

Глобенко Г. І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ ВИМІРИ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

THEORETICAL AND PRACTICAL DIMENSIONS OF THE MODERN PRE-JUDICIAL INVESTIGATION MODEL

Наукове дослідження присвячено теоретичним і прикладним проблемним питанням інституту досудового розслідування у кримінальному процесі України. Здійснено аналіз окремих тенденцій в механізмі запровадження засади змагальності на цій стадії кримінального процесу. Звертається увагу на існуючі моделі досудового розслідування окремих країн європейської спільноти, які у порівнянні з національною моделлю характеризуються дещо вищим рівнем своєї ефективності. З огляду на прецедентну практику Європейського суду з прав людини ці моделі як і національна не позбавлені певних недоліків. На підставі цього підводиться підсумок, що на сьогодні жодна з вказаних моделей не в змозі належним чином забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина. Розглянуто процесуальні функції, які безпосередньо здійснюються окремими учасниками кримінального провадження під час досудового розслідування, а саме розслідування, відомчого контролю, прокурорського нагляду, судового контролю. Акцентується увага на проблемних та дискусійних питаннях, що безпосередньо стосуються недосконалості правового регулювання процесуального порядку початку досудового розслідування в частині відмежування реєстрації заяв і повідомлень де факто вчинених кримінальних правопорушень від інших. На підставі детального аналізу поглядів правників та законодавчих змін з досліджуваного питання, внесених до положень, передбачених КПК України після набрання його чинності сформульовано та надано деякі пропозиції щодо удосконалення положень законодавства, направлених на оптимізацію досудового розслідування на його початковому етапі, зокрема, приписи кримінального процесуального законодавства мають містити детальну регламентацію обставин, тобто відповідних юридичних «фільтрів», за яких початок досудового розслідування є неможливим.

Ключові слова: *кримінальний процес, досудове розслідування, сторони кримінального провадження, процесуальні функції, змагальність.*

The scientific study is devoted to theoretical and applied problematic issues of the institution of pre-trial investigation in the criminal process of Ukraine. An analysis of individual trends in the mechanism of introducing the principle of competitiveness at this stage of the criminal process was carried out. Attention is drawn to the existing models of pre-trial investigation of individual countries of the European community, which, in comparison with the national model, are characterized by a somewhat higher level of efficiency. Given the precedent practice of the European Court of Human Rights, these models, as well as the national one, are not without certain shortcomings. On the basis of this, the conclusion is drawn that today none of the specified models is able to adequately ensure the observance of the rights and freedoms of a person and a citizen. The procedural functions that are directly performed by individual participants in criminal proceedings during the pre-trial investigation, namely investigation, departmental control, prosecutorial supervision, and judicial control, are considered. Attention is focused on problematic and debatable issues directly related to the imperfection of the legal regulation of the procedural order of the initiation of pre-trial investigation in terms of distinguishing the registration of statements and reports of de facto committed criminal offenses from others. On the basis of a detailed analysis of the views of lawyers and legislative changes on the investigated issue, made to the provisions of the Code of Criminal Procedure of Ukraine after its entry into force, some proposals for improving the provisions of the legislation aimed at optimizing the pre-trial investigation at its initial stage, in particular, the prescriptions of the criminal procedural legislation, were formulated and provided must contain a detailed regulation of the circumstances, i.e. the relevant legal "filters", under which the start of a pre-trial investigation is impossible.

Key words: *criminal process, pre-trial investigation, parties to criminal proceedings, procedural functions, competition.*

Постановка наукової проблеми та її значення. На сучасному етапі розвитку правової науки в Україні визначаються різнобічні проблемні питання щодо регламентації окремих приписів кримінального процесуального законодавства, які потребують свого нагального вирішення. Зокрема, КПК України 2012 р., у порівнянні з КПК України 1960 р. має дещо іншу нормативну модель досудового розслідування. Перш за все, вказаний чинник обумовлений бажанням законодавця запровадити змагальність на всіх стадіях кримінального процесу. Втім, безпосереднє застосування положень КПК України в практичній площині у досліджуваній частині вказує на його недосконалість. З огляду на це, з метою досягнення міжнародно визнаних стандартів забезпечення прав і свобод людини у комплексному поєднанні з ефективним і неупередженим розслідуванням, в науковому середовищі триває пошук раціональної моделі досудового розслідування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зосереджуючи увагу на стані наукової розробки досліджуваної проблематики варто зазначити, що на сьогодні законодавчим і теоретичним питанням досудового розслідування присвячена чимала кількість наукових доробок. Окремі її аспекти стали предметом дискусії у працях Ю. М. Грошевого, В. Г. Дрозд, М. А. Погорецького, М. В. Калатура, О. В. Капліної, П. М. Кубрака, О. І. Литвинчука, Л. М. Лобойка, В. Т. Нора, В. Ю. Шепитька, О. Г. Шило, М. Є. Шумила та інших правників, які зробили суттєвий внесок у вивченні окремих загально-теоретичних і процесуальних аспектів досудового розслідування. Проте, деякі питання предмета наукової розвідки вимагають подальшої розробки і законодавчого унормування.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає в дослідженні інституту досудового розслідування, в частині можливостей його подальшого вдосконалення. Відповідно до поставленої мети її завданнями є розробка теоретичного підґрунтя для створення найбільш оптимальної моделі досудового розслідування і зосередження уваги на можливих проблемних аспектах, що можуть виникати під час її функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Створення належної і ефективної національної правової системи є неможливим

без реформування судових і правоохоронних органів, а також запровадження демократичних механізмів взаємодії держави й суспільства. У цьому сенсі прогресивні трансформації мають стосуватися змін як функціонального призначення окремих державних інституцій, так і процедур здійснення юридичної діяльності. Ефективність кримінального провадження, утвердження верховенства права, законності, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина багато в чому залежить від чіткого визначення сутності, змісту, структури, своєчасного вирішення завдань, що стоять перед стадією досудового розслідування.

Як відомо, 20 листопада 2012 р. набрав чинності КПК України, який у порівнянні з КПК України 1960 р. є більш прогресивним, оскільки побудований на зовсім іншій правовій ідеології. Цей нормативно-правовий акт комплексно оптимізував кримінальний процес, від його понятійного апарату до правової регламентації окремих інститутів, наприклад, скасував процедуру порушення кримінальної справи, інститут додаткового розслідування, водночас ввів інститут повідомлення про підозру та такого суб'єкта кримінального провадження як слідчий суддя тощо. Втім, на слушне переконання М.Є. Шумила після здобуття Україною незалежності вітчизняна теоретична думка силою інерції і перебувала і далі перебуває в сильній залежності від філософії і теоретичних узвичаєнь, на яких був побудований КПК УРСР 1960 р., тому геть не була готова думати й діяти в рамках сучасних європейських і англо-саксонських понять [1, с. 262]. Цілком підтримуючи погляди науковця зазначимо, що і вищевказані моделі досудового розслідування мають як свої переваги, так й недоліки. Зокрема, це підтверджується практикою звернень громадян з різних країн, що мають як англо-саксонську, так і європейську модель досудового розслідування до ЄСПЛ. З огляду на вказане М. А. Погорецький зауважує, що аналіз рішень ЄСПЛ підтверджує певні вади змагальної моделі кримінального процесу в окремих країнах ЄС, які під впливом тих же рішень ЄСПЛ постійно вдосконалюють цю модель відповідними змінами та доповненнями до чинного законодавства. При цьому вони є одиничними, що забезпечує стабільність про-

цесуального законодавства, чого, на жаль, не можна сказати про вітчизняний кримінальний процес [2]. З цього випливає, що на сьогодні жодна з моделей не в змозі цілком забезпечити дотримання прав і свобод людини і громадянина. Втім, євроінтеграційні процеси вимагають обміну та запозичення досвіду їх країн-членів в різних сферах державного управління. Не винятком з цього є і питання, що стосуються функціонування моделі досудового розслідування, яка порівняно з Україною характеризується вищим рівнем ефективності.

Загалом прагнення і зусилля законодавця створити у чинному КПК України ефективну модель досудового розслідування залишились не вирішеними. Більш ніж десятирічне його застосування виявило цілу низку недоліків нормативного характеру, що потягло за собою внесення численних змін та доповнень. На слушне твердження А.М. Михайлюка постійні зміни до кримінального процесуального закону вказують на недосконалість законодавчої техніки, а також відсутність нормативних передумов для існування якісного досудового розслідування [3, с. 121]. Крім цього, на сторінках юридичної літератури науковці цілком слушно виокремлюють такі недоліки чинної моделі як: а) відсутність чіткого розмежування функціональних повноважень учасників кримінального процесу з чітким визначенням функцій кожного з них; б) необґрунтовано розширена предметність повноважень прокурора; в) заформалізованість досудового розслідування; г) надмірна завантаженість органів досудового розслідування тощо [4, с. 196; 5, с. 189].

Ефективність досудового розслідування безпосередньо залежить від початкового етапу, юридичним фактом якого є внесення слідчим, дізнавачем, прокурором відомостей до ЄРДР (ч. 1 ст. 214 КПК України). До речі, окреслені новації у п. 22 Висновку Венеціанської комісії DG-I (2011) 16 від 2 листопада 2011 р. віднесені до позитивних змін [6]. У контексті розгляду окресленого аспекту варто зауважити, що в умовах правового режиму воєнного стану, за відсутності технічної можливості доступу до ЄРДР, рішення дізнавача, слідчого, прокурора про початок досудового розслідування приймається у формі постанови (п. 1. ч. 1 ст. 615 КПК України), але для його прийняття не потрібно

проводити дослідчу перевірку з встановленням приводів і підстав як це було передбачено вимогами ст. 94 КПК України 1960 р.

Запропонована законодавцем зміна структури та змісту початку досудового розслідування як серед науковців, так і практиків до цього часу сприймається далеко неоднозначно. З огляду на це, прихильники відмови від стадії порушення кримінальної справи аргументують окреслене оптимізацією та прискоренням досудового провадження, що дозволяє не дублювати перевірені дії в стадії порушення кримінальної справи і слідчі (розшукові) дії під час досудового розслідування, а таж відсутністю стадії порушення кримінальної в інших моделях кримінального процесу, яких дотримуються окремі країни світової спільноти тощо [7, с. 238; 8, с. 179]. Зі свого боку її противники наголошують на тому, що розслідування за всіма зареєстрованими заявами та повідомленнями спричинило необґрунтоване збільшення кримінальних проваджень за рахунок відсутності відповідного «фільтра» для перевірки інформації, що не містять відомостей про подію кримінального правопорушення. Тим самим, на їх думку, слідчі перевантажені в ході розслідування зайвою роботою за заявами і повідомленнями, які не мають ознак кримінального правопорушення, що істотно знижує ефективність роботи [9, с. 156; 10]. Загалом, детальний аналіз вищевказаних поглядів з цього питання вказує на перевагу останньої групи науковців, які критично ставляться до існуючого процесуального порядку початку досудового розслідування, особливо в частині, що стосується відмежування реєстрації заяв і повідомлень де факто вчинених кримінальних правопорушень від інших.

З огляду на вказане пропонуються різні підходи щодо усунення вказаної законодавчої прогалини. Так, наприклад, на думку М.Є. Шумила, заяви і повідомлення треба перевіряти і реєструвати в окремому реєстрі для забезпечення прозорості і контрольованості даного виду діяльності з боку прокуратури і суду, які умовно можна поділити на: 1) ті, що очевидно вказують на факт вчинення кримінального правопорушення; 2) ті, які підлягають перевірці у встановлені законом строки; 3) ті, за якими треба проводити негласну перевірку в рамках

досудового розслідування. Лише залежно від результатів перевірки треба буде ухвалювати відповідні управлінські процесуальні рішення в тому числі і про початок кримінального провадження [1, с. 263].

