і звернень щодо суддів про вчинення кримінального правопорушення, органам внутрішніх справ та прокуратури при вирішенні питання про наявність в діях судді ознак складу злочину згідно та внесенні їх до ЄРДР слід брати до уваги і роз'яснення, що містяться у Постанові Пленуму від 13 червня 2007 року «Про незалежність судової влади»: «відповідно до ч. 5 ст. 124 Конституції України, судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України і тому вважаються законними, доки вони не скасовані в апеляційному чи касаційному порядку або не переглянуті компетентним судом в іншому

¹³ Відповідно до п. 9.1 згаданої Інструкції, йдеться про те, що після затвердження висновку службового розслідування його оригінал та матеріали, а також наказ про накладення дисциплінарного стягнення (за наявності) передаються до канцелярії (секретаріату) підрозділу, де проходить службу виконавець, що проводив службове розслідування. У разі проведення службового розслідування комісією оригінали матеріалів зберігаються в канцелярії (секретаріаті) підрозділу – основного виконавця, який визначається начальником, що призначив службове розслідування.

порядку, визначеному процесуальним законом, в межах провадження справи, в якій вони ухвалені». Водночас втручанням у діяльність судових органів слід розуміти вплив на суддю у будь-якій формі (прохання, вимога, вказівка, погроза, підкуп, насильство, критика судді в засобах масової інформації до вирішення справи у зв'язку з її розглядом тощо) з боку будь-якої особи з метою схилити його до вчинення чи невчинення певних процесуальних дій або ухвалення певного судового рішення. Водночас не має значення, за допомогою яких засобів, на якій стадії процесу та в діяльність суду якої інстанції здійснюється втручання (п. 10 і 11). Відтак, виключне право перевірки законності та обґрунтованості судових рішень має відповідний суд згідно з процесуальним законодавством. Оскарження у будь-який спосіб судових рішень, діяльності судів і суддів щодо розгляду та вирішення справи поза передбаченим процесуальним порядком не допускається.

Після внесення змін до ч. 3 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Законом України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI, яким положення про те, що постанову про порушення кримінальної справи, якою розпочиналось досудове слідство щодо судді, мав право винести лише Генеральний прокурор України або його заступник, було виключено, а до КПК України 2012 року запроваджено процедуру, згідно з якою внести відомості до ЄРДР та розпочати розслідування, в тому числі щодо судді, може слідчий і прокурор (а не лише Генеральний прокурор України або його заступник як це було раніше), виникли ризики зниження рівня гарантій недоторканості і незалежності суддів.

Обов'язкове попередження громадян, які вимагають розгляду своїх скарг на дії та рішення суддів саме як «заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення» про відповідальність за неправдивий донос за ст. 383 КК України (відповідно до п. 1.3, 1.4 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України № 69 від 17 серпня 2012 року), є сьогодні чи не єдиним допустимим профілактичним заходом щодо попередження випадків «сутяжництва» та дотримання конституційних гарантій незалежності і недоторканності суддів.

Враховуючи наведене, пропонується внести зміни до ст. 214 КПК України, де передбачити обов'язок вносити до ЄРДР відомості про вчинення кримінального правопорушення суддями та іншими особами, зазначеними в п. 2 ч. 1 ст. 480 (щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження), лише Генеральним прокурором України або його заступником (за аналогією з повідомленням про підозру згідно п. 3 ч. 1 ст. 481 КПК).

Вважаємо також, що для упередження можливого тиску на суддів та інших осіб, діяльність яких пов'язана зі здійсненням правосуддя, про-

понується доповнити Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань окремим пунктом, у якому б зазначалось, що не підлягають внесенню до ЄРДР заяви, повідомлення з вимогою притягнути до кримінальної відповідальності суддів (слідчих, прокурорів) у зв'язку з незгодою з діями та рішеннями, учиненими або прийнятими ними під час виконання процесуальних та інших визначених законом повноважень, якщо не використано право оскарження таких рішень в установленому законом порядку та не набрало законної сили рішення уповноваженого органу чи посадової особи про їх скасування у зв'язку з порушенням закону, а також суддів Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ при відмові у відкритті касаційного провадження.

Якщо ж у заяві, повідомленні про кримінальне правопорушення вчинене суддею та доданих до них матеріалах, всупереч вимогам ч. 5 ст. 214 КПК України, не наведено достатньої інформації про вчинене кримінальне правопорушення, а містяться лише загальні відомості і власні суб'єктивні оцінки їх авторів, суть яких зводиться до незгоди із судовими рішеннями, постановленими не на їх користь, або незгоди з діями судді у судовому процесі, у прокурора, слідчого наявні підстави для відмови у внесенні відомостей до ЄРДР (такі заяви розглядаються відповідно до Закону України «Про звернення громадян») з обов'язковим роз'ясненням заявнику судового порядку оскарження вказаної бездіяльності, передбаченого ст. 303–307 КПК України.

Як вже було наголошено раніше, законодавством не передбачено обов'язку слідчого, прокурора щодо винесення постанови про початок досудового розслідування. А серед рішень, дій, бездіяльності слідчого, прокурора, які можуть бути оскаржені (ст. 303 КПК України), рішення про початок досудового розслідування не зазначається. Відтак, особа, до якої можуть бути застосовані заходи кримінального процесуального впливу, по суті, позбавлена можливості судового захисту, що суперечить не лише Конституції України, а й міжнародним правовим актам, що ратифіковані Україною.

Починаючи з 1950 року, людина, на переконання науковців-міжнародників (Г. Лаутерпахт та ін.), перетворилася з об'єкта міжнародного співчуття на суб'єкта міжнародного права, а відтак, питання забезпечення верховенства прав людини і перетворення її на суб'єкт міжнародного права в Україні починається з моменту ратифікації Конвенції. 17 липня 1997 року парламентом України ухвалено Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», у пункті 1 якого зазначено, що Україна повністю визнає на своїй території дію ст. 46 Конвенції щодо визнання

обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

Додатковою аргументацією на користь такого висновку є положення ч. 4 ст. 55 Конституції України про те, що «кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій», членом або учасником яких є Україна; ст. 26 Віденської конвенції «Про право міжнародних договорів» від 23 травня 1969 року (ратифікована Україною 14 травня 1986 року у складі СРСР) у якій зазначено, що: «Кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватися»; ст. 27 цієї ж конвенції: «Учасник не може посилатися на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору»; а також підпункти (а) та (б) п. 3 статті 31 Конвенції, в яких спеціально наголошується на тому, що разом із текстом міжнародного договору враховується практика його застосування та тлумачення, якщо на це є згода сторін договору [132, с. 8–9].

Ретроспективний аналіз порядку оскарження постанови про порушення кримінальної справи (за КПК 1960 року ст. 236–7 та 236–8) свідчить про дієві спроби напрацювання механізму практичної реалізації наведених положень міжнародно-правових актів та Конституції України.

Так, розглядаючи скаргу на постанову про порушення кримінальної справи, суддя з'ясував питання стосовно того, чи були наявними на час порушення справи передбачені ч. 1 ст. 94 приводи, чи були в розпорядженні особи, яка порушила справу, достатні дані, які вказували на наявність ознак злочину (ч. 2 ст. 94), чи компетентна особа прийняла рішення про порушення кримінальної справи і чи дотримано нею порядок порушення кримінальної справи (ст. 98), у тому числі вимог згаданого Закону України від 12 січня 2005 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Суддя був не повноважний досліджувати докази, давати їм оцінку, в інший спосіб перевіряти питання щодо доведеності винності підозрюваного, обвинуваченого, розглядати та вирішувати ті питання, які повинен вирішувати суд при розгляді кримінальної справи по суті.

Проте, навіть можливості такого оскарження вважалась недостатнім механізмом захисту конституційних прав громадян. Так, О.І. Русанова, досліджуючи проблеми судового контролю за законністю початку кримінального провадження, наголошує, що згідно ч. 14 ст. 236–8 КПК 1960 року сторони мали право на ознайомлення з матеріалами, які обґрунтовували рішення про порушення кримінальної справи, лише під

час судового розгляду скарги на постанову про порушення кримінальної справи, та вимагати їх оголошення в судовому засіданні. Доречно зауважити на тому, що така процедура позбавляла можливості особу, відносно якої порушено кримінальну справу, а в разі її порушення за фактом вчинення злочину й особу, інтересів якої стосувалася порушена кримінальна справа, їх захисників чи законних представників на більш ранньому етапі ознайомитися з матеріалами, які були покладені в основу такого рішення. Це тягнуло за собою порушення права на захист, оскільки зацікавлені особи були позбавлені можливості ретельно викласти свою позицію щодо законності й обґрунтованості порушення кримінальної справи. Окрім цього, процесуальний механізм, що існував, ускладнював діяльність суду з розгляду скарги, яка розпочиналася з відкриття провадження. Саме на цьому етапі суддя вирішував питання про доцільність зупинення слідчих дій у справі на час розгляду скарги, про що зазначалось у постанові про відкриття провадження. Інформаційна недостатність ускладнювала прийняття правильного рішення з цього приводу. Якщо ж питання про зупинення слідчих дій не вирішувалося, то це спричиняло продовження під час проведення процесуальних дій порушення прав особи, відносно якої проводилося розслідування, або особи, інтересів якої стосувалася порушена кримінальна справа, у разі, якщо вона дійсно порушена незаконно й необґрунтовано [152, с 27].

Наявні зміни стосуються також інституту оскарження рішень слідчого, прокурора, прийнятих під час здійснення досудового розслідування. Зокрема, ст. 303 нового КПК України зазначені рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора, що на досудовому провадженні можуть бути оскаржені. Характерним є те, що законодавцем чітко визначено перелік суб'єктів, уповноважених подавати скаргу на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора. Сама ж процедура подання скарги, у порівнянні з КПК 1960 року, практично не змінилась. Скарги мають подаватися до місцевого суду за місцем розташування органу або роботи посадової особи, яка прийняла рішення, тобто підсудність справ даної категорії визначається, виходячи з територіального місця знаходження органу або роботи посадової особи, яка порушувала кримінальну справу. Скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора розглядаються слідчим суддею місцевого суду згідно з правилами судового розгляду і не пізніше 72 годин з моменту їх надходження, крім скарг на рішення про закриття кримінального провадження, які розглядаються не пізніше п'яти днів з моменту надходження скарги.

Розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність під час досудового розслідування здійснюється за обов'язкової участі особи, яка подала скаргу, чи її захисника, представника та слідчого чи прокурора, рішен-

ня, дії чи бездіяльність яких оскаржується. Відсутність слідчого чи прокурора не є перешкодою для розгляду скарги. За результатами розгляду таких скарг виноситься ухвала, у якій зазначається про: 1) скасування рішення слідчого чи прокурора; 2) зобов'язання припинити дію; 3) зобов'язання вчинити певну дію; 4) відмову у задоволенні скарги. Така ухвала слідчого судді не може бути оскаржена, окрім ухвали про відмову у задоволенні скарги на постанову про закриття кримінального провадження.

Питання організації роботи судів щодо здійснення судового контролю на початковому етапі досудового розслідування потрібно вирішувати комплексно, оскільки це стосується не лише порядку надання дозволів на проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Скажімо, проблемою на практиці вважається неоднакове тлумачення суддями положень КПК, зокрема неоднозначне трактування норм глави 21 щодо кола осіб, стосовно яких можуть проводитися негласні слідчі (розшукові) дії.

Так, при зверненні слідчого до Київського апеляційного суду з клопотанням про надання дозволу на проведення спостереження за особою, слідчий суддя відмовив у його задоволенні, мотивуючи тим, що негласні слідчі дії проводяться лише відносно підозрюваних. В інших випадках це буде порушення конституційних прав осіб. Однак через декілька днів цей самий суддя змінив своє рішення, мотивуючи його тяжкістю вчиненого кримінального правопорушення. У той самий час, аналіз положень цього розділу КПК дає підстави стверджувати про проведення негласних слідчих (розшукових) дій не лише щодо підозрюваного, але й інших осіб. Інакше втрачатиметься необхідність в їх проведенні по більшості кримінальних проваджень (роз'яснення з приводу останнього положення деталізовані у ст. 253 КПК, яка передбачає письмове повідомлення про проведення негласних слідчих дій як осіб, права яких були обмежені, так і підозрюваного, а додатково – у Коментарі до глави 21 КПК, а також в Інструкції про порядок проведення негласних слідчих дій).

У практичній діяльності за новим КПК України нерідко виникає потреба проведення слідчих (розшукових) дій оперативними працівниками навіть у разі, якщо клопотання до суду для одержання відповідної ухвали про дозвіл на їх проведення подав безпосередньо слідчий. Законом такий «розподіл компетенції» не заборонений, проте невірне розуміння окремими суддями вимог ст. 235 КПК України інколи призводить до розширеного тлумачення цих норм.

Наприклад, в одному з районних судів Київської області слідчий суддя у відповідній ухвалі вказав конкретного слідчого як виконавця слідчої (розшукової) дії, хоча у ч. 2 ст. 235 КПК, в якій чітко окреслено

зміст такої ухвали, про суб'єкта проведення слідчої (розшукової) дії не зазначається¹⁴.

Отже, попри усі прогресивні новели КПК України щодо розширення судового контролю, у частині законності початку досудового розслідування, такий контроль виявляється подекуди формальним, оскільки суд обмежений лише встановленням фактичної відсутності дії чи бездіяльності слідчого або прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР, всупереч положенням Конституції України, громадяни позбавлені права оскаржувати рішення про початок досудового розслідування, відсутній механізм відмови у початку досудового розслідування та оскарження відповідного рішення.

3.3. Відомчий контроль за законністю початку досудового розслідування

Відомчий контроль як важлива та невід'ємна складова контрольно-наглядової діяльності на стадії досудового розслідування завжди був предметом уваги з боку науковців та практиків. Водночас питання сутності відомчого контролю за досудовим провадженням, і особливо початковим його етапом, й дотепер залишаються дискусійними й однозначно невіршеними.

Дослідники виокремлюють низку історичних етапів розвитку інституту керівництва досудовим слідством в Україні [5; 6; 31]. Перший етап бере свій початок з судової реформи другої половини XIX ст. й тривав до жовтневого перевороту (1864–1917 рр.). Формально керівництво досудовим слідством у той час здійснювали судді, однак прокурори, користуючись недоліками правової регламентації, також мали суттєвий вплив на слідчу діяльність. Другий етап характеризується пошуком нових форм керівництва досудовим слідством на фоні розпаду державного апарату колишньої Російської імперії (1917–1922 рр.). Для третього етапу (1922–1928 рр.), що розпочався з прийняттям КПК УСРР, характерним був подвійний характер процесуального становища слідчих, які одночасно потрапили у підпорядкування суддів і прокурорів. Четвертий етап (1928–1936 рр.) пов'язаний із передачею слідчих підрозділів у підпорядкування органів прокуратури й перетворенням слідчих у «службовців» і технічних виконавців вказівок прокурорів. П'ятий етап тривав від створення слідчих відділів в органах прокуратури й до нормативно-закріплення повноважень слідчого у процесуальному законодавстві

¹⁴ За матеріалами СУ ГУМВС України в Київській області, грудень 2012 р.

(1936–1958 рр.). Прийняття ж Основ кримінального судочинства СРСР і союзних республік обумовило шостий етап розвитку інституту керівництва досудовим слідством (1958–1966 рр.). Сьомий, етап (розпочався 1966 року) пов'язаний із закріпленням у КПК повноважень начальника слідчого відділу, розмежуванням статусу керівника слідчого підрозділу і прокурора, а також науковим розробленням питань відмежування функцій керівництва слідством від прокурорського нагляду. А із запровадженням концептуальних засад кримінального процесу, закладених у КПК України, можна вести мову про перебіг восьмого етапу.

Статус «начальника слідчого відділу» як учасника досудового провадження закріплено у 40-х рр. ХХ ст. на рівні відомчих нормативних документів. У подальшому слідчі підрозділи, що діяли в системі органів внутрішніх справ (органів охорони громадського порядку), були перетворені в підрозділи дізнання, а їх керівники – у начальників відділів дізнання. На практиці це привело до того, що усі рішення, що стосувалися провадження досудового слідства, повинні були погоджуватися керівниками ОВС.

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 6 квітня 1963 році органам охорони громадського порядку (таку назву тоді мали ОВС) знову було надано можливість провадження досудового слідства у кримінальних справах. Слідчі підрозділи стали самостійними структурними одиницями у системі МООП. Однак діяльність «начальників слідчих відділів» і надалі зводилася до організації роботи підлеглих слідчих при відсутності будь-яких офіційно закріплених процесуальних повноважень. І лише 18 січня 1966 році Указом Президії Верховної Ради УРСР КПК України було доповнено ст. 114–1, яка визначила процесуальні повноваження начальника слідчого відділу. Відтоді відомчий процесуальний контроль за процесуальною діяльністю слідчих реалізувався лише начальниками головних слідчих управлінь, слідчих управлінь, відділів, відділень та їх заступниками (п. 8–а ст. 32 КПК 1960 року), старшими слідчих груп (ст. 119), а також працівниками організаційно-методичних підрозділів за дорученням керівників слідчих апаратів. Працівникам інших підрозділів внутрішніх справ заборонялось втручання в процесуальну діяльність слідчих, витребувати та перевіряти кримінальні справи і матеріали, які знаходяться в їх провадженні чи архівах, давати в них вказівки чи оцінку прийнятим слідчим процесуальним рішенням [173, с. 468–470].

Неналежна організація відомчого контролю нерідко вважалася однією з умов порушень (недотримання) слідчими законодавства, невиправданого тривалого і неякісного розслідування злочинів. Якщо 2011 року за неналежне провадження досудового слідства до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 38,6 % від загальної кількості слід-

чих, то за відсутність належного контролю за їх роботою – кожен другий керівник слідчих підрозділів. Ситуацію об'єктивно ускладнює суттєве зниження рівня професіоналізму слідчих. На початок 2013 року із фактичної чисельності слідчих ОВС кожен п'ятий має стаж слідчої роботи до трьох років, 27,1 % (3,4 тис.) – менше одного року, а ще 13,4 % (1,7 тис.) – раніше працювали у ліквідованих 2011 року штатних підрозділах дізнання й тому не мають необхідного досвіду провадження досудового розслідування.

Вивчення стану слідчої діяльності свідчить про наявність недоліків в організації відомчого контролю за розглядом заяв і повідомлень про злочини, а також дотриманням законності в ОВС в умовах реалізації КПК 1960 року Упродовж 2012 року через безпідставну відмову в порушенні кримінальних справ прокурорами скасовано 139,2 тис. постанов слідчих та органів дізнання (2011 року – 163,3 тис.). Зазначене, поряд з іншим, свідчить про недостатній відомчий (у тому числі процесуальний) контроль за діяльністю підлеглих на першому етапі кримінального процесу. З метою покращення ситуації, що склалася, за ініціативи МВС України у 2011 році проведено наради-семінари на рівні ГУМВС, УМВС за участю відповідних прокурорів з питань удосконалення порядку приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, що вчинені або готуються, покращання відомчого контролю та посилення прокурорського нагляду, взаємодії у цьому правоохоронних органів.

Проте, незважаючи на своєчасність та актуальність застережень окремих науковців щодо перерозподілу контрольних-наглядових повноважень між керівником слідчого підрозділу і прокурором, які на той час пропонувались у проектах КПК України, такий перерозподіл відбувся, що і призвело до певної деформації контрольних-наглядової діяльності.

Як приклад, можна навести позицію Д.М. Мірковця, який аналізує проекти КПК зазначив, що запропоновані їх розробниками ідеї щодо розширення повноважень прокурора в частині керівництва досудовим слідством і поряд з цим звуження процесуальної незалежності слідчого та «урізання» повноважень начальника слідчого відділу у разі їх реалізації на практиці може призвести до зосередження у прокуратури функцій нагляду та керівництва досудовим слідством з відведенням керівникові слідчого підрозділу, по суті, ролі «посередника» між прокурором і слідчим, що не відповідає ідеології відомих концепцій кримінального процесу. Неврегульованість процесуальних і контрольних повноважень керівника досудовим слідством (начальника слідчого відділу, керівника слідчої групи, начальника органу дізнання) в одних випадках призводить до надмірного втручання у процесуальну діяль-

ність слідчих їх прямих начальників по службі, а з іншого – до бездіяльності безпосередніх керівників, на яких покладено обов'язки здійснювати контроль за законністю та обґрунтованістю дій і рішень слідчих щодо повного, всебічного та об'єктивного провадження у кримінальних справах [117].

У КПК України законодавець визначив, що керівник органу досудового розслідування організовує досудове розслідування (ч. 1 ст. 39 КПК України). Відтепер такий контроль здійснюватиметься керівником органу досудового розслідування (ст. 39 КПК України), який у межах своєї компетенції зобов'язаний: виїжджати на місця вчинення кримінальних правопорушень для організації проведення їх оглядів, узгодження дій працівників міліції, надання практичної допомоги; вивчати матеріали, що знаходяться у провадженні органу досудового розслідування, своєчасно ініціювати створення та забезпечувати роботу СОГ для розкриття кримінальних правопорушень. Водночас, покладаючи на керівника слідчого підрозділу контрольні повноваження, кримінальне процесуальне законодавство не надає цьому суб'єкту кримінальної процесуальної діяльності реальних можливостей щодо керівництва діяльністю слідчого. На усунення неповноти чинного законодавства певною мірою спрямовані положення відомчих нормативно-правових актів МВС України [138]. Однак відомчі акти регламентують лише окремі, визначені законодавством, дії керівника органу досудового розслідування. Крім того, вони об'єктивно не можуть поширюватись на інших суб'єктів процесуальної діяльності, які беруть участь у кримінальному провадженні, зокрема спеціалістів, співробітників оперативних підрозділів тощо. Таким чином, деякі важливі правовідносини керівника органу досудового розслідування з учасниками процесу, що виникають на початковому етапі досудового провадження, не визнаються процесуальними, що не можна вважати правильним. Зовсім очевидно, що відомче врегулювання не може замінити їх законодавчої регламентації.

Отже, процесуальне керівництво з боку керівника органу досудового розслідування, не «зазіхаючи» на процесуальну самостійність слідчого, покликано забезпечити високу якість, всебічність, повноту й неупередженість під час досудового розслідування. До того ж, в умовах об'єктивного зростання штатної чисельності слідчих ОВС (у 1963 році – 2,1 тис., 1973 році – 2,4 тис., 1983 році – 4,3 тис., 1993 році – 8,8 тис., 2003 році – 11,5 тис., у 2012 році – 14,8 тис.) органи прокуратури (штатна чисельність яких по державі є відносно стабільною) просто не в змозі ефективно та якісно виконувати «керівні» функції по відношенню до органів досудового розслідування.

Безспірною перевагою процесуального контролю з боку керівників органу досудового розслідування є його «безпосереднє наближення» до

об'єкту контролю, тобто підлеглих слідчих та працівників оперативних підрозділів, які відтепер повноважні проводити негласні слідчі (розшукові) дії, користуючись при цьому правами слідчого, оперативного працівника,

і навпаки, що створює необхідні умови для безперервної перевірки дотримання вимог закону та оперативного реагування для недопущення або виправлення виявлених порушень і помилок.

Серед науковців є різні погляди й на зміст та обсяги процесуальних функцій керівника органу досудового розслідування. Так, Р.Ю. Савонюк вважає процесуальну діяльність начальника слідчого відділу функцією, що допомагає визначити напрям діяльності слідчого в конкретній справі [154, с. 13]. На думку Х.С. Таджієва, керівник слідчого підрозділу повинен контролювати кримінальну процесуальну діяльність в очолюваному ним підрозділі, тобто, використовуючи передбачені кримінальним процесуальним законом форми і методи, керувати розслідуванням в окремих справах, забезпечувати його якість, повноту, всебічність та об'єктивність [170, с. 71].

Як зауважує О.М. Бандурка, успішне функціонування колективу, як і успішна діяльність кожного члена колективу, вимагають значних зусиль з їх організації, визначення цільової направленості, координації, створення умов для такої діяльності [11, с. 95], що повною мірою стосується і слідчого підрозділу. Саме тому процесуальна діяльність керівника органу досудового розслідування передусім покликана забезпечити умови для ефективної роботи підлеглих та жорсткий контроль за дотриманням ними вимог законодавства, що сприятиме забезпеченню дотримання прав і свобод громадян. Саме тому, за керівником слідчого підрозділу слід не лише зберегти процесуальний контроль, а і розширити та конкретизувати його межі та засоби здійснення, зокрема шляхом процесуальної регламентації окремих організаційних важелів такої роботи.

Відомчий контроль за досудовим розслідуванням поділяють на два види: процесуальний та організаційний (або адміністративний). Перший заснований на кримінальному процесуальному законодавстві, а другий – ґрунтується на нормах адміністративного, трудового та іншого законодавства (наприклад, у МВС України ці питання регулюються відомчими інструкціями та пов'язані з регламентацією проходження служби слідчими, організацією їх службової діяльності, внутрішнім розпорядком по органу тощо).

Керівник органу досудового розслідування зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які даються у письмовій формі. Невиконання керівником органу досудового розслідування законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність.

Проте виникають сумніви з приводу доцільності реалізації ідеї розробників КПК України щодо запровадження кримінальної відповідальності за відповідні дії керівника органу досудового розслідування (ч. 3 ст. 39 КПК України), адже КПК України не закріплено вимоги щодо змісту та форми відповідних вказівок, а також допустимості і механізму їх оскарження. Слід, мабуть, виходити з того, що у керівника слідчого підрозділу в підпорядкуванні десятки, а то й сотні слідчих, і фізичні можливості його в частині контролю за виконанням вказівок прокурора не безмежні. До того ж, звертається увага на те, що, не являючись за КПК України «процесуальним керівником» досудового розслідування, а лише особою, відповідальною за його «організацію», керівнику підрозділу загрожує кримінальна відповідальність.

Саме тому пропонується виключити відповідні положення (друге речення ч. 3 ст. 39) з КПК України, а керівнику органу досудового розслідування – все ж таки надати право оскаржувати вказівки прокурора, оскільки не виключається, що вони можуть виходити за межі його повноважень, суперечити вимогам законодавства або містити елементи суб'єктивізму.

Звертає на себе увагу відмінність у обсязі та змісті повноважень керівника органу досудового розслідування порівняно із положеннями КПК 1960 році у цій частині, де контрольні повноваження начальника слідчого відділу стосувались: перевірки кримінальних справ; давання вказівок слідчому про провадження досудового слідства, про притягнення як обвинуваченого, про кваліфікацію злочину та обсяг обвинувачення, про направлення справи, про провадження окремих слідчих дій; передачі справ від одного слідчого до іншого; доручення провадження у справі кільком слідчим.

Отже частина повноважень керівника органу досудового розслідування, що стосувалась здійснення контрольних функцій наразі передана прокурору, а процесуальна самостійність слідчого зазнала ще більших обмежень. Варто також зауважити і про недоліки законодавчої регламентації повноважень керівника органу досудового розслідування у частині відсутності конкретизації переліку слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких має бути погоджене з керівником органу досудового розслідування, відсутності можливості скасування незаконних рішень слідчого (із подальшим повідомленням про це прокурора), не конкретизовані підстави для перевірки матеріалів кримінальних проваджень, їх тривалість та можлива кількість та ін.

Слушне, на нашу думку, питання щодо визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування, порушує Р.Г. Ботвінов, який пропонує на підставі результатів власних досліджень наступні

критерії визначення таких меж: по-перше, підставами до перевірки керівником органу досудового розслідування матеріалів кримінальних проваджень мають бути: особлива складність провадження, невеликий стаж роботи слідчого, перевірка виконання попередніх вказівок у цьому кримінальному провадженні, вчинення слідчим порушень під час розслідування; по-друге, визначення меж предмету відання керівника органу досудового розслідування має відбуватися з урахуванням певних правил; по-третє, розмежування предметів відання між керівниками органів досудового розслідування різних рівнів має відбуватися за принципом субсидіарності. Керівник слідчого підрозділу вищого рівня має здійснювати свій управлінський вплив на розслідування кримінальних правопорушень слідчими слідчого підрозділу нижчого рівня тільки у тому разі і лише щодо тих питань, коли безпосередній керівник не спроможний здійснити свою кримінальну процесуальну функцію як керівник органу досудового розслідування [24].

Варто також підтримати пропозиції, які наразі закріплені у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих процесуальних дій та оптимізації діяльності органів досудового розслідування» від 24 березня 2014 року № 4444-1, якими, серед іншого, пропонується розширити повноваження керівника органу досудового розслідування в частині витребування проваджень та скасування незаконних рішень слідчого [134].

Аналіз контрольних повноважень начальника органу досудового розслідування, що можуть бути реалізовані на початку досудового розслідування, свідчить про те, що у КПК України пропонується не досить конкретизована їх регламентація, що призводить до певних проблем у правозастосовній практиці. Зважаючи на визначення початку кримінальної процесуальної діяльності з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, контрольна діяльність на етапі розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення регламентована відомчими нормативно-правовими актами.

Так, забезпечення додержання вимог закону щодо повноти прийняття та реєстрації таких звернень першочергово покладається на керівників органів досудового розслідування. Відповідно до вимог згаданої Інструкції (наказ МВС України № 1050-2012), організація відповідної роботи покладається на начальника ОВС, а в разі його відсутності – на особу, яка виконує його обов'язки. Він персонально відповідає за організацію ведення єдиного обліку (п.4.1).

Зміст контролю за додержанням порядку ведення єдиного обліку полягає у виконанні покладених на начальника ОВС обов'язків щодо перевірки ведення ЖЄО та реєстрації в повному обсязі всіх заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події;

проведення службового розслідування у разі виявлення фактів порушення порядку прийняття та невнесення до ЖСО заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; організація звірок обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які зареєстровані у ЖСО, та ін.

Контрольні повноваження покладено на структурні підрозділи апарату МВС України та підпорядковані ним територіальні підрозділи. Зокрема, Головний штаб, Управління інспекції з особового складу Департаменту кадрового забезпечення, Головне управління по боротьбі з організованою злочинністю. Для здійснення контролю за станом приймання, реєстрації в органах і підрозділах внутрішніх справ заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події створено комісії районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ. Головою комісії призначається керівник слідчого підрозділу районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ.

Комісія шокварталу звіряє повноту обліку інформації, зареєстрованої в ЖСО, з повідомленнями, що містяться в інших джерелах. Про результати звірення складається акт внутрішньої звірки стану єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, який підписується головою та членами комісії і затверджується начальником районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ. Цифрові записи повідомлень, які надійшли за телефоном «102» чи іншими видами зв'язку, щотижня прослуховуються головою або одним із членів комісії (за його дорученням), про що в журналі реєстрації прослуховувань магнітних записів робиться відповідний запис.

Отже, відомчими нормативними актами детально регламентовано контрольні повноваження різних суб'єктів на початку досудового розслідування. Водночас, як свідчить аналіз результатів роботи ОВС у частині порядку ведення єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, а також порядок здійснення контролю за його дотриманням у цій діяльності фіксуються недоліки.

З метою з'ясування характеру і змісту згаданих недоліків, у ході дослідження проводилось вивчення та узагальнення результатів контрольної діяльності керівників органів досудового розслідування, вивчалась аналітична, статистична та звітна інформація ГСУ України, органів прокуратури, територіальних підрозділів ОВС, узагальнено результати опитування керівників органів внутрішніх справ та слідчих підрозділів, які проходили підвищення кваліфікації на базі Національної академії внутрішніх справ.

Узагальнення одержаних результатів дозволило виявити найбільш поширені недоліки у контрольній діяльності щодо ведення єдиного обліку органами і підрозділами внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події. Серед них виокремлюються такі:

По-перше, невиконання начальниками ОВС та керівниками органів досудового розслідування обов'язків з контролю за прийманням та реєстрацією заяв та повідомлень в ЖСО, зокрема: 1) більшість матеріалів за заявами та повідомленнями про кримінальні правопорушення та інші події вивчаються начальниками слідчих підрозділів, а не керівниками органу, що свідчить про небажання керівників ОВС виконувати покладені на них обов'язки, пов'язані з контролем за станом прийому заяв громадян, а відповідно і з організацією виїздів СОГ на місця подій; 2) відсутня організація чіткого порядку доповіді матеріалів (заяв і повідомлень про вчиненні кримінальні правопорушення та інші події) оперативним черговим керівникам органів досудового розслідування; 3) матеріали про вчинення кримінальних правопорушень начальникам слідчих підрозділів негайно не доповідаються (як це передбачено інструкціями, затвердженими наказами МВС України № 700-2012 та № 940-2012); 4) при перевірці ЖСО начальниками міськрайлінорганів автоматично проставляються відмітки про ознайомлення з порядком ведення ЖСО.

Приклад: 18 грудня 2012 у 10.20 до ЧЧ Артемівського МВ надійшло повідомлення від П. про те, що 16 грудня 2012 року приблизно о 17 годині у приміщенні магазину по вул. Кооперативній у с. Зайцеве Артемівського району його побили невідомі особи. Повідомлення було зареєстровано у ЖСО під № 974. Вивченням матеріалу встановлено, що слідчий на місце події не виїжджав. У матеріалах наявні два рапорти співробітників Артемівського МВ, а саме – інспектора ЧЧ Артемівського МВ М. та дільничного інспектора міліції Л. про те, що при прибутті на місце пригоди встановити на відібрати пояснення від заявника П. не виявилось можливим, оскільки він був відсутній на місці події. Після реєстрації матеріалу у ЖСО, в.о. начальника СВ капітаном міліції Т. було надано вказівку про внесення до ЄРДР. При цьому фактично первинний матеріал зібрано не було, та слідчий був змушений внести дані до реєстру, не маючи при цьому достовірної та повної інформації про подію. Аналогічні факти встановлено по інших матеріалах.

По-друге, внесення слідчими до ЄРДР відомостей за заявами громадян без визначення правової кваліфікації кримінального правопорушення (що суперечить вимогам ч. 5 ст. 214 КПК України та частини 5 розділу II наказу ГПУ № 69–2012). Такі дані погоджуються начальниками слідчих підрозділів. У подальшому слідчими приймаються рішен-

ня про закриття кримінальних проваджень без визначення правової кваліфікації.

По-третє, не закріплено відповідальних працівників за перебування затриманих у кримінальному порядку осіб (у порушення вимог наказу МВС України № 686–2012), а закріплені відповідальні особи не знають своїх обов'язків (у кращому випадку призначено одного такого працівника, хоча повинно бути не менше чотирьох).

По-четверте, щодо організації початкового етапу розслідування злочинів: 1) незнання та нерозуміння керівниками слідчих підрозділів порядку застосування негласних слідчих (розшукових) дій, зокрема, таких як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу та інших; 2) доручення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях не надаються, ухвали слідчих суддів залишаються без виконання; 3) не враховуються вимоги МВС щодо залучення працівників підрозділів оперативно-технічних заходів як спеціалістів під час огляду місця події, надання їм доручень на проведення негласних слідчих (розшукових) дій; 4) при організації розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів СОГ (зокрема спеціалізовані з розслідування окремих категорій кримінальних проваджень) не створено, плани розслідування не складаються, стан розслідування таких злочинів на оперативних нарадах не розглядається¹⁵; 5) доручення оперативним підрозділам в порядку ст. 40 КПК України не конкретизовані, без встановлення строку їх виконання.

По-п'яте, відсутність належної взаємодії між підрозділами міськрайлінорганів щодо виконання доручень слідчих: 1) відсутність закріплених наказами конкретних оперативних працівників за контролем з виконання доручень слідчих; 2) низька якість виконання доручень слідчих на проведення окремих слідчих (розшукових) дій, незважаючи на те, що з часу вступу у дію нового КПК України навантаження на працівників оперативних підрозділів та служб, які займалися розкриттям та профілактикою злочинності значно зменшилось; 3) на оперативних нарадах при начальниках ОВС не розглядається робота СОГ, виконання доручень слідчих та проблемні питання взаємодії між структурними підрозділами (це у свою чергу впливає на ефективність досудового розслідування кримінальних проваджень, повноту та всебічність досудово-

¹⁵ Вибірковим вивченням кримінальних проваджень за фактами незаконного заволодіння мобільними телефонами, незважаючи на те, що викрадене майно має індивідуальні номерні ознаки, встановлено, що деякими слідчими негайно не організовується розслідування злочинів, процесуальні дії не проводяться (вивчення таких кримінальних проваджень показало, що слідчими у середньому у місячний строк після внесення відомостей до ЄРДР складаються клопотання про надання тимчасового доступу до інформації операторів мобільного зв'язку).

го розслідування). Приклад: мають місце випадки доручення начальниками територіальних підрозділів УМВС України в Житомирській області розгляду заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, відомості про які внесено до ЖСО, дільничним інспекторам міліції та працівникам оперативних підрозділів, що є порушенням наказу МВС від 19 листопада 2012 року № 1050. Так, 13 грудня 2012 року в канцелярії Корольовського РВ за вхідним № 7570 зареєстровано звернення голови ОСББ «Мрія-16» Сапронова А.М. щодо неправомірних дій родини Ведерацьких. Відповідно до вказівки керівництва вказаного райвідділу це звернення зареєстровано в ЖСО за № 1107, а в подальшому воно скеровано до СДІМ Корольовського РВ, де 17 грудня 2012 року його розглянуто в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

Під час перевірки Комінтернівського та Московського райвідділів Харківського МУ встановлено, що ЖСО заповнюються неналежним чином, з порушенням вимог наказу МВС № 1050-2012. Так, не завжди черговими зазначається година та дата виїзду СОГ на місце події, не перелічуються посадові особи, яким доповідалась інформація, склад СОГ, ким, кому (година) доручено розгляд заяви та повідомлення про кримінальне правопорушення, посаду особи, яка отримала заяву, повідомлення для розгляду, годину отримання заяви та повідомлення, дату та годину перенесення заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР.

У порушення пункту 4.2.1. Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події начальниками зазначених райвідділів після доповіді оперативного чергового органу внутрішніх справ про оперативну обстановку за минулу добу не завжди робиться відповідний запис про перевірку ведення ЄО та реєстрацію в повному обсязі всіх заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які надійшли за цей період.

По-шосте, незадовільна робота комісій з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни. В окремих ОВС не створена комісія з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни, що призводить до безконтрольності за матеріалами, які «спісуються до справи». Не складено плани роботи комісій та не проводяться її засідання. Головою комісії не здійснюється прослуховування цифрових записів повідомлень, які надійшли за телефоном «102».

Приклад: у МРВ проект наказу про створення зазначеної комісії був наданий лише в процесі перевірки, він не був підписаний керівником органу, зареєстрований у секторі документального забезпечення РВ та не відповідав вимогам наказу МВС № 1050-2012. В порушення вимог

вищезазначеного наказу у РВ не у повній мірі діє комісія з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни. На момент проведення перевірки не проводились її засідання. У жодному з перевірених МРВ головою комісії не здійснюється прослуховування цифрових записів повідомлень, які надійшли за телефоном «102».

Не сприяє ефективності процесуального контролю на початку досудового розслідування й неврегульованість окремих положень щодо передачі кримінального провадження від одного слідчого іншому [117]. За новим КПК передача проваджень від одного слідчого підрозділу іншому без погодження з прокуратурою може бути розцінене як порушення кримінального процесуального законодавства (ст. 218 КПК України). Проте, необхідність у кожному разі погоджувати питання передачі провадження, наприклад, зі слідчого підрозділу районної ланки до спеціалізованого слідчого відділу обласного рівня не сприятиме швидкому і повному розслідуванню кримінальних правопорушень.

Саме тому пропонується надати керівникові органу досудового розслідування право передавати провадження з одного підпорядкованого йому слідчого підрозділу до іншого. Наявність у керівника слідчого підрозділу подібних повноважень визнається доцільним, а відтак і об'єктивно необхідним (особливо з урахуванням нерівномірності навантаження на органи досудового розслідування, важливості дотримання спеціалізації), що охоплюється його обов'язком «організувати досудове розслідування» (ч. 1 ст. 39 КПК України). Отже, вважаємо необхідним доповнити повноваження керівника органу досудового розслідування (ч. 2 ст. 39) можливістю витребувати з метою перевірки матеріали кримінального провадження та передавати їх до іншого органу досудового розслідування, над яким він здійснює процесуальний контроль, про що повідомляти прокурора.

Отже, як убачається з наведеного, організація діяльності ГУМВС, УМВС щодо забезпечення контролю за діяльністю підпорядкованих їм міськрайлінорганів і підрозділів внутрішніх справ за повнотою та достовірністю ведення Єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події відбувається з порушеннями та не у повному обсязі. Існують недоліки у роботі комісій з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни в структурних підрозділах та районних, районних у містах, міських управліннях (відділах), лінійних управліннях (відділах) внутрішніх справ. Робота працівників, які згідно зі своїми функціональними обов'язками відповідають за організацію контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни не завжди є ефективною. Існують факти подання прокуратури щодо допущених працівниками міліції порушень законності під час приймання, реєстрації заяв і повід-

омлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, реагування на які відбувається не повною мірою та з порушенням строків. Фіксуються факти ужиття заходів дисциплінарного впливу до посадових осіб, які допустили ці порушення.

Питання для самоконтролю до розділу 3:

1. Які можуть бути способи приховування кримінальних правопорушень від обліку?
2. Яке місце та значення відомчого процесуального контролю у загальній системі контрольно-наглядової діяльності на стадії досудового розслідування?
3. Які найбільш поширені скарги серед інших рішень, дій чи бездіяльності слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені у порядку ст. 303 КПК України?
4. У чому полягає концепція процесуального керівництва розслідуванням?
5. Яке значення судового контролю на початку досудового розслідування?
6. У вигляді яких повноважень реалізується функція керівництва досудовим розслідуванням за чинним КПК України?
7. Яка роль належить судовому контролю на початку кримінального провадження? Чи є підстави для його посилення?

У навчальному посібнику на основі узагальнення відповідних наукових концепцій, зарубіжного досвіду та практики слідчих підрозділів ОВС і прокуратури виокремлено наукові положення й отримано результати, що в сукупності розв'язують важливе науково-прикладне завдання розроблення правових та організаційних засад удосконалення процедури початку досудового розслідування у кримінальному провадженні. Найсуттєвішими з них вважаються такі:

1. Інститут початку досудового провадження у своєму розвитку пройшов шість етапів: перший – до судової реформи 1864 р.; другий – після прийняття Статуту кримінального судочинства 1864 р.; третій – період національно-визвольного руху 1917–1920 рр.; четвертий – становлення моделі кримінального судочинства за Кримінально-процесуальними кодексами УСРР 1922, 1927 рр.; п'ятий – виокремлення стадії порушення кримінальної справи за Кримінально-процесуальним кодексом 1960 р.; шостий – становлення сучасної моделі кримінального судочинства. В оновленій процедурі кримінально-процесуальної діяльності особливого значення набуває запровадження спрощеної процедури початку досудового розслідування з моменту отримання уповноваженими законом органами інформації про кримінальне правопорушення, що фактично скасовує відому практиці дослідчу перевірку за заявами та повідомленнями про злочини.

2. Передбачена КПК України відмова від стадії порушення кримінальної справи призводить до погіршення правового захисту та процесуального становища особи, щодо якої здійснюється кримінальне переслідування, а також перевантаження слідчих підрозділів. З урахуванням стану слідчої практики вбачається доцільним законодавче удосконалення механізму реалізації способів дослідчої перевірки за заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення з урахуванням досвіду інших країн пострадянського простору. Юридичним фактом початку досудового розслідування пропонується визнати винесення слідчим, прокурором відповідної постанови за результатами перевірки відомостей про кримінальне правопорушення, у зв'язку з чим викласти в новій редакції ч. 1 ст. 214 КПК України, а також, доповнити КПК України статтею 214–1 «Відмова від внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань».

3. Порівняльні дослідження діяльності органів досудового розслідування інших країн є орієнтиром в умовах реформування органів кримінальної юстиції в Україні. Особливістю процедур початку кримінального судочинства в західноєвропейських країнах та США є спрощений порядок цієї діяльності, відсутність законодавчої регламентації прийняття уповноваженою особою відповідного рішення, закріпленого у формі процесуального акта. У більшості країн пострадянського простору (Казахстан, Азербайджан, Вірменія, Російська Федерація та ін.) зберігається стадія порушення кримінальної справи, законодавчо визначено відповідні приводи та підстави, регламентовано порядок і строки проведення дослідчої перевірки за заявами та повідомленнями про злочини.

4. Процесуальне рішення слідчого, прокурора про початок досудового розслідування – це владно-розпорядчий акт, що відповідає вимогам КПК України та відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів. Ухвалення такого рішення передбачає додержання вимог законності та обґрунтованості. Особливості початку досудового розслідування як процесуального рішення полягають у тому, що воно має остаточний характер і не може бути оскаржене. Не йдеться й про обов'язковість його процесуальної форми (винесення постанови) та не згадується про підстави для його ухвалення.

5. Інститут перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, з огляду на дотримання принципу законності, є найбільш «уразливим», а відтак, потребує більш чіткої законодавчої регламентації. Пропонується доповнити ст. 214 КПК України положенням про те, що перевірка відомостей про кримінальне правопорушення має бути проведена протягом десяти днів з моменту внесення відомостей до ЄРДР. Під час такої перевірки має бути заборонено вчинення будь-яких слідчих (розшукових) дій, передбачених КПК України. Перевірка може проводитися шляхом відібрання пояснень, витребування копій документів та відомостей, проведення огляду місця події, одержання висновків спеціалістів з відповідних галузей знань. Запровадження ЄРДР визначило якісно новий порядок обліку кримінальних правопорушень та прийнятих за ними рішень, підвищення ефективності й об'єктивності аналізу стану злочинності на регіональних і загальнодержавному рівнях. Оскільки нинішня нормативно-правова регламентація порядку ведення ЄРДР не є досконалою, обґрунтовано необхідність розроблення проекту Закону України «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» з використанням досвіду ФРН та Грузії стосовно правової регламентації ведення ресурсів (реєстрів), що стосуються кримінальних проваджень.

6. Прокурорський нагляд як важливий і невід'ємний інструмент запобігання порушенням законодавства під час досудового розслідування

за чинним КПК України набув значно розширених функцій і повноважень прокуратури, зокрема розповсюджується на діяльність органу досудового розслідування щодо приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події. Зважаючи на досвід вітчизняної правозастосовної практики та доктринальне розуміння окремих видів процесуальної діяльності, підтверджено нетотожність нагляду за додержанням законів та здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Тому концепція процесуального керівництва розслідуванням, закладена в КПК України, убачається недостатньо аргументованою. Прокурор має здійснювати нагляд за законністю досудового розслідування. Виконання ж ним функцій керівництва розслідуванням суттєво обмежує процесуальну самостійність слідчого щодо прийняття ним процесуальних рішень, знижуючи відповідальність керівника органу досудового розслідування за якість роботи підлеглих.

7. Судовий контроль на початку досудового розслідування спрямовано на забезпечення законності дій та рішень органів і посадових осіб, які вирішують заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, що вчинені або готуються, а також приймають процесуальні рішення на початку досудового розслідування. Найчастіше до суду оскаржують бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає в невнесенні відомостей до ЄРДР після отримання ними заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення. Зважаючи на прогресивні новели КПК України щодо розширення судового контролю в частині законності початку досудового розслідування, такий контроль виявляється у деяких випадках формальним, оскільки суд обмежений лише встановленням фактичної відсутності дії чи бездіяльності слідчого або прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР. Водночас громадяни позбавлені права оскаржувати до суду рішення про початок досудового розслідування (на відміну від інших рішень про хід та спрямування кримінального провадження, які можуть оскаржуватись). Відтак, ч. 1 ст. 303 КПК України запропоновано доповнити п. 3 такого змісту: «рішення слідчого, прокурора про початок кримінального провадження – потерпілим, його представником чи законним представником, підозрюваним, його захисником чи законним представником, представником юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження». Запропоновано законодавчо закріпити особливий порядок розгляду судом скарг на дії та рішення слідчого, прокурора, у яких такі дії та рішення скаргники вважають незаконними.

8. З огляду на нечіткість диференціації процесуальних повноважень керівника органу досудового розслідування, функція контролю за досудовим розслідуванням й організаційно-методичного забезпечення робо-

ти слідчих має розповсюджуватися на керівників слідчих підрозділів усіх рівнів. Функція керівництва реалізується у вигляді організаційно-управлінських (визначених відомчими підзаконними актами) та організаційно-процесуальних (закріплених ст. 39 КПК України) повноважень. Запропоновано доповнити повноваження керівника органу досудового розслідування (ч. 2 ст. 39 КПК України) можливістю витребування з метою перевірки матеріалів кримінальних проваджень та передання їх іншому органу досудового розслідування з відповідним повідомленням прокурора.

За КПК України, керівник слідчого підрозділу не являється «процесуальним керівником» досудового розслідування, а є особою, відповідальною за його «організацію», котрій загрожує кримінальна відповідальність. Саме тому пропонується виключити відповідні положення (друге речення ч. 3 ст. 39) з КПК України, а керівнику органу досудового розслідування – все ж таки надати право оскаржувати вказівки прокурора, оскільки не виключається, що вони можуть виходити за межі його повноважень, суперечити вимогам законодавства або містити елементи суб'єктивізму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Азаров Ю.І. Новий Кримінальний процесуальний кодекс України: здобутки та шляхи удосконалення / Ю.І. Азаров, С.О. Заїка // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2003. – № 1. – С. 92–98.
2. 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.
3. Аленін Ю.П. Прийняття процесуальних рішень за новим кримінальним процесуальним законодавством України : навч.-метод. посібник / Ю.П. Аленін, В.Г. Пожар, І.В. Глов'юк та ін. – Одеса : Фенікс, 2012. – 138 с.
4. Андреева О.И. О необходимости стадии возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе России / О.И. Андреева // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 356. – С. 109–112.
5. Асриев Б.В. Начальник следственного отдела в советском уголовном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Асриев Борис Варганович. – М., 1973. – 185 с.
6. Ашитко В.П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Ашитко Валерий Парфенович. – М., 1996. – 266 с.
7. Бабкова В. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування / В. Бабкова // Вісник прокуратури. – 2012. – №3. – С. 71–73.
8. Бажанов М.И. Производство дознания в органах милиции / М. И. Бажанов, А. Д. Коган. – Х., 1956. – 110 с.
9. Бажанов С. Оправдана ли так называемая доследственная проверка? / С. Бажанов // Законность. – 1995. – № 1. – С. 51–54.
10. Балашов А.Н. Действительно ли возбуждение уголовного дела – первоначальная стадия уголовного процесса / А.Н. Балашов // Соц. законность. – 1989. – № 8. – С. 53–54.
11. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Х., 2005. – 474 с.
12. Басиста І.В. Прийняття і виконання рішень слідчого на стадії досудового розслідування [Текст] : монографія / Басиста І.В. – Івано-Франківськ : Тіповіт, 2011. – 533 с.

13. Баулін О.В. Поняття юрисдикції і новий КПК України / О.В. Баулін // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 2. – С. 9–14.

14. Бекетов М.Ю. Проблемы правовых основ взаимодействия следователя и органов дознания / М.Ю. Бекетов // Следователь. – 2000. – № 5. – С. 17–20.

15. Берназ В., Неледва Н. Регламентация початку досудового розслідування / В.Берназ, Н.Неледва // Вісник прокуратури. – 2013. – № 1 (139). – С. 62–67.

16. Бойков А.Д. Третья власть в России (Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг.) / Бойков А.Д.; НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. – М., 1997. – 264 с.

17. Бринцев В.Д. Конституційні засади і міжнародні стандарти кримінального судочинства та їх розвиток у новому КПК України / В.Д. Бринцев // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 1. – С. 116–121.

18. Бущенко А.П. Коментар щодо відповідності проекту Кримінально-процесуального кодексу України положенням Конституції України та Конвенції з прав людини, що забезпечують права на свободу / А.П. Бущенко // Громадські слухання: права людини та основні свободи в проєкті кримінально-процесуального кодексу. – Харків: ХПГ-ФОЛІО. – 2004.

19. Бущенко А.П. Проти катувань : Стаття 5 Конвенції про захист прав людини та основних свобод : Систематизований дайджест рішень Європейського суду з прав людини / А.П. Бущенко ; Харківська правозахисна група. – Харків : Фоліо, 2003. – 288 с

20. Вакулік О.А. Порушення вимог законодавства під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення в органах внутрішніх справ / О.А. Вакулік // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1 (7). – С. 138–145.

21. 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.

22. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Упоряд. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К., Ірпінь:, 2001. – С. 926.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови : близько 170000 слів та словосполучень / [уклад.та голов. ред. В.Т. Бусел]. – Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.

24. Визначення меж предмету видання керівника органу досудового розслідування, що здійснює контроль за додержанням податкового за-

конодавства / Р.Г. Ботвінов // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 1(7) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13brhdpz.pdf>

25. Висновок на проект Закону України про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування / Верховний Суд України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.scourt.gov.ua>

26. Висновок Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України від 1 липня 2013 року щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-13>

27. Висновок щодо проекту КПК України на підставі експертизи Лорени Бахмайер-Вінтер, Джеремі МакБрайда та Еріка Сванідзе / Директорат з питань правосуддя та захисту людської гідності. – Страсбург. – 2 листопада 2011 р. – DG-I (2011) – С. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://zib.com.ua/files/Ukrainian_translation_final_1.doc

28. Власов В.И. История розыскного процесса в России: законодательство и практика / В.И. Власов, Н.Ф. Гончаров. – Домодедово: РИПК работников МВД РФ, 1997. – 101 с.

29. Власова Н.А. Досудебное производство в уголовном процессе : пособие / Н.А. Власова. – М., 2000. – 144 с.

30. Власова Н.А. Проблемы совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе: автореф. дисс. на стиск. уч. степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность» / Н.А. Власова. – М., 2001. – 52 с.

31. Влезько Д.А. Проблемы организационных функций начальника следственного отделения (отдела) в расследовании : дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.09 / Влезько Дмитрий Александрович. – Краснодар, 2002. – 166 с.

32. Володина Л.М. Механизм защиты прав личности в уголовном процессе / Л.М. Володина. – Тюмень: изд-во Тюмен. гос. ун-та, 1999. – 171 с.

33. Высочайше учрежденная комиссия для пересмотра законоположений по судебной части // Труды. Свод ревизионных отчетов. Т.3 Раздел 1. Спб., 1897. – С. 18.

34. Вышинский А.Я. Курс уголовного процесса. - М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1927. - 222 с.
35. Галаган В.І. Реалії і проблеми нового КПК / В.І. Галаган, О.І. Галаган // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. - К., 2013. - № 1. - С. 13-19.
36. Герасименко О.С. Відшкодування шкоди, завданої злочином, як інститут кримінально-процесуального права : дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.09 / Герасименко Олександр Сергійович; Моск. пед. держ. ун-т, 2008. - 202 с.
37. Герасименко С.Г. Судовий контроль на досудових стадіях кримінального судочинства: національне законодавство та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / С.Г. Герасименко; Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя, 2012. - 20 с.
38. Гирько С.И. Правовые и организационные основы деятельности милиции на первоначальном этапе уголовного судопроизводства : Монография. - М.: ВНИИ МВД России, 2004. - 122 с.
39. Гловюк І. Процесуальне керівництво прокурора досудовим розслідуванням / І. Гловюк // Вісник прокуратури. - 2013. - № 12. - С. 79-88.
40. Головка Л.В. Казахстан: десоветизация уголовного процесса. Статья 1. Отказ от стадии возбуждения уголовного дела / Л.В. Головка // Уголовное судопроизводство. - 2011. - № 4. - С. 10-13.
41. Голяк Л.В. Порівняльне правознавство: курс лекцій / Л.В. Голяк, А.С. Мацко, О.В. Тюріна. - К. : МАУП, 2004. - 200 с.
42. Горелкіна К.Г. Особливості процесуального статусу слідчого судді: порівняльний аналіз / К.Г. Горелкіна // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. - К., 2013. - № 2. - С. 14-20.
43. Гришин Ю.А. О статусе прокурора на стадии досудебного расследования в реформируемом уголовном процессе / Ю.А. Гришин // Актуальні проблеми реформування кримінально-процесуального законодавства й удосконалення діяльності судових і правоохоронних органів : матеріали міжнарод. наук.-практ. - Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. - С. 98-107.
44. Грошевий Ю.М. Роль суду і прокуратури в забезпеченні конституційних прав і свобод громадян, законності та правопорядку / Ю.М. Грошевий // Конституційно-правові засади становлення української державності : [за ред. акад. НАН України В.Я. Тація, акад. АПрН України Ю.М. Тодики]. - Харків, 2003. - 328 с.
45. Гуценко К.Ф. Уголовный процесс западных государств. [изд. 2 -е, доп. и испр.] / К.Ф. Гуценко, Л.В. Головка, Б.А. Филимонов. - М.: Изд-во „Серцало - М”, 2002. - 528 с.

46. Гушев В.Е. Народное обвинение в уголовном суде / В.Е. Гушев. – Н.Новгород: НЮИ МВД Российской Федерации, 1998. – 160 с.
47. Давлетов А.А. Стадия возбуждения уголовного дела – обязательный этап современного отечественного уголовного процесса / А.А. Давлетов, Л.А. Кравчук // Российский юридический журнал. – 2010. – № 6. – С. 114–120.
48. Дворник А. Мета і завдання прокурора у досудовому кримінальному провадженні / А. Дворник // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 105–112.
49. Дворник А. Поноваження прокурора у досудовому кримінальному провадженні / А. Дворник // Вісник прокуратури. – 2013. – № 8. – С. 122–128.
50. Деришев Ю.В. Стадия возбуждения уголовного дела – реликт "социалистической законности" / Ю.В. Деришев // Российская юстиция. – 2003. – № 8. – С. 34 – 36.
51. Доказывание фактических обстоятельств дела в советском уголовном процессе : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / В. Д. Арсеньев ; Министерство высшего и среднего специального образования СССР. Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. Юридический факультет. – М., 1967. – 23 с.
52. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
www.reyestr.court.gov.ua.
53. Жогин, Н.В. Возбуждение уголовного дела / Н.В. Жогин, Ф.Н. Фаткуллин. – М.: Госюриздат, 1961. – 206 с.
54. Забезпечення захисту прав і свобод людини шляхом реалізації громадянами права на звернення до органів МВС України: сучасний стан та шляхи покращення якості / Одеська правозахисна група «Верітас». – Харків: Права людини, 2010. – 60 с.
55. Зажицкий В.И. Некоторые актуальные вопросы возбуждения уголовного дела // Труды ВКШ КГБ. – 1984. – № 31. – С. 223.
56. Зажицкий В.И. Правовая регламентация деятельности по обнаружению признаков преступления / В.И. Зажицкий // Правоведение. – 1992. – № 4 – С. 100–106.
57. Закон про судочинство в Штабних судах. – Варшава: Друкарня Літерацька, 1020. – 42 с.
58. Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела / В.С. Зеленецкий ; НИИ изучения проблем преступности Акад. правовых наук Украины. – Х. : КримАрт, 1998. – 340 с.
59. Зеленецкий В.С. Прокурорский надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приеме, регистра-

ции, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях : монография. – Харьков, 2004. – С. 13–14.

60. Землянский П.Т. Уголовно-процессуальное законодательство в первые годы Советской власти(на материалах УССР) / П.Т. Землянский – К.: Типография МВД УССР, 1972.–307 с.

61. Землянська В.В. Кримінально-процесуальне законодавство Центральної Ради, гетьманату Скоропадського та Директорії: автореф. дис. на здобуття вчен. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.В Землянська. – Харків, 2002. – 20 с.

62. Зібрання законодавства України. Офіційне видання. – Т. 4. – К.: Видавничий Дім "Ін Юре". – 2000. – 4 (ПВР) 6. – С. 3–13.

63. Искендеров М.Р. Возбуждение уголовного дела по УПК Азербайджанской Республики: анализ законодательства и практики его применения /М.Р. Искендеров // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – №11. – С. 87–89.

64. Іваненко І.В. Інститут слідчого судді за новим Кримінальним процесуальним кодексом України / І.В. Іваненко // за мат. конф. суддів Апеляційного суду Черкаської обл., м. Чорнобай, 19 жовт. 2012 року.

65. Інформаційний бюлетень нової літератури на допомогу вивченню нового Кримінального процесуального кодексу України / уклад. Н.А. Косенкова, Т.О. Сіродан. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2013. – 21 с.

66. Історія прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.gp.gov.ua/ua/history_gpu.html

67. Калиновский К.Б. Законность и типы уголовного процесса : дисс. ... канд. юрид. наук / Калиновский Константин Борисович. – СПб., 1999. – 208 с.

68. Квашук О.Д. Підстави прийняття рішення про початок досудового розслідування [Електронний ресурс] Режим доступу:

http://www.lj.kherson.ua/pravo05/part_2/31.pdf

69. Кириенко Н.А. Понятие и назначение процессуального решения прокурора в уголовном судопроизводстве / Н.А. Кириенко // «Тенденции развития современной юриспруденции»: материалы международной заочной научно-практической конференции. (03 сентября 2012 г.) – Новосибирск: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов», 2012. – 144 с.

70. Кисидюк О. Досвід Німеччини щодо організації та ведення реєстрів, що стосуються кримінальних проваджень / О.Кисидюк // Вісник прокуратури. – 2013. – № 3 (141). – С. 113–117.

71. Клочков В. К разработке концепции прокурорского надзора в уголовном процессе / В. Клочков // Социалистическая законность. – М. : Известия, 1989. – № 11. – С. 29–32.

72. Колоколов Н.А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: [учебн. пособ. для студ. вузов, обучающихся по спец. 02.11.00 «Юриспруденция»] / Колоколов Н.А. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. – 303 с.
73. Коментарі до проекту Кримінально-процесуального кодексу (Версія від грудня 2003 року), надані п. Драго Кошем, заступником Держсекретаря, Держуправління боротьби з корупцією Республіки Словенія (серпень 2004 року). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1109854088>
74. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
75. Кононенко В.П. Встановлена Конституцією України та практикою Європейського Суду з прав людини презумпція свободи в нормах нового КПК України / В. П. Кононенко // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 4. – С.127–132.
76. Концепция судебной реформы в РСФСР» Верховный Совет РСФСР 21 октября 1991 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.businesspravo.ru>
77. Копылова О.П. Проверка заявлений и сообщений о преступлениях : монография / О.П. Копылова. – Тамбов : Изд -во Тамб. гос.техн. ун-та, 2010. – 160 с.
78. Коротких А.М. Возбуждение уголовного преследования в России по Судебным уставам 1864 г. / А.М. Коротких // Бизнес в законе. – 2007. – № 3. – С. 124–128.
79. Кримінальний процес : [підручник] / [Ю.М. Грошевий та ін.] ; за ред. Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2010. – 606 с.
80. Кримінальний процес : підруч. / за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шила. – Х. : Право, 2013. – 670 с.
81. Кримінальний процес в питаннях і відповідях : Загальна і Особлива частини :[навч. посіб.] / Л.Д. Удалова, В.В. Рожнова, Д.О. Савицький, О.Ю. Хабло. – [3-тє вид., доповн. і переробл.]. – К. : Скіф, 2013. – 250 с.
82. Кримінальний процес України: підруч. / Є.Г. Коваленко, В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
83. Кримінальний процес України: Підруч. для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти / Ю.М. Грошевий, Т.М. Мірошніченко, Ю.В. Хоматов та ін.; За ред. Ю.М. Грошевого та В.М. Хотенця. – Х., 2000. – С. 187.

84. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За загальною редакцією професорів В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. – К.: Юстініан, 2012. – 1224 с.
85. Кримінальний процесуальний кодекс України : структурно-логічні схеми і таблиці, типові бланки та зразки процесуальних документів : наук.-практ. посіб. / Р.Г. Андреев, Є.М. Блажківський, М.І. Гошовський. – К. : Алерта, 2012. – 736 с.
86. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 т. – Т.1 / За заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. –Харків, 2012. – С. 527–528.
87. Кримінально-процесуальне право України : [підручник] / За ред. Ю.П. Аленіна. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2009. – 816 с.
88. Кримінально-процесуальний кодекс України : картка документа. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/card/1001-05>
89. Кругликов А.П. Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе России? / А.П. Кругликов // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 56–58.
90. Кузнецов Н.П. Доказывание в стадии возбуждения уголовного дела / Н.П. Кузнецов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та – 1983. – 117 с.
91. Кульчицький В.С. Історія держави і права України : навч. посібник. / В.Кульчицький, Б. Тищик. – К. : Атіка, 2001. – 296 с
92. Курдова А.В. Права защитника в США при проведении полицией процессуальных действий в отношении подозреваемого, обвиняемого / А.В. Курдова // Юрист. – 1998. – № 7. – С.58
93. Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 9 листопада 2012 р. № 1640/0/4–12 “Про деякі питання порядку оскарження рішень, дії чи бездіяльності під час досудового розслідування”.
94. Лист ГСУ МВС України ПР направлення аналізу своєчасності, повноти та достовірності внесення слідчими відомостей про кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань за I квартал 2013 року від 30 квітня 2013 року № 13/7-6263.
95. Лобойко Л.М. Реформування кримінально-процесуального законодавства в Україні (2006-2011 роки). Частина I. Загальні положення і досудове провадження: монографія. – К.: Істина, 2012. – 228 с.
96. Ломидзе А.Б. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью принимаемых следователем процессуальных решений : метод. пособие / А.Б. Ломидзе. – М. : ООО «Издательство «Юрлитинформ», 2001. – 104 с.
97. Лубенский А.И. Предварительное расследование по законодательству капиталистических государств / А.И. Лубенский. – М., 1977. – 160 с.

98. Лук'янчиков Є.Д. Методологічні засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів : [монографія] / Лук'янчиков Є.Д. – К., 2005. – 359 с.
99. Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика / П.А. Лупинская. – М. : Юристь, 2006. – 174 с.
100. Ляш А.О., Баулін О.В. Процесуальна самостійність і незалежність слідчого за новим КПК України / А.О. Ляш, О.В. Баулін // Часопис Академії адвокатури України. – № 18 (1'2013). – К., 2013. – С. 1–6.
101. Максимов П.В. Концепция возбуждения уголовного преследования по российскому уголовно-процессуальному законодательству ХІ-ХХ вв. (историко-правовое исследование) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.09 «Уголовный процесси криминалистика; судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность» / П.В. Максимов. – Ростов, 2005. – 30с.
102. Маляренко В.Т. Щодо ролі прокуратури / В.Т. Маляренко // Голос України. – 2010. – № 235. – С. 49–50.
103. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: монографія / В.Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 512 с.
104. Маляренко В.Т. Щодо постанови про порушення кримінальної справи // Голос України. – 2008. – № 169 (4419). – 6 вересня. – С. 4.
105. Манаев Ю.В. Законность и обоснованность процессуальных решений следователя в советском уголовном судопроизводстве / Ю.В. Манаев. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 1977. – 89 с.
106. Марочкин А.И. Классификация процессуальных решений следователя по Уголовному процессуальному кодексу Украины / А.И. Марочкин // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – Курск : Редакция журнала научных публикаций аспирантов и докторантов, 2014. – № 4(94). – С. 79–85.
107. Марчак В.Я. Судовий контроль за дотриманням прав людини згідно з кримінальним процесуальним законодавством України / В.Я. Марчак // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 1. – С. 141–147.
108. Марчук Н.В. Організаційно-правові основи діяльності прокурора в досудовому кримінальному провадженні : дис.. канд.. юрид. наук.: 12.00.09 / Марчук Наталія Василівна. – Х., 2012. – С. 168.
109. Масленникова Л.Н. Правовая природа проверочных действий и совершенствование их производства органами внутренних дел / Л.Н. Масленникова // Совершенствование правовой основы расследования преступлений органами внутренних дел. – М. – 1991. – 39с.

110. Махов В.Н. Уголовный процесс США (досудебные стадии): Учеб.пособие. / В.Н. Махов. –М.: ЗАО «Бизнес-школа», «Интел-Синтез», 1998.–207 с.

111. Методичні рекомендації з питань організації перевірок об'єктивності обліку внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальні правопорушення, осіб, які їх вчинили, руху кримінальних проваджень [Електронний ресурс] : Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. – Режим доступу:

www.gp.gov.ua

112. Мироненко О.М. Суд і судочинство в УНР(березень 1917–квітень 1918) / О.М. Мироненко // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – №2. – С. 68.

113. Михайленко А.Р. Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе / А.Р. Михайленко – Саратов, 1975 –150 с.

114. Михайленко О., Юрчишин В. Внутрішньовідомчий контроль за розслідуванням злочинів // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 31 – 35.

115. Михайленко О.Р. Оригінальне дослідження щодо порушення кримінальної справи / О.Р. Михайленко // Право України. – 1999. – №2. – С. 126–127.

116. Мінюков П.І. Стіввідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю при розслідуванні кримінальних справ слідчими / П.І. Мінюков, А.П. Мінюков // Право України. – 1999. – № 1. – С. 111–115.

117. Мірковець Д.М. Керівництво досудовим слідством у кримінальному процесі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність” / Д. М. Мірковець. – Дніпропетровськ, 2012. – 21 с

118. Мірковець Д.М. Інститут керівництва досудовим слідством за проектом КПК України / Д.М. Мірковець // Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Х. : ХНУВС, 2011. – С. 152–156.

119. Молдован А.В Кримінальний процес: Україна, ФРН, Франція, Англія, США: Навчальний посібник / А.В. Молдован. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 352 с.

120. Мычко Н.И. Европейская система прокуратур / Н.И. Мычко, Н.А. Голова. – Донецк: Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2011.– 487 с.

121. Наулік Н.С. Прокуратура в республіці Польща: правовий статус / Н.С. Наулік // Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи. Збірник тез доповідей на науковій конференції. – Тернопіль. – 2013. – С. 200–202.

122. Никандров В.И. Возбуждение уголовного дела / В.И. Никандров. – М., 1990. – 24 с.

123. Озерський І. Організаційно-правова та психологічна оптимізація слідчої діяльності органів прокуратури України / І. Озерський // Вісник прокуратури. – 2010. – № 4. – С. 76–79.

124. Основи прокурорської діяльності в Україні: навч. посіб. у схемах / за ред. І.С. Марочкина. – Х., 2013. – С. 93.

125. Особливості прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням: збірник лекцій / Національна академія прокуратури України [Електронний ресурс] : Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. – Режим доступу:

www.gp.gov.ua

126. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://mvs.gov.ua>

127. Паламарчук В.В. Загальна характеристика нового КПК України / В.В. Паламарчук // Правові реформи в Україні: проблеми і перспективи : зб. матеріалів V Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 16 жовт. 2013 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2013. – Ч. 2. – С. 138–139.

128. Пидюков П.П. Отказ в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Пидюков Петр Павлович – Киев, 1990. – 269 с.

129. Письменний Д.П. Удосконалення кримінального процесуального законодавства України: стан і перспективи / Д.П. Письменний // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 2. – С. 38–48.

130. Полиция: реформы продолжают. – Казахстанская правда. – 06.05.2014. – №87 (27708) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.kazpravda.kz/ida.php?ida=55465>.

131. Полях В. Щодо деяких питань, пов'язаних зі здійсненням прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ при провадженні дослідчих перевірок / В. Полях // Вісник прокуратури. – 2008. – № 11. – С. 11.

132. Пошва Б.М. Судовий контроль за дотриманням конституційних прав особи на досудовому слідстві: практика та питання удосконалення / Б.М. Пошва // Вісник Центру суддівських студій. – 2005. – № 45. – С. 8–16.

133. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_611

134. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих процесуальних дій та оптимізації діяльності органів досудового розслідування. – Проект Закону України № 4444-1 від 24 березня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.rada.gov.ua>

135. Про деякі питання, що виникають під час розгляду судами України скарг на постанови органів дізнання, слідчого, прокурора про порушення кримінальної справи / Постанова Пленуму Верховного Суду України від 4 червня 2010 року № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.scourt.gov.ua/>

136. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії: Наказ МВС України від 19 листопада 2012 року № 1050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>

137. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.net>

138. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 9 серпня 2012 року № 686 // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1769-12>.

139. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4 гн (зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 26 липня 2013 року №4 гн-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.gp.gov.ua.

140. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ під час приймання, реєстрації та внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення: Методичні рекомендації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.gp.gov.ua.

141. Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах органів внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 22 жовтня 2012 року № 940 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index>

142. Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

143. Проект кримінально-процесуального кодексу України № 3456-1 від 19 травня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3456-1&skl=5

144. Прокуратура України: навч. посіб. / В.М. Бесчастний, М.І. Мичко, О.В. Філонов та ін.; за ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2011. – 446 с.

145. 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.

146. 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>

147. Рогатюк І. Перевірка прокурором законності розгляду в органах внутрішніх справ заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. / І. Рогатюк // Вісник прокуратури. – 2014. – № 1(151). – С. 111–120.

148. Рогожин А.И. Процессуальное право УССР в период военной интервенции и гражданской войны: (конспект лекции по истории государства и права УССР) / А.И. Рогожин ; Харьк. юрид. ин-т. – На правах рукоп. – Харьков, 1966. – 40 с.

149. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – 584 с.

150. Российское законодательство X–XX столетий. – М., 1991. – Т. 8. – С. 168.

151. Руденко М., Півненко В. Сутність прокурорського процесуального керівництва досудовим розслідуванням / М. Руденко, В. Півненко// Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 2. – С. 35.

152. 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.

153. Рыбак С., Каразей О. Реформирование стадии возбуждения уголовного дела: теоретические рассуждения или назревшая необходимость? / С. Рыбак, О. Каразей // Законность и правопорядок. – 2013. – №4 (28). – С. 35–40.

154. Савонюк Р.Ю. Слідчий як суб'єкт кримінально-процесуального доказування : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес і криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність” / Р.Ю. Савонюк. – К., 2001. – 23 с.

155. Симчук А.С. Генезис проблеми приводів до порушення кримінальної справи після судової реформи 1864 року / А.С. Симчук // Університетські наукові записки. – 2008. – № 2(26). – С. 221–225.

156. Сірий М.І. Українська модель здійснення судового контролю на досудових стадіях кримінального процесу / М.І. Сірий // Вісник центру суддівських студій. – 2005. – № 45. – С 5–7.

157. Слінько С. В. Теоретичні положення кримінального процесу / С.В. Слінько // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 1. – С. 56–61.

158. Слінько С.В., Кучеріна С.Є. Загальні положення кримінального переслідування у кримінальному процесі [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ccvukp.pdf>.

159. Смирнов А.В. Достаточные фактические основания уголовно-процессуальных решений : (Стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования) : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс и криминалистика; судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность / А.В. Смирнов. – Л., 1984. – 20 с.

160. Советский уголовный процесс / И.В. Тыричев, П.А. Лупинская, Ф.Н. Фаткуллин и др. – М., 1980.

161. Солдатенко О.А. Досудове слідство в Україні: становлення та перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза ; оперативно-розшукова діяльність” / О.А. Солдатенко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 16 с.

162. Спусканюк Ю. Повноваження прокурора в стадії досудового розслідування / Ю. Спусканюк // Вісник прокуратури. – 2012. – № 7. – С. 89–92.

163. Стагіва І.Г. Яка інформація є заявою про кримінальне правопорушення / І.Г. Стагіва // Актуальні проблеми застосування нового кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі. – Харків. – 2012. – С. 349–351.

164. Статіва І.І. Початковий етап підготовчого провадження в кримінальному процесі України: автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / І.І. Статіва . – Дніпропетровськ, 2011. – 22 с.

165. Статкус В.Ф. Прокурорский надзор и ведомственный контроль на предварительном следствии / В.Ф. Статкус, А.А. Чувилев // Советское государство и право. – 1975. – № 3. – С. 73 – 78.

166. Стенограма комітетських слухань на тему: “Про стан підготовки до розгляду у другому читанні Кримінального процесуального кодексу України” (реєстраційний № 9700 від 29 лютого 2012 року).

167. Строгович М.С. «Курс советского уголовного процесса» / М. С. Строгович. – М.: АН СССР, 1958. – 507 с.

168. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1972. – Т. 2.

169. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність” / Л.П. Сушко; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 22 с.

170. Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. Вопросы теории и практики / Х.С. Таджиев. – Ташкент, 1985. – 183 с.

171. Тарзиманов В.М., Даровских С.М. Целесообразен ли отказ от стадии возбуждения уголовного дела? / В.М. Тарзиманов, С.М. Даровских // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – 2013. – №1. – С. 48–51.

172. Татаров О.Ю. Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в діяльності органів внутрішніх справ / О.Ю. Татаров, С.С. Чернявський // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 2. – С. 390–401.

173. Татаров О.Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС): [монографія] / Татаров О.Ю. – Донецьк: ТОВ «ВВП «ПРОМІНЬ», 2012. – 640 с.

174. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підручник. 4-те вид., доп. і переробл. – К.: Видавництво А.С.К., 2003. – 1120 с.

175. Тертишник В.М. Науково-практичний коментар до Кримінально-процесуального кодексу України. – К.: А.С.К., 2005. – 1056 с.

176. Тітко І.А. Оціночні поняття у кримінально-процесуальному праві України: [монографія] / І.А. Тітко. – Харків: Право, 2010. – 216 с.

177. Уголовно-процессуальное законодательство СССР и союзных республик [Текст] : Сборник (Основные законодательные акты) / под ред. проф. Д.С. Карева [сост. Г.К. Большакова, Е.М. Ворожейник, Л.А. Дмитриева и др.] – М. : Гос. изд-во юридической литературы, 1957. – 463 с.

178. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. П.А. Лупинская. – М., 2004. – С. 353.

179. Уголовно-процессуальный кодекс Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1450&lang=rus>

180. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008442&sublink=1770000

181. Уголовный процесс: Учебн. / Под ред. Б.А. Викторова. – М., 1970. – С. 62–63.

182. Удалова Л.Д. Начальник слідчого відділу як суб'єкт кримінально-процесуального доказування / Л.Д.Удалова, Г.М. Мамка. – К.: Скіф, 2013. – 134с.

183. Узагальнення судової практики оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування у порядку Кримінального процесуального кодексу, який набрав законної сили з 20 листопада 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.apcourtkiev.gov.ua

184. Устав уголовного судопроизводства // Судебные уставы 20 ноября 1864 г. с изложениемъ рассуждений, на коихъ они основаны. Спб. : Изд-е Гос. Канцелярии, 1866. –495.

185. Ухвала Дніпровського районного суду м. Херсона. Провадження №1-кк/2110/18/12. Справа № 2110/9389/12 24 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28189283>

186. Фаринник В. Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України / В. Фаринник // Юрид. вісник України. – 2012. – № 24 (16-22 черв.). – С. 4.

187. Фастовець В. Проблемні питання оцінки рівня злочинності та ефективності діяльності правоохоронних органів / В. Фастовець // Вісник прокуратури. – 2013. – № 10 (148). – С. 104–110.

188. Фастовець В. Реєстрація заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення за новим Кримінальним процесуальним кодексом України / В. Фастовець // Вісник прокуратури. – 2013. - №2 (140). – С. 43–51.

189. Филимонов Б.А. Основы теории доказательств в германском уголовном процессе / Б.А. Филимонов. – М.: Фирма «Спарк», 1994. – 157 с.

190. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – М., 1981. – С. 284

191. Хавронюк М.І. Висновок на проект Кримінально-процесуального кодексу України від 18 листопада 2005 року, № 3456-д [Електронний ресурс] / М.І. Хавронюк. – Режим доступу:

<http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1137436690>

192. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [монография] / О.В. Химичева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА (Закон и право), 2004. – 287 с.

193. Цимбалістенко О. Правова природа діяльності прокурора на початковому етапі досудового розслідування / О. Цимбалістенко // Вісник прокуратури. – 2013. – 6 (144). – С. 69–75.

194. Цыпкин А.Л. Очерки советского уголовного судопроизводства / Цыпкин А.Л. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1975. – 63 с.

195. 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.

196. Чернявський С.С. Правове та організаційне забезпечення розгляду в ОВС заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події / С.С. Чернявський, О.Ю. Татаров // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 2 (136). – С. 85–93.

197. Чернявський С.С. Удосконалення кримінальної процесуальної регламентації розгляду заяв і повідомлень про злочини в Україні на прикладі Грузії / С.С. Чернявський // Реформування системи кримінальної юстиції в Україні: кримінально-правові, кримінально-процесуальні та криміналістичні проблеми : зб. матер. Міжнар. наук.практ. конф. з нагоди 10-річчя Ірпінської фінансово-правової академії та 80-річчя з дня народження Бахіна В.П. – Ірпінь, 2012. – С. 333–334.

198. Черняков М.М. Вопросы теории и практики процессуального контроля в досудебном производстве : дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.09 / Черняков Михаил Михайлович. – Красноярск, 2005. – 205 с.

199. Чорнобук В.І. Законність та обґрунтованість процесуальних рішень судді в порядку судового контролю в досудових стадіях кримінального процесу / В.І. Чорнобук. – Х. : Право, 2008. – 179 с.

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

201. Шавкун М.Г. Процесуальний контроль органів судової влади на досудових стадіях кримінального процесу : автореф. дис. на здобуття наук.ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 “Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза ; оперативно-розшукова діяльність” / М.Г. Шавкун; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2010. – 20 с.

202. Юрчишин В. Співвідношення прокурорського нагляду і відомчого контролю у досудовому розслідуванні / В. Юрчишин // Вісник прокуратури. – 2012. – № 10. – С. 71–78.

203. Яновська О.Г. Роль суду в змагальному кримінальному судочинстві / О.Г. Яновська // Юрид. часопис Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – № 1. – С. 87–92.

204. 80 процентов поправок к новому УПК Украины уже одобрены // Закон и бизнес. – 2012. – № 10 (1049) – С. 4.

205. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz. / Wiesław Skrzydło. – Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZES.C., 1998. – 259 s.

206. Ustawa o prokuraturze: z dnia 20.06.1985 r. / Tekst Jedn // Dz. U. – 2002. – Nr 21. – Poz. 206 późn. zm.

Зведені дані статистичної звітності МВС України щодо діяльності слідчого апарату ОВС за 11 місяців 2014 року

Протягом 11 місяців 2014 року слідчими органів внутрішніх справ розслідувалося 1,4 млн. кримінальних проваджень, що на 7,1%, менше, ніж за аналогічний період минулого року.

У понад 24-годинний термін слідчими внесено до ЄРДР відомості про вчинення 34 кримінальних правопорушень: найбільше у місті Києві (12), Миколаївській (2), Донецькій, Кіровоградській (по 1) областях, на Одеській (8), Південно-Західній (4), Донецькій, Південній (по 3) залізницях. Закінчено 812,2 тис. або 56,7%, кримінальних проваджень. Нижча, ніж середня по державі, питома вага закінчених кримінальних проваджень у Сумській (48,8%), Івано-Франківській (49,2%), Запорізькій (49,5%), Кіровоградській (49,7%), Чернівецькій (51,3 %), Волинській (52,4%), Полтавській (52,8%), Вінницькій (53,4%), Закарпатській (54,9%) областях, на Придніпровській (46,5%) залізниці.

До суду направлено матеріали у 126,3 тис. кримінальних проваджень, або 15,5 % від тих, що розслідувалися (без урахування закритих), та 16,9% від закінчених проваджень. Менша, ніж по державі, питома вага направлених до суду матеріалів у Запорізькій області (14,5 % та м. Києві (8,7%).

У цілому по державі до суду направлено обвинувальних актів на 11,2 % менше, ніж за аналогічний період 2013 року.

Упродовж 11 місяців 2014 року до суду направлено 20 тис. обвинувальних актів з угодами про примирення (9,5 тис.) та про визнання винуватості (10,6 тис.), що становить 15,9 % від загальної кількості направлених до суду обвинувальних актів.

Упродовж звітнього періоду розслідувалося 2,1 тис. злочинів, кримінальні провадження за якими розпочато відносно осіб, але у строк понад два місяці не повідомлено про підозру в учиненні цих злочинів, що на 374, або 17,5 %, більше, ніж у позаминулому місяці (1,8 тис.). Їх питома вага становить 33,1 % від загальної кількості кримінальних правопорушень, зареєстрованих з установленими особами. Найбільше таких проваджень розслідується у м. Києві (200, або 34,1%) та Київській (55, або 16,0%) області.

Прокурорами скасовано 36,4 тис. постанов слідчих про закриття кримінальних проваджень, у яких відновлено досудове розслідування. Це становить 5,3 % від всієї кількості кримінальних проваджень закритих протягом 11 місяців 2014 року. Більшим від середнього по державі є цей показник у Миколаївській (5,4%), Рівненській (5,7%), Черкаській (6%), Закарпатській (6,1%), Житомирській (6,4%), Хмельницькій (6,8%), Полтавській (6,9%), Одеській, Київській (по 7,5%), Сумській (7,8%), Івано-Франківській (9,8%), Чернівецькій (10,5%) областях, на Львівській (6,6 %) та Одеській (9,4%) залізницях.

Допущено порушення законності. За кримінальними провадженнями, розслідуваними за нормами нового КПК України, судами виправдано 303 особи. Найбільше - у Дніпропетровській (24), Запорізькій (23), Донецькій (20), Херсонській області та м. Києві (по 18), Київській (16), Вінницькій (14), Волинській, Миколаївській, Одеській, Рівненській (по 13), Житомирській, Полтавській (по 12), Сумській, Хмельницькій (по 10), Закарпатській, Черкаській, Чернігівській (по 9) областях.

Прокурорами на підставі пунктів 1-3 ч. 1 ст. 284 КПК України закрито кримінальні провадження відносно 529 підозрюваних. Факти порушення законності допущено у м. Києві (186), Черкаській (72), Запорізькій (65), Дніпропетровській (53), Одеській (30), Київській (21), Полтавській (13), Сумській, Харківській (по 11), Донецькій, Херсонській (по 10), Івано-Франківській (6), Тернопільській (5), Львівській (4), Вінницькій, Миколаївській (по 3), Волинській, Кіровоградській, Рівненській, Чернігівській (по 2), Житомирській, Луганській областях та на Донецькій залізниці (по 1).

Однак відносно 372 підозрюваних кримінальні провадження закрито у зв'язку з набранням чинності Закону України від 21 лютого 2014 року № 743-VII «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування і покарання мирних осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань, та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України».

Розгляд звернень громадян. Упродовж 11 місяців 2014 року до Головного слідчого управління Міністерства надійшло (без урахування АР Крим та м. Севастополя) 9,8 тис. звернень громадян, що на 1,8 тис., або 22,4 % більше, ніж за аналогічний період 2013 року (8 тис.).

Найбільша кількість звернень надійшла щодо дій або бездіяльності працівників органів досудового розслідування міста Києва – 2,1 тис. (2013 рік – 1 543), Дніпропетровської – 648 (2013 – 478), Харківської – 607 (2013 рік – 444), Донецької – 537 (2013 рік – 531), Одеської – 531 (2013 рік – 441), Львівської – 521 (2013 рік – 584) та Київської – 439 (2013 рік – 467) областей. У звітному періоді до ГСУ надійшло 2,2 тис.

повторних звернення громадян, що майже на 507, або на 29,6% більше ніж минулого року (1,7 тис.).

Найбільша питома вага повторних звернень громадян спостерігається у Львівській (38%), Волинській (36,8%), Вінницькій (32,5%), Миколаївській (31,5%), Одеській (28,6%), Дніпропетровській та Закарпатській (по – 27%) областях, м. Києві (26,1%), при середньому показнику в державі 22,6% (2013 рік – 21,3 %).

