Таким чином, для забезпечення удосконалення правового регулювання й подальшої реалізації функцій ДПС України з метою забезпечення недоторканності ДК України, необхідно:

по-перше, визначити на рівні законодавства, а саме в Законі України «Про Державну прикордонну службу України» захисну функцію ДПС України й розкрити її компетенцію щодо здійснення цієї функції. Адже на неї вже покладено функцію координації діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом ДК України.

по-друге, розмежувати повноваження суб'єктів здійснення охорони і захисту ДК України;

по-третє, визначити повноваження ДПС України щодо її участі в обороні країни, у територіальній обороні, відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав, самостійного проведення та участі у проведенні іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами операцій тощо.

За результатами аналізу чинного законодавства України виявлено деякі проблемні питання, зокрема, відсутність єдиного визначення понять та особливостей здійснення охорони і захисту ДК, функцій ДПС у цій сфері. Викладене вище не охоплює всіх проблемних аспектів, однак дає підстави для подальших наукових розробок питань удосконалення правового регулювання управління у галузі охорони і захисту ДК.

Список бібліографічних посилань

1. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 30.09.2016. // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр (дата звернення: 08.11.2018).

2. Про Державну прикордонну службу України : закон України від 03.04.2003 № 661-IV : ред. від 04.10.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/661-15 (дата звернення: 08.11.2018).

3. Про Державний кордон України: закон України від 04.11.1991 № 1777-XII : ред. від 04.10.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1777-12 (дата звернення: 08.11.2018).

4. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2008. 1008 с.

5. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1189-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-р (дата звернення: 08.11.2018).

Одержано 01.11.2018

УДК 343.1

Вікторія Василівна РОЖНОВА,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Тематика початку кримінального провадження загалом, і досудового розслідування зокрема, не втрачає своєї актуальності протягом усього періоду реформування вітчизняного кримінального процесуального законодавства. Свого часу, під час розробки проекту Кримінального процесуального кодексу України і одразу після його прийняття, реформування, а точніше ліквідація стадії порушення кримінальної справи, презентувалась як один із прогресивних напрямів розвитку вітчизняної кримінальної процесуальної форми. Саме завдяки цьому передбачалось, що усі заяви про кримінальні правопорушення будуть зареєстровані і більш ретельно перевірені засобами розслідування, а потерпілі не будуть позбавлені із самого початку надії на розслідування й відшкодування завданої злочином шкоди.

© Рожнова В. В., 2018

Водночас, відомим є те, що будь-яке реформування має бути прогнозованим, не відірваним від реальності, при цьому процес правозастосування завжди виявляє нові проблеми, існування яких подекуди важко передбачити.

На цей час уже 6-річний досвід застосування положень КПК України, зокрема в частині початку кримінального провадження, початку досудового розслідування, засвідчує низку системних проблем методологічного, процесуального та організаційного характеру, на які вказують чимала кількість науковців і практиків[1, с. 93–94; 2, с. 6–7; 3, с. 1–2 та ін.].

Доводиться визнати, що останнім часом, коли кількість і якість законів, якими змінюються положення КПК України, вимагають бажати кращого, усе частіше у наукових, професійних колах лунають пропозиції щодо відновлення тих порядків і процедур, які існували та застосовувались у вітчизняному кримінальному процесі до набрання чинності КПК України у листопаді 2012 року. І навіть тоді, коли формально про повернення до КПК України 1960 року не йдеться, пропоновані зміни за своєю сутністю є модифікованою моделлю унормування кримінальних процесуальних відносин зразка періоду до листопада 2012 року (див., наприклад, проект Закону 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 25.02.2014 [4]). І це не дивно, оскільки вплинути на об'єктивний стан речей і процесів неможливо лише переписуванням законів, без належного методологічного підґрунтя, системи адміністративно-управлінських, організаційних заходів, здатних забезпечити системне, послідовне та ефективне впровадження задекларованих змін у правозастосування.

Як зазначає О.В. Стельмащук, досвід використання чинного КПК України дає підстави для висновку, що запроваджені ним напрями вдосконалення кримінального судочинства, містять й недостатньо аргументовані, суперечливі та спірні положення, які іноді виглядають прикрими тому, що низка теоретико-правових і практичних досягнень традиційної його процедури, під час запровадження чинної її парадигми виявилась недооціненою, зокрема це стосується початкового етапу відповідних правовідносин, в ході яких виникають серйозні практичні проблеми та наукові дискусії [3, с. 1].

На жаль, сучасне кримінальне процесуальне законодавство змінюється, як правило, ситуативно, безсистемно, задля досягнення результату, обумовленого окремими обставинами, водночас результату такого, який не вписується до загальної системи норм і правил, що покликані забезпечити досягнення єдиного соціально значущого результату – виконання завдань кримінального провадження.

Серед причин такої ситуації вбачаються і відсутність належного наукового обґрунтування відповідних змін (або ігнорування наявних наукових доробок), суперечливість у теоретичному, методологічному розумінні відповідних категорій, відсутність системного підходу до окремих напрямів реформування з урахуванням не лише суто правових, процесуальних аспектів, а й організаційних.

Одним із таких напрямів є реформування початку кримінального провадження, фундаментального для кримінального процесу поняття, що є основою кримінальної процесуальної діяльності, формоутворюючою категорією.

Очевидно, що кримінальне провадження, розпочате за певною процедурою, з урахуванням певних засад, повинно мати відповідні засоби здійснення пізнавальної діяльності, а суб'єкти цієї діяльності – бути наділені необхідними та достатніми для виконання загальних завдань цієї діяльності повноваженнями.

У контексті розгляду питання про початок досудового розслідування, необхідні, достатні та ефективні засоби виконання його завдань, варто звернути увагу на співвідношення початку кримінального провадження та початку власне досудового розслідування, а відповідно і питання щодо обов'язку слідчого та прокурора вносити відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) та розпочинати досудове розслідування.

Аналіз положень чинного КПК України засвідчує, що в ньому змішані, ототожнені процедури початку кримінального провадження та початку досудового розслідування, а відповідно і підстави, суб'єкти та засоби здійснення цих двох різних видів процесуальної діяльності (на що вже звертається увага у науковій літературі [3, с. 3]). Адже зрозуміло, що початок кримінального провадження (як початок реалізації норм кримінального

процесуального права) не збігається з початком досудового розслідування (як з початком пізнавальної діяльності, спрямованої на встановлення обставин кримінального правопорушення). Останньому передує процесуальна діяльність, пов'язана із одержанням заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, встановлення ознак кримінального правопорушення (адже саме з їх виявленням засада публічності, закріплена у ст. 25 КПК України, пов'язує обов'язок прокурора, слідчого в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування) та інших фактичних даних, які відповідно до ч. 5 ст. 214 КПК України мають бути внесені до ЄРДР. Логічно, що спочатку здійснюється одержання та фіксування цих фактичних даних, а потім – їх внесення до ЄРДР. У свою чергу, факт внесення відомостей до ЄРДР (за процедурою, визначеною Положенням про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань [5]) за загальним правилом позначає початок досудового розслідування (чч. 2, 3 ст. 214 КПК України).

То чи означає це, що слідчий і прокурор мають *безумовний* обов'язок не тільки щодо початку кримінального провадження, як і інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (про який фактично йдеться у ч. 4 ст. 214), а й щодо початку досудового розслідування (внесення відомостей до ЄРДР)?

Позитивна відповідь на останнє з двох питань означає автоматичність здійснення не тільки прийняття та реєстрації усіх заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (реальні та уявні), а й автоматичність початку досудового розслідування кожного із них, однак, як засвідчує аналіз судової практики та роз'яснень вищих судових інстанцій, усе не так однозначно… [6–9 та ін.].

Таким чином, питання початку досудового розслідування продовжують залишатись актуальним напрямом наукових розробок, удосконалення законодавства та організації діяльності уповноважених органів і посадових осіб.

Список бібліографічних посилань

1. Погорецький М. А. Початок досудового розслідування: окремі проблемні питання. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 93–103.

2. Вакулік О. А., Азаров Ю. І. Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2015. 184 с.

3. Стельмащук О. В. Відкриття провадження у справах про кримінальні правопорушення: чинний порядок і напрями вдосконалення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2017. 18 с.

4. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про кримінальне правопорушення та початку досудового розслідування : проект закону України від 25.02.2014 № 4263 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49939 (дата звернення: 08.11.2018).

5. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : затв. наказом Генеральної прокуратури України № 139 від 06.04.2016 р. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16 (дата звернення: 08.11.2018).

6. Висновок Судової палати у кримінальних справах ВСУ щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства, від 01.07.2013 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-13 (дата звернення: 08.11.2018).

7. Про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування : узагальнення ВССУ : лист від 12.01.2017 № 9-49/0/4-17 // Ліга&Закон : правовий портал. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VRR00212.html (дата звернення: 08.11.2018).

8. Ухвала слідчого судді Вінницького міського суду Вінницької області від 27 січня 2017 р. у справі № 127/27790/16-к // Єдиний державний реєстр судових рішень : сайт. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/64537464 (дата звернення: 08.11.2018).

9. Ухвала слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 15 лютого 2018 р. у справі № 757/6765/18-к // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72348219 (дата звернення: 08.11.2018).

Одержано 01.11.2018