


Ярослав Анатолійович Бурлака,

*Харківський національний університет
внутрішніх справ (аспірант);*

 <https://orcid.org/0000-0003-4977-3074>,

e-mail: o.muzychuk23@gmail.com

УХВАЛЕННЯ СЛІДЧИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ РІШЕНЬ НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Досліджено одну з важливих на сьогодні, з погляду практики, тем – ухвалення слідчим процесуального рішення про початок досудового розслідування у кримінальному провадженні. Підкреслено, що від своєчасності ухвалення слідчим рішення про здійснення досудового розслідування залежить увесь подальший рух кримінального провадження. Більш того, неабияке значення воно має і для ефективного виконання такого завдання кримінального провадження, як швидкість і повнота розслідування. Визначено, що гарантією унеможливлення зловживання щодо невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань є право заявника на оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого та прокурора. Водночас відсутність законодавчої вимоги стосовно необхідності ухвалення процесуального рішення про початок досудового розслідування або відмову у ньому, зокрема у формі постанови, не завжди сприяє реалізації права заявника на оскарження. Зазначене підтверджується відповідними судовими рішеннями, що, на жаль, зараз трапляється у практичній площині. За результатами дослідження запропоновано можливі шляхи вдосконалення чинного кримінального процесуального законодавства України із зазначеного проблемного питання.

Ключові слова: слідчий, процесуальне рішення, початок досудового розслідування, постанова.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Якісне та кваліфіковане здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення є нерозривно пов'язаним з можливістю слідчого самостійно ухвалювати процесуальні рішення та здійснювати процесуальні дії за внутрішнім переконанням, без будь-якого стороннього впливу. Саме з цим пов'язано ухвалення найважливіших процесуальних рішень на стадії досудового розслідування, а саме про початок досудового слідства за відповідною статтею Кримінального кодексу України та спрямування руху, зупинення або відновлення досудового слідства, закриття провадження, передання провадження до суду тощо [1, с. 223–228]. Сама ідея процесуальної

самостійності слідчого полягає в його можливості самостійно (за винятком передбачених у КПК України випадків), за особистим внутрішнім переконанням ухвалювати відповідні процесуальні рішення, здійснювати необхідні слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії, а також нести за них особисту відповідальність. Отож, повноваження слідчого щодо ухвалення процесуальних рішень і проведення процесуальних дій є основою його процесуальної самостійності. Така самостійність підвищує гарантії законності й обґрунтованості процесуальних рішень у кримінальному провадженні, оскільки надає слідчому можливість у межах установлених законодавством повноважень самостійно формулювати висновки й судження. У цьому аспекті ми поділяємо думку правників, що слідчий ухвалює процесуальне рішення, ґрунтуючись на такому рівні знань про обставини провадження, що забезпечує законність, обґрунтованість і справедливість висновків про винуватість або невинуватість обвинувачуваного в усіх інших питаннях [2, с. 249].

Стан дослідження проблеми

Різновекторні питання, які стосуються проблематики процесуальної діяльності слідчого, у тому числі щодо ухвалення процесуальних рішень на початку досудового розслідування, неодноразово порушувалися в наукових працях. Зокрема, слід відмітити таких дослідників, як М. М. Алексійчук, В. Д. Берназ, А. В. Гаврилюк, Н. В. Глинська, Ю. А. Комісарчук, О. Ю. Кучерява, О. О. Левендаренко, О. І. Марочкін, А. В. Мельниченко, О. В. Ряшко та ін. Проте в умовах інституційної зміни порядку початку досудового розслідування неабияке значення має ухвалення слідчим рішення про здійснення кримінального провадження.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в дослідженні особливостей ухвалення слідчим процесуальних рішень на початку досудового розслідування. Відповідно до зазначеної мети у статті необхідно вирішити такі *завдання*: 1) дослідити процесуальні рішення слідчого на початку досудового розслідування; 2) визначити повноваження слідчого під час кримінального провадження; 3) установити проблемні питання винесення слідчим постанови як процесуального рішення під час досудового розслідування.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що встановлено особливості ухвалення слідчим процесуальних рішень на початку досудового розслідування і підкреслено його процесуальну самостійність у цьому питанні, а також удосконалено класифікацію повноважень слідчого під час досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу

З ухваленням у 2012 р. КПК України на стадії досудового розслідування прокурор реалізує функцію процесуального керівництва, тим самим перейнявши у слідчого частину процесуальної самостійності та зосередивши на собі виключне право ухвалювати ключові рішення [3]. Аналіз окремих положень чинного КПК України свідчить, що процесуальна самостійність слідчого «розбавилась», унаслідок чого більшість своїх рішень він повинен узгоджувати з прокурором. У цих випадках відбуваються два послідовні акти ухвалення рішення: спочатку особою, яка провадить розслідування, а потім особою, яка затверджує це рішення чи висловлює згоду з ним або яка виносить постанову щодо подання слідчого [4, с. 63; 5, с. 257].