Ю. П. Аленіна пропонує закріпити у КПК України перелік законних джерел, з яких слідчий, прокурор може отримати інформацію про вчинене або підготовлюване кримінальне правопорушення, та процесуального порядку отримання і закріплення такої інформації, що сприятиме законності початку кримінального провадження та запобігання безпідставному початку досудового розслідування [11, с. 6–8]. Погоджуючись з поглядами правників, зі свого боку зазначимо, що положення КПК України мають містити детальну регламентацію обставин, тобто відповідні юридичні «фільтри», за яких початок досудового розслідування є неможливим.

В рамках розгляду цього питання варто зауважити, що незважаючи на численні дослідження і пропозиції науковців з унормування вищевказаного питання законодавець, від моменту ухвалення КПК України, до положень ст. 214 спромігся внести лише зміни і доповнення, що стосуються: а) доповнення ч. 2 ст. 214 КПК України словами «Національним антикорупційним бюро України» [12]; б) обов'язку слідчого, дізнавача, прокурора через 24 години з моменту внесення відомостей до ЄРДР надати витяг заявнику [13]; в) запровадження інституту кримінальних проступків [14], г) доповнення ч. 2 ст. 214 КПК України словами «Державним бюро розслідувань» [15]; в) заміни слова «органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства» словами «органом Бюро економічної безпеки України»; обов'язку прокурора протягом п'яти робочих днів з дня внесення відомостей до ЄРДР з дотриманням правил підслідності передати наявні у нього матеріали до відповідного органу досудового розслідування та доручити проведення досудового розслідування [16]. Отже, вказані законодавчі зміни, аж ніяк не стосуються унормування окресленого аспекту.

Окремого розгляду потребують питання, що стосуються розмежування під час досудового розслідування процесуальних повноважень

окремих його учасників. Так, положеннями п. 19 ст. 3 КПК України слідчого віднесено до учасників кримінального провадження з боку сторони обвинувачення. На наше переконання у національного законодавця з цього питання у кримінальному процесі залишився притаманний для більшості країн пострадянського простору обвинувальний ухил. З огляду на вказане в приписах КПК України на стадії досудового розслідування учасники процесу, які здійснюють захист, наділені значно меншими процесуальними правами, а ніж ті, що досудове розслідування. Існуюче законодавче положення беззаперечно вказує на його невідповідність засаді змагальності. До того ж процесуальна діяльність слідчого безпосередньо не пов'язана з обвинуваченням. Окреслене впливає зі змісту засади законності, згідно якої слідчий «зобов'язаний всебічно, повно і неупереджено дослідити обставини кримінального провадження, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм належну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень» (ч. 2 ст. 9 КПК України). Крім цього згідно засади публічності, слідчий в «межах своєї компетенції зобов'язаний розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення...» (ч. 1 ст. 25 КПК України). Вищевказане свідчить, що слідчий у кримінальному процесі має безпосередньо виконувати функцію розслідування, а не обвинувачення.

У контексті розгляду досліджуваного аспекту варто звернути увагу на процесуальні повноваження прокурора (ст. 131-1 Конституції України, п. 2 ст. 36 КПК України) і керівника органу досудового розслідування (ст. 39 КПК України) на цій стадії кримінального процесу. Детальний аналіз цих норм вказує на дублювання їх як наглядових, так і управлінських функцій. Зважаючи на те, «що в нормативному полі чинного КПК сторін в стадії досудового розслідування не може бути в принципі» [1, с. 265], цілком підтримуємо погляди правників щодо віднесення діяльності прокурора до функції прокурорського нагляду, а керівника

органу досудового розслідування до відомчого контролю [17, с. 48].

У системі юридичних гарантій захисту прав особи під час досудового розслідування повноваження суду за чинним КПК України набули особливого значення і утворюють самостійну функцію судової влади, спрямовану виключно на захист конституційних прав і свобод особи. Враховуючи викладене О.Г. Шило доречно звертає увагу на те, що «запровадження інституту слідчого судді в КПК України означало модернізацію механізму здійснення судової діяльності у досудовому провадженні в кримінальному процесі, його оптимізацію та підвищення ефективності. Утім, така модернізація не викликала необхідності кардинального реформування моделі досудового слідства, оскільки йшлося не про судового слідчого, тобто суб'єкта, який безпосередньо здійснює слідчі дії, а про суддю, до компетенції якого належить здійснення судово-контрольної та дозвільної

діяльності» [18, с. 83]. Отже, мова йде про виконання слідчим суддею функції судового контролю.

Висновок. На підставі викладеного зазначимо, що кримінальний процес України потребує іншу модель досудового розслідування, яка відповідала б і національним реаліям, і відповідним європейським стандартам. З огляду на вказане, перш за все, підлягають унормуванню питання, що стосуються початку досудового розслідування в частині запровадження відповідної «фільтраційної» процедури перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. Кримінальне провадження як і будь-який інший вид діяльності характеризується багатьма категоріями, серед яких суттєве місце відведено його функціям. Втім, положення КПК України структурно відповідають класичній тріаді процесуальної діяльності: обвинувачення, захисту та правосуддя, що не в повній мірі відповідає вимогам сучасності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шумило М.Є. Нормативно-правова модель досудового розслідування за чинним КПК: теоретичні і практичні проблеми та шляхи їх вирішення. *Нове українське право*. 2021. Вип. 3. С. 261–266.
2. Воліна Т. Завідувач кафедри правосуддя КНУ Микола Погорецький: «Без покращення процедури розшуку реформування досудового розслідування не піде на користь». *Закон і бізнес*. 09.01–19.01.2018. URL: <https://zib.com.ua/ua/131462.html>.
3. Михайлюк А.М. Напрями реформування досудового розслідування в Україні. *Міжнародний научний журнал «Верховенство права»*. 2018. № 2. С. 119–123.
4. Шумило М.Є., Кубрак П.М. Німецька модель досудового розслідування та використання її елементів в оптимізації підготовчого провадження у кримінальному процесі України. *Нове Українське право*. Вип. 3. 2022. С. 195–205.
5. Глобенко Г.І. Інформаційно-телекомунікаційна система досудового розслідування: міжнародний досвід і шляхи запровадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4 (95). С. 188–198.
6. Висновок Венеціанської комісії DG-I (2011) 16 від 2 листопада 2011 року щодо Проекту КПК України. URL: <https://rm.coe.int/16802e707c>.
7. Максименко В. Початок досудового розслідування: порівняльно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 236–240.
8. Фаринник В.І. Початок досудового розслідування та особливості кримінального переслідування за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 178–195.
9. Гуртієва Л. М. Початок кримінального провадження України та стадії досудового розслідування. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 155–159.
10. Щербіна А. Внесення відомостей до ЄРДР (частина 1 ст. 214 КПК): глибина занурення. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/uk/news/blog/251640-vnesennya-vidomostey-do-yerdr-chastina-1-st214-kpk-glibina-zanurennya>.
11. Аленін Ю. П. Шляхи удосконалення початку досудового розслідування. *Шляхи удосконалення кримінального процесуального законодавства*: матер. регіонального круглого столу (19 квітня 2013 р.) / відп. за випуск д.ю.н., проф. Ю. П. Аленін: Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Юридична література, 2013. С. 6–10.
12. Про Національне антикорупційне бюро України. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#n367>.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розсліду-

вання. Закон України від 11 листопада 2017 р. № 2213-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2213-19#n14>.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень. Закон України від 22 листопада 2018 р. № 2617-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text>.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства. Закон України від 4 жовтня 2019 р. № 187-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20#n6>.

16. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України та пов'язаного з цим удосконалення роботи деяких державних правоохоронних органів. Закон України від 17 листопада 2021 р. № 1888-IX БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1888-20#n50>.

17. Кримінальний процес України : підручник / за ред. С.В. Ківалова та М.С. Цуцкірідзе. Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 1104 с.

18. Шило О. Компетенція слідчого судді в кримінальному провадженні: теорія, нормативна модель і тенденції розвитку законодавства. *Право України*. 2018. № 3. С. 79–91.