Результати соціологічного дослідження слідчої практики щодо початку досудового розслідування

Б.1. Зведені дані вивчення 342 матеріалів кримінальних проваджень

1. Джерела одержання інформації про вчинене кримінальне правопорушення:

- а) заява, повідомлення про кримінальне правопорушення – 87%
- б) самостійне виявлення – 13%

2. Відомості про суб'єктів, які звертаються із заявою або повідомленням про вчинення кримінального правопорушення:

- а) фізична особа – 83%
- б) юридична особа – 17%

3. Самостійне виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення:

- а) розслідування іншого кримінального правопорушення – 21%
- б) прокурорський нагляд – 42%
- в) виявлені у встановленому порядку оперативно-розшуковими підрозділами та їх співробітниками – 27%

4. Чи попереджено заявника про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення:

- а) так – 73%
- б) ні (заява надійшла поштою, іншим засобами зв'язку) – 27%

5. Реєстрація у журналі ЄО:

- а) видано талон-повідомлення – 84%
- б) не видано талон-повідомлення – 16%

6. Рішення щодо заяви, повідомлення:

- а) внесено відомості до ЄРДР – 67%
- б) розгляд у порядку ЗУ «Про звернення громадян» – 29%
- в) інше – 4%

7. Чи оскаржувалась бездіяльність слідчого щодо невнесення відомостей до ЄРДР?:

- а) так – 53%
- б) ні – 47%

8. Результат оскарження:

- а) скаргу задоволено – 68%
- б) відмовлено у задоволенні – 32%

9. Чи здійснювалась перевірка щодо наявності вже розпочатих кримінальних проваджень щодо того ж кримінального правопорушення:

- а) так – 65%
- б) ні – 35%

10. Чи проводився ОМП до внесення відомостей до ЄРДР:

- а) так – 86%
- б) ні – 14%

11. Результат ОМП:

- а) виявлено додаткові обставини, що свідчать про вчинення (не вчинення) кримінального правопорушення – 38%
- б) значущих результатів не одержано – 62%

12. Чи повідомлено про початок досудового розслідування зацікавлених осіб:

- а) так – 45%
- б) ні – 55%

13. Чи здійснювався відомчий контроль за законністю початку досудового розслідування:

- а) так – 73%
- б) ні – 27%

14. Чи вживались заходи прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування:

- а) так – 82%
- б) ні – 12%

15. Виявлені недоліки за результатами прокурорського нагляду:

- а) ухилення від реєстрації інформації про кримінальні правопорушення з різних мотивів у ЖЄО, з подальшим невнесенням відомостей до ЄРДР – 36%
- б) реєстрація інформації у ЖЄО не у повному обсязі та невнесення відомостей до ЄРДР щодо усіх кримінальних правопорушень – 16%
- в) відмова заявнику у реєстрації його звернення та внесенні відомостей до ЄРДР – 14%

г) незаконна передача матеріалів з ознаками вчинення кримінального правопорушення до іншого органу внутрішніх справ (правоохоронного органу) без відповідної реєстрації в ЄРДР – 7%

д) приєднання заяв і повідомлень до матеріалів кримінальних проваджень за іншими фактами (у тому числі шляхом внесення змін до форми № 1 у ЄРДР шляхом зміни фабули, розміру завданих збитків тощо) – 11%

ж) приховування злочину шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення – 16%.

Б.2 Зведені дані опитування слідчих ОВС та прокуратури з питань початку досудового розслідування (324 респондента)

1. Ви працюєте в:

- а) міськрайліноргані внутрішніх справ – 67%
- б) слідчому управлінні (відділі) ГУМВС, УМВС – 13%
- в) Головному слідчому управлінні – 5 %
- г) в органах прокуратури – 15 %

2. Стаж службової діяльності:

- а) до 3 років – 71%
- б) від 3 до 5 років – 20%
- в) від 5 до 10 років – 7%
- г) понад 10 років 2%

3. Стаж роботи у слідчих підрозділах:

- а) до 3 років – 85%
- б) від 3 до 5 років – 7%
- в) від 5 до 10 років – 5%
- г) понад 10 років – 3%

4. Що, на Вашу думку, визначає зміст процесуальної діяльності слідчого на початку досудового розслідування?

- а) процесуальна діяльність слідчого щодо визначення наявності (відсутності) приводів і підстав до початку досудового розслідування – 54%
- б) аналіз змісту первинного джерела інформації про кримінальне правопорушення – 21%
- в) прийняття процесуального рішення: про початок досудового розслідування – 23%

5. Що, на Вашу думку, визначає достатність даних для початку досудового розслідування?

- а) відомості про усі елементи складу злочину – 17%
- б) ймовірний характер інформації про об'єкт, об'єктивну сторону, у окремих випадках про суб'єкт, суб'єктивну сторону злочину – 49%
- в) перелік відомостей, зазначений у ч.5 ст. 215 КПК України (п.1-5) – 15%
- г) складно надати відповідь – 3%
- д) конкретні обставини та зміст первинної інформації – 6%

7. Чи вважаєте Ви доцільними зміни до КПК України щодо необхідності винесення постанови про початок досудового розслідування?

- а) так – 66%
- б) ні – 29%
- в) складно відповісти – 5%

8. Чи доцільно передбачити у КПК України можливість оскарження рішення (постанови) про початок досудового розслідування?

- а) так – 57%
- б) ні – 12%
- в) складно відповісти – 31 %

9. Якщо на попереднє запитання Ви надали позитивну відповідь, зазначте, який механізм оскарження рішення (постанови) по початок досудового розслідування Ви вважаєте прийнятним?

- а) до суду – 62%
- б) до прокуратури – 21%
- в) до керівника слідчого підрозділу (із повідомленням прокурора) – 17%

10. Чи вважаєте Ви доцільними зміни до КПК України щодо можливості ухвалення рішення по відмову у початку досудового розслідування та можливості його оскарження?

- а) так – 89%
- б) ні – 3%
- в) складно відповісти – 8%

11. Як Ви можете охарактеризувати причини (без урахування суто технічних) недоліків та порушень під час ухвалення процесуальних рішень на початку досудового розслідування?

- а) відсутність законодавчої (у т.ч. відомчої нормативно-правової) регламентації алгоритму прийняття та виконання процесуальних рішень – 25%
- б) недосконалість законодавчого визначення процесуальних рішень – 14%

- в) недостатнє (відсутність) визначення підстав для прийняття процесуальних рішень – 67%
- г) суперечливе визначення повноважень посадових осіб у частині прийняття та виконання процесуальних рішень – 26%
- д) інші причини – 4%

12. Як вплинуло на Вашу роботу застосування норм КПК України щодо розширення повноважень прокурора (здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням)?

- а) призвело до обмеження процесуальної самостійності слідчих – 93%
- б) має негативний вплив на роботу слідчих – 89%
- в) зарано робити висновки – 5%
- д) важко відповісти – 2%

Б 3. Аналітична довідка за результатами опитування практичних працівників, вивчення матеріалів правозастосовної практики, звітної та аналітичної інформації ОВС, прокуратури, суду щодо порушень законодавства та недоліків у діяльності щодо початку судового розслідування

Суб'єкт нагляду, контролю	Зміст виявлених порушень
Прокуратура	1) ухилення від реєстрації інформації про кримінальні правопорушення зрізних мотивів у ЖСО, з подальшим невнесенням відомостей до ЄРДР (36%); 2) реєстрація інформації у ЖСО не у повному обсязі та невнесення відомостей до ЄРДР щодо усіх кримінальних правопорушень (16%); 3) відмова заявнику у реєстрації його звернення та внесенні відомостей до ЄРДР (14%); 4) незаконна передача матеріалів з ознаками вчинення кримінального правопорушення до іншого органу внутрішніх справ (правоохоронного органу) без відповідної реєстрації в ЄРДР (7%); 5) приєднання заяв і повідомлень до матеріалів кримінальних проваджень за іншими фактами (у тому числі шляхом внесення змін до форми № 1 у ЄРДР шляхом зміни фабули, розміру завданних збитків тощо) – 11%; 6) приховування злочину шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення (16%).

Суб'єкт нагляду, контролю	Зміст виявлених порушень
ОВС (відомчий)	<p>1) невиконання начальниками ОВС та керівниками органів досудового розслідування обов'язків з контролю за прийманням та реєстрацією заяв та повідомлень в ЖЄО</p> <p>2) внесення слідчими до ЄРДР відомостей за заявами громадян без визначення правової кваліфікації кримінального правопорушення. Такі дані погоджуються начальниками слідчих підрозділів. У подальшому слідчими приймаються рішення про закриття кримінальних проваджень без визначення правової кваліфікації.</p> <p>3) відсутність належної взаємодії між підрозділами міськрайлінорганів щодо виконання доручень слідчих незадовільна робота комісій з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни.</p> <p>Щодо діяльності з приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення:</p> <p>1) системні порушення вимог законодавства особами (безпосередніми виконавцями), які уповноважені приймати та реєструвати заяви та повідомлення та їх керівниками; 2) відсутність або недосконалість організації роботи з приймання та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; 3) недоліки законодавчої та відомчої регламентації цієї діяльності. Зокрема: 1) відсутність реагування на заяви громадян та повідомлень про кримінальні правопорушення, які надсилаються до органів внутрішніх справ державними установами, у тому числі і іншими підрозділами органів внутрішніх справ; 2) реєстрація заяв і повідомлень у журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події із подальшим формулюванням «не встановлено обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення», внесення відомостей до ЄРДР не відбувається, розслідування не проводиться. Заява або повідомлення розглядаються у порядку Закону України «Про звернення громадян», Кодексом України про адміністративні правопорушення, в іншому порядку; 3) розслідування за заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення відомості за якими внесені до ЄРДР не належить до компетенції органу внутрішніх справ, який їх вніс та проводить розслідування відповідно до ч.2 ст. 214 КПК України; 4) не додержання слідчими вимог ч.4 ст. 218 КПК України про обов'язковість перевірки наявності вже розпочатих досудових розслідувань щодо того ж кримінального правопорушення. Несвоєчасне передавання матеріалів та відомостей, повідомлення прокурора, потерпілого або заявника та внесення відповідних відомостей до ЄРДР; 5) не додержання вимог ч.1 ст. 214 КПК України щодо невідкладного але не пізніше 24 годин після подання повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення внесення відомостей до ЄРДР у разі використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності як приводів та підстав для початку досудового розслідування.</p>

Суб'єкт нагляду, контролю	Зміст виявлених порушень
	<p>Зволікання з початком досудового розслідування, повернення матеріалів оперативно-розшукової діяльності оперативним підрозділам без виконання вимог ч.1 ст. 214 КПК України.</p> <p>Щодо своєчасності, повноти та достовірності внесення слідчими відомостей про кримінальні правопорушення до ЄРДР:</p> <p>1) порушення безпосередньо слідчими та керівниками слідчих підрозділів вимог ч.1 ст. 214 КПК України. Причинами таких порушень переважно є зволікання та тяганина із внесенням відомостей до ЄРДР як через технічні помилки, так і умисний характер дій згаданих осіб; 2) первинний розгляд у порядку Закону України «Про звернення громадян», а потім, у зв'язку із встановленням нових обставин, виявлено ознаки кримінального правопорушення; 3) внесення до ЄРДР за вказівкою працівників прокуратури (або ними особисто) та апарату ГУМВС, УМВС відомостей по матеріалах, які було списано до справи відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 4) несвоєчасне надання начальникам слідчих підрозділів, помічниками начальників чергових частин – оперативними черговими частин штабів ОВС, матеріалів про вчинені кримінальні правопорушення; 5) надання із запізненням слідчими ОВС до чергової частини письмової інформації про номер кримінального провадження, дату та час перенесення заяви до ЄРДР; 6) начальниками слідчих підрозділів не вчасно підтверджувались відомості про кримінальні правопорушення, внесені в ЄРДР слідчими; 7) несправність роботи системи ЄРДР.</p> <p>8. Неналежне виконання першими заступниками начальників міськрайлінорганів – начальниками слідчих підрозділів, як головами комісій з контролю за станом прийняття та реєстрації в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події своїх обов'язків.</p>
Суд	<p>Згідно статистичних даних, до судів першої інстанції у першому півріччі 2013 року надійшло 4,6 тис. скарг на бездіяльність слідчого, прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР, у той час, як, наприклад, кількість скарг на рішення слідчого, прокурора про відмову у визнанні потерпілим становить 551, рішення слідчого, прокурора про зупинення досудового розслідування – 230, рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора при застосуванні заходів безпеки – 326, рішення слідчого, прокурора про відмову в задоволенні клопотання про проведення слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій – 670. Найбільше ж скарг надійшло на рішення слідчого про закриття кримінального провадження – 5,3 тис. Із наведених даних очевидно, що найбільша кількість порушень під час досудового розслідування фіксується у зв'язку з його початком та закриттям.</p>

Типові алгоритми дій слідчих, співробітників оперативних та інших підрозділів ОВС на початку досудового розслідування

В.1 Алгоритм дій у разі направлення оперативним підрозділом матеріалів за результатами оперативно-розшукової діяльності до слідчого підрозділу для початку досудового розслідування

Ведення оперативним підрозділом оперативно-розшукової справи (далі – ОРС) щодо осіб, стосовно яких є дані про участь у підготовці до вчинення злочину, підслідного слідчим органів внутрішніх справ



Начальник оперативного підрозділу звертається до начальника слідчого підрозділу про закріплення за цією ОРС слідчого для забезпечення методичного супроводження її реалізації та надання практичної допомоги оперативному підрозділу (**рапорт**)
(п.3.1 наказу № 700-2012)

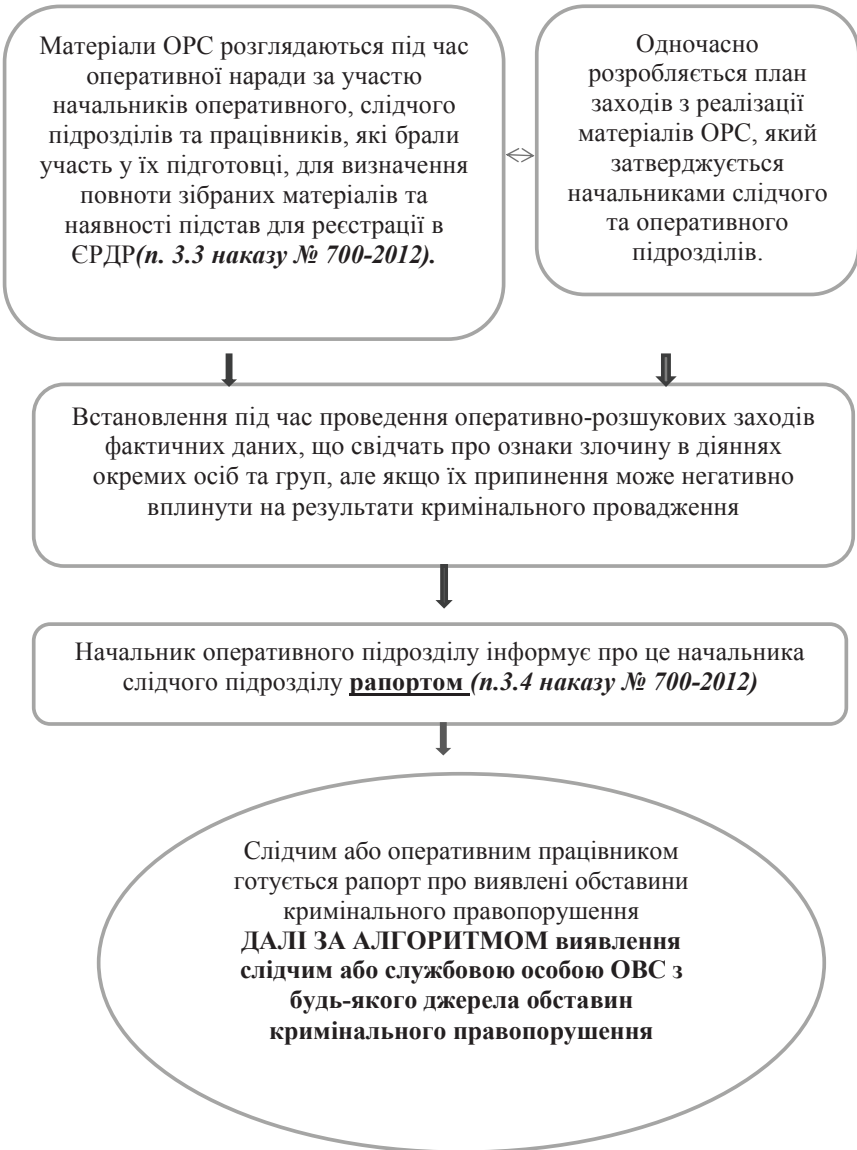


Начальник слідчого підрозділу розглядає рапорт та дає **доручення** слідчому для забезпечення методичного супроводження реалізації ОРС

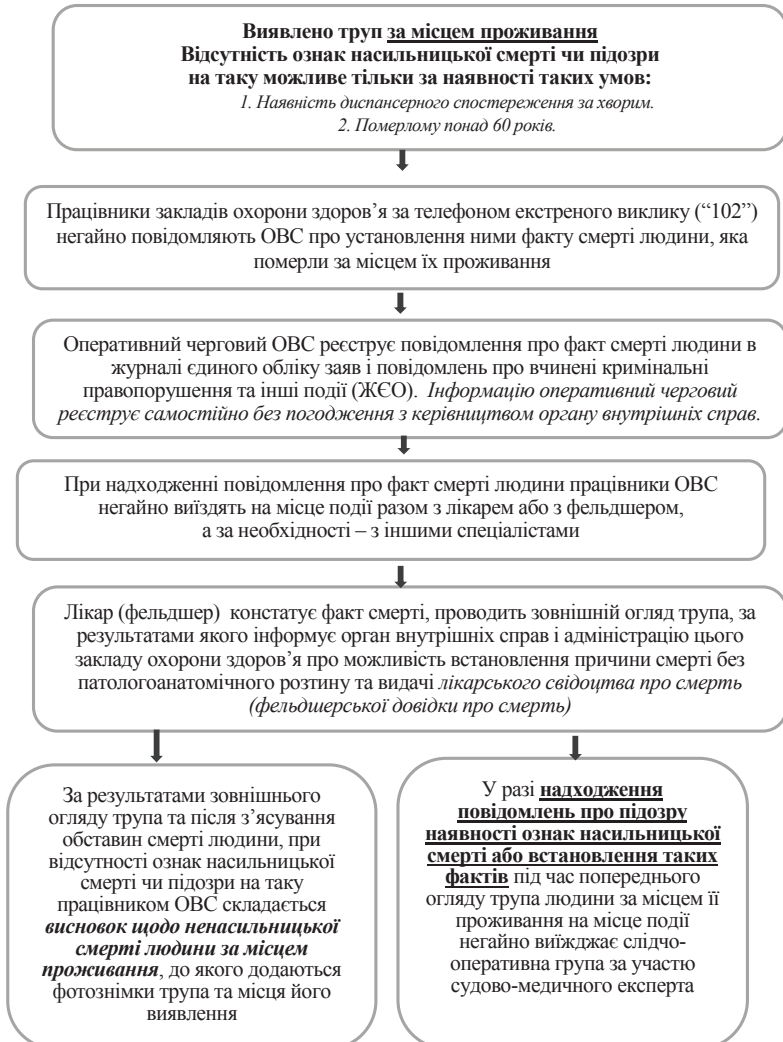


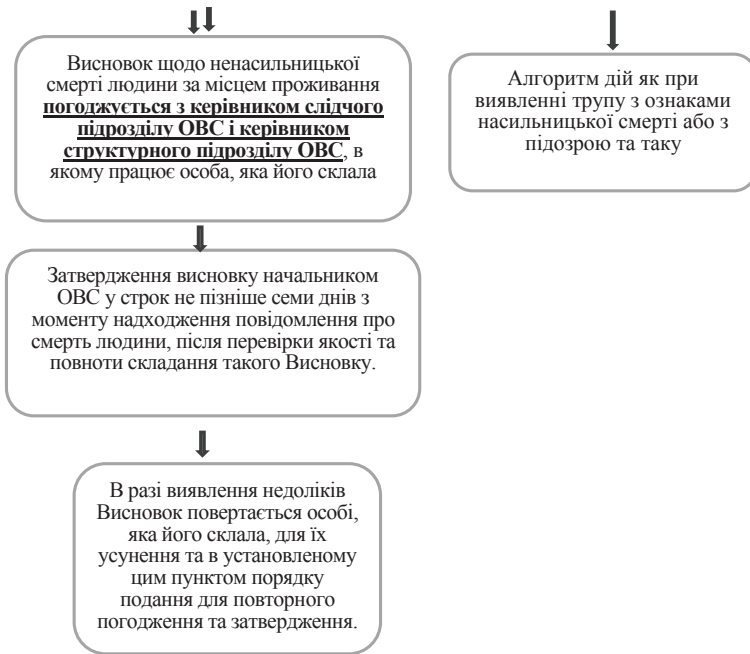
Начальник оперативного підрозділу з дотриманням режиму таємності надає слідчому необхідні матеріали ОРС для вивчення та надання у разі потреби рекомендацій щодо фіксації додаткових фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, які засвідчують наявність в їх діях ознак злочину (**матеріали ОРС, супровідний лист**) (п.3.2 наказу № 700-2012)





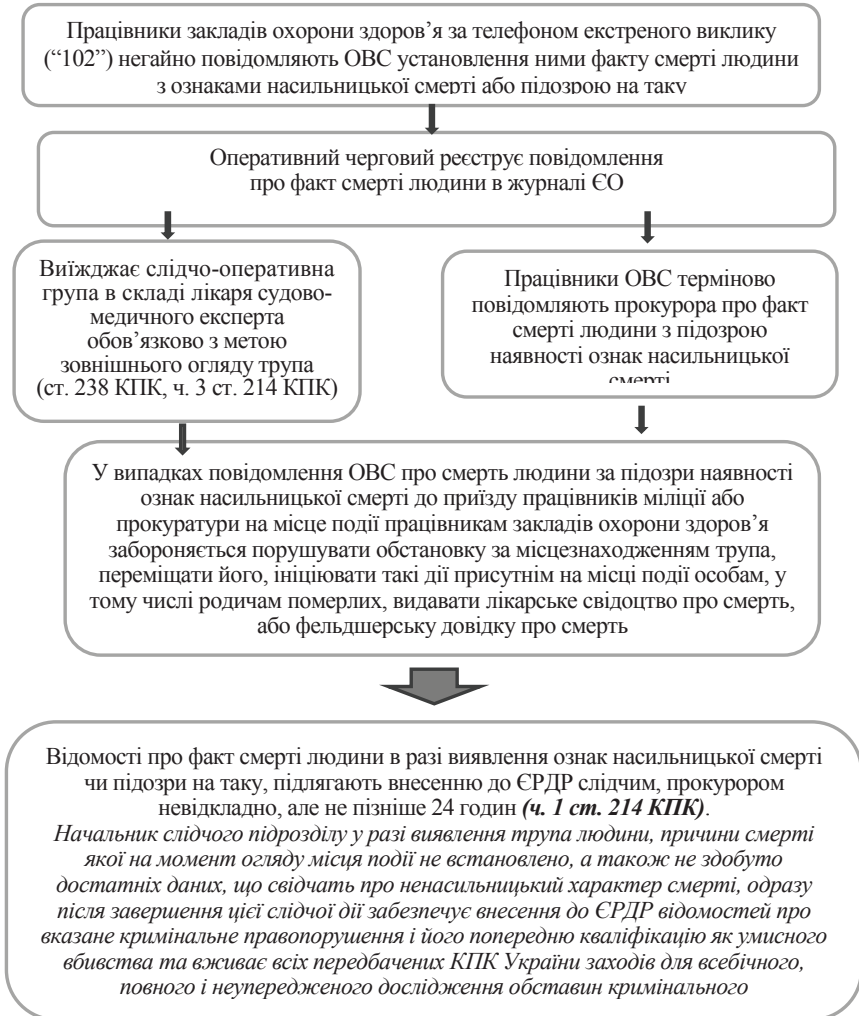
В. 2 Алгоритм дій працівників ОВС, закладів охорони здоров'я та прокуратури на початку досудового розслідування при встановленні факту смерті людини без ознак насильницької смерті або підозри на таку

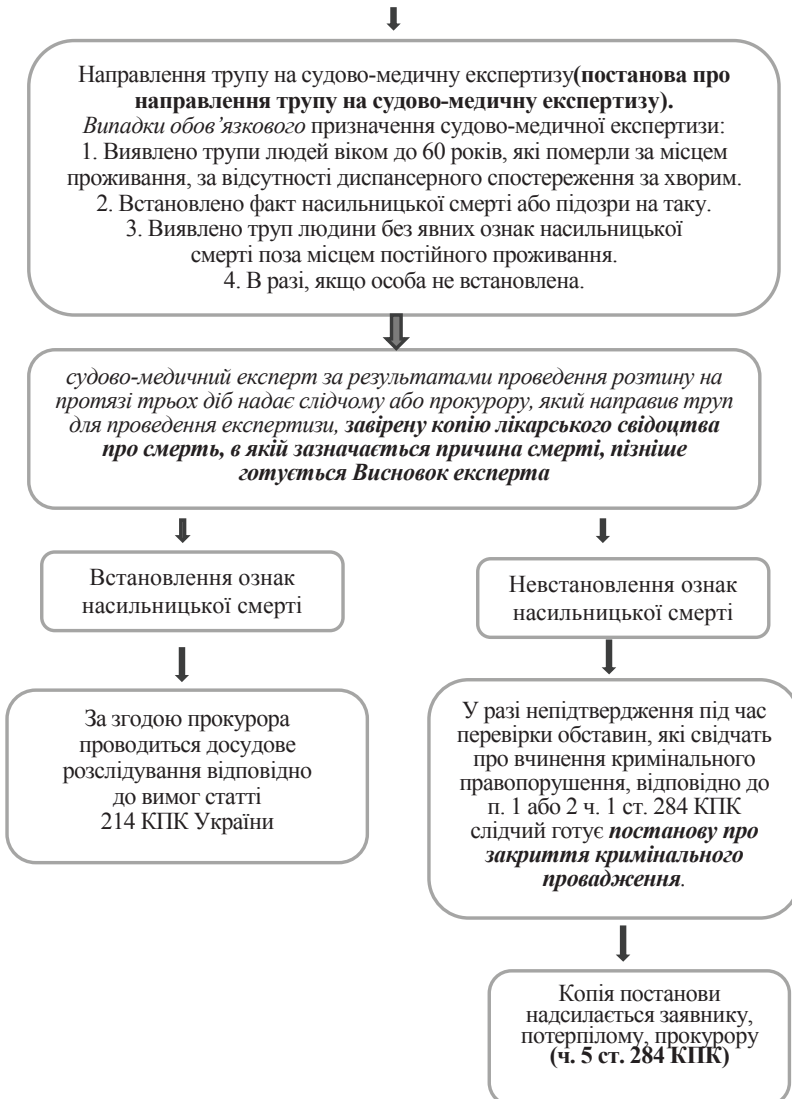




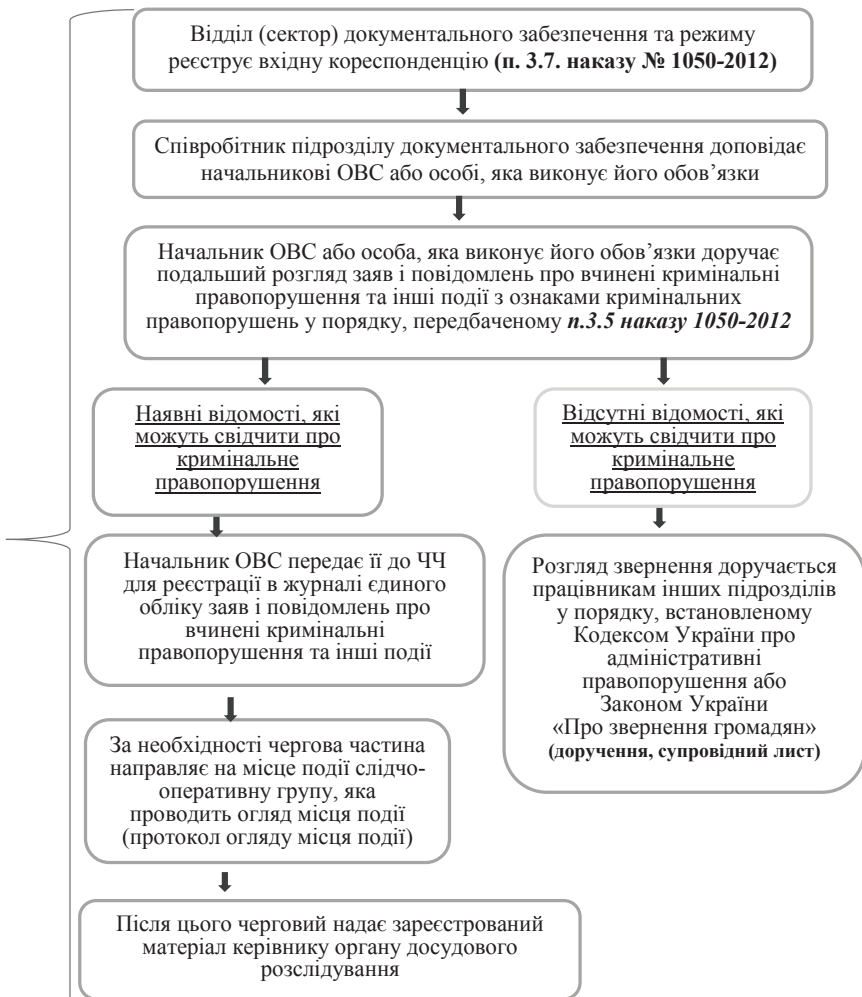
Якщо під час попереднього огляду трупа все ж таки встановлюються ознаки насильницької смерті або виникає підозра на таку, працівником ОВС або лікарем через чергового викликається СОГ з судово-медичним експертом (лікарем).

В.3. Алгоритм дій працівників закладів охорони здоров'я, ОВС та прокуратури на початку досудового розслідування при встановлення факту смерті з ознаками насильницької смерті або підозрою на таку





В. 4. Алгоритм дій при надходженні до ОВС заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події поштою, телеграфом, факсимільним зв'язком або іншим видом зв'язку



НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

О. А. Вакулік, Ю. І. Азаров

ПОЧАТОК ДОСУДОВОГО
РОЗСЛІДУВАННЯ
У КРИМІНАЛЬНОМУ
ПРОВАДЖЕННІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Оригінал-макет підготовлено
ТОВ «Центр учбової літератури»

Підписано до друку 12.07.2015 р. Формат 70x100 1/16.
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 10,35. Тираж 300 прим.

ТОВ «Видавництво «Центр учбової літератури»
вул. Електриків, 23 м. Київ 04176
тел./факс 044-425-01-34
тел.: 044-425-20-63; 425-04-47; 451-65-95
800-501-68-00 (безкоштовно в межах України)

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 4162 від 21.09.2011 р.