Наразі порівняно з обсягом процесуальної самостійності за КПК України 1960 р. слідчий вимушений через імперативність положень частини 4 ст. 40 КПК України беззаперечно виконувати вказівки прокурора, в тому числі щодо ухвалення процесуальних рішень, для уникнення передбаченої законом відповідальності. Такі правообмеження процесуального впливу зруйнували традиційні основоположні засади процесуальної самостійності слідчого. І це тоді, коли відповідно до положень матеріального права слідчі органів досудового розслідування поряд із суддями та прокурорами визнаються «службовими особами, які займають відповідальне становище» (примітка 2 до ст. 368 КК України). Тож, навряд чи можна говорити про таке «відповідальне становище». Наслідком цього є зниження авторитету професії слідчого загалом, причому не лише серед пересічних громадян, а й у свідомості самих слідчих, що є найгіршим наслідком такої ситуації [3].

Ухвалити процесуальне рішення неможливо без обов'язкової складової такого механізму, як суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями, а якість самого рішення безпосередньо залежить від його професійної компетентності. Слідчий, будучи уповноваженим на здійснення кримінального провадження, є службовою особою, яка реалізує державно-владні повноваження шляхом ухвалення процесуальних рішень, що впливає на подальший напрям кримінального провадження.

З урахуванням викладеного можна зробити попередній висновок, що зміст процесуального рішення слідчого в широкому розумінні являє собою продукт розумової діяльності, що формує підґрунтя для виконання завдань кримінального провадження.

Звернемо увагу на те, що в КПК України законодавець не розкриває поняття «процесуальне рішення», лише в ч. 1 ст. 110 КПК України зазначено, що процесуальними рішеннями є всі рішення органів досудового розслідування, прокурора, слідчого судді та суду. Що ж стосується рішень слідчого, то вони ухвалюються у формі постанови,

яка виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли слідчий визнає це за необхідне. На наш погляд, важко вважати зазначену дефініцію визначенням процесуального рішення, оскільки в положеннях закону лише вказано, що це «всі рішення», та перелічено суб'єктів, уповноважених їх ухвалювати.

Беззаперечним є те, що слідчого наділено притаманними лише йому правами й обов'язками (владними повноваженнями), необхідними для здійснення досудового розслідування. Одним із способів реалізації слідчим своїх повноважень і є ухвалення процесуальних рішень, основним призначенням чого є забезпечення достовірного встановлення фактичних даних, пов'язаних із вчиненням кримінального правопорушення. З огляду на це відповідно до ч. 5 ст. 40 КПК України законодавець наділяє слідчого процесуальною самостійністю незалежно від відомства, в якому він проходить службу, та забороняє втручатися в його діяльність особам, які не мають на це законних повноважень. Недаремно Л. В. Гаврилюк дійшла висновку, що ухвалення слідчим процесуальних рішень – це його інтелектуальна діяльність, спрямована на встановлення фактичних обставин [6, с. 235].

Визначенню поняття процесуального рішення і його характеристик присвячено велику кількість наукових досліджень. Так, наприклад, П. А. Лупинська розуміє під процесуальним рішенням правовий акт, у якому органи досудового розслідування і суду в межах своєї компетенції у визначеному законом порядку дають відповіді на питання, що виникають у справі, та виражають владне волевиявлення про дії, що впливають з установлених обставин і приписів закону, спрямованих на досягнення завдань кримінального судочинства. Розкриваючи це поняття, вчена виділяє такі положення: а) рішення – це правовий акт установленої законом процесуальної форми; б) рішення ухвалюється відповідним державним органом у межах своєї компетенції; в) зміст рішення складають відповіді на правові питання, що виникають у провадженні; г) ці відповіді даються у визначеному законом порядку і виражають владне волевиявлення про дії і приписи закону, що впливають з установлених обставин провадження [7, с. 13, 18].

На думку Н. В. Глинської, кримінальне процесуальне рішення – це виражений у встановленій законом формі індивідуальний правозастосовний акт, у якому компетентні державні органи і посадові особи у встановленому законом порядку з метою вирішення правових і кримінологічних завдань кримінального судочинства відповідають на питання, що виникли у справі, та виражають владне волевиявлення про дії або бездіяльність, що впливають з установлених на момент винесення рішення фактичних обставин справи і приписів чинного законодавства [8, с. 24]. У свою чергу, А. Б. Ломідзе вважає, що процесуальне рішення – це необхідний елемент процесуальної

діяльності слідчого, зміст якого полягає у виборі з визначених законом альтернативних цілей і засобів тих, які впливають з установлених на момент ухвалення рішення фактичних даних, та який виражає владне веління слідчого, спрямоване на здійснення завдань розслідування, що має форму правового акта [9, с. 23].

Отже, досліджені погляди вчених та аналіз кримінального процесуального закону дозволяють зробити висновок про те, що слідчий має право самостійно ухвалювати лише окремі процесуальні рішення, а інші потребують узгодження з прокурором. Відповідно, на стадії досудового розслідування слідчий ухвалює одноособово всі процесуальні рішення, крім тих, що підлягають затвердженню чи погодженню з прокурором. У таких випадках процесуальні рішення ухвалюються у два етапи: 1) спочатку слідчим, який ініціює процесуальну дію; 2) далі особою, яка затверджує це рішення або висловлює згоду (погоджує) [4, с. 63]. Тож, як зазначає О. І. Марочкін, окремі процесуальні рішення слідчого набувають законної чинності тільки після їх погодження з прокурором або отримання згоди суду [5, с. 257]. Слід визнати рацію О. І. Марочкіна і в тому, що за своєю сутністю процесуальні рішення слідчого зазвичай мають владно-імперативний характер і ґрунтуються на законі, що надає можливість слідчому легітимним чином вирішувати кримінальну процесуальну ситуацію, обираючи різні інструменти впливу на учасників досудового розслідування [10, с. 30].

Досліджуючи процесуальний статус слідчого, О. О. Власов визначив його повноваження саме через його процесуальну самостійність. На думку автора, повноваженнями слідчого є закріплені у процесуальному законі, по-перше, можливості, які дають йому змогу вільно й самостійно визначати характер своєї поведінки з метою найбільш успішного виконання покладених на нього завдань. По-друге, це обов'язки слідчого, що встановлюють його необхідну поведінку, яка реалізує його призначення у державному механізмі [11, с. 10]. Не ставлячи собі за мету полемізувати з цього питання, підтримаємо наукову думку, відповідно до якої повноваження слідчого являють собою сукупність прав та обов'язків, адже його права одночасно є і обов'язками, а обов'язки впливають з наданих йому прав [10, с. 23].

З огляду на зміст положень частини 2 ст. 40 КПК України та інших законодавчих приписів, повноваження слідчого можна класифікувати так:

1) *за функціональною спрямованістю*: а) щодо збирання і фіксації доказів; б) щодо забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального провадження (залучення перекладача, захисника); в) щодо забезпечення відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням (тимчасове вилучення майна, арешт майна); г) щодо забезпечення явки учасників та їх участі в кримінальному провадженні (виклик, привід);

2) *за ступенем самостійності*: а) ті, що реалізуються самостійно; б) ті, реалізація яких здійснюється за погодженням із прокурором шляхом звернення з клопотанням до слідчого судді; в) ті, що виконуються за рішенням прокурора або керівника органу досудового розслідування;

3) *за етапами досудового розслідування*: а) внесення відомостей до ЄРДР; б) проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій; в) здійснення повідомлення про підозру; г) закінчення досудового розслідування [10, с. 24–25].

З урахуванням зазначеного розглянемо процесуальну самостійність слідчого під час ухвалення процесуальних рішень на початку досудового розслідування.

Слідчого і прокурора наділено повноваженням розпочинати досудове розслідування шляхом унесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Водночас відповідно до відомчих наказів слідчі слідчих підрозділів Національної поліції України зобов'язані розглядати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення. Так, п. 2 ч. 2 розділу I Наказу МВС України «Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події» від 8 лютого 2019 р. № 100 передбачено, що самостійне виявлення слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставини кримінального правопорушення є джерелом інформації про кримінальне правопорушення¹. Проте у ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліцейський, яким є і слідчий органу досудового розслідування Національної поліції, на всій території України незалежно від посади, яку він обіймає, місцезнаходження і пору доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції². Як бачимо, у разі, коли слідчий, по суті, стає свідком можливого вчинення кримінального правопорушення, його роль зводиться лише до реагування на подію у формі «повідомлення найближчого підрозділу поліції». В інших випадках

¹ Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події : Наказ МВС України від 08.02.2019 № 100 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19> (дата звернення: 28.11.2020).

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 28.11.2020).

(відповідно до ст. 214 КПК України) передбачається внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР з можливістю здійснювати перевірку шляхом проведення огляду місця події.

Серед зазначених процедур певну складність становлять непоодинокі випадки невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Яскравим підтвердженням цього є численні факти звернень до судів загальної юрисдикції в порядку пункту 1 ч. 1 ст. 303 КПК України з оскарженням невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Так, за результатами моніторингу Єдиного державного реєстру судових рішень за 12 місяців 2018 р. кількість таких звернень становила 42 637, а у 2017 р. – 39 313. Тобто спостерігається чітка тенденція зростання кількості таких звернень, кожне з яких, з одного боку, свідчить про можливе ігнорування заявника, а з іншого – про двозначність розуміння слідчими нормативних приписів статті 214 КПК України. Однак наразі в КПК України однією із процесуальних гарантій унеможливлення зловживання правоохоронними органами щодо невнесення відомостей до ЄРДР є можливість оскарження такої бездіяльності до слідчого судді в порядку статей 303–307 КПК України. При цьому отримати відомості щодо факту невнесення даних до ЄРДР є проблемою як для заявника чи потерпілого, так і для їх представників. Виходячи з того, що частиною 1 ст. 304 КПК України передбачено десятиденний строк на оскарження рішення, дії чи бездіяльності слідчого або прокурора (у нашому випадку це невнесення відомостей до ЄРДР), постає питання щодо існування такого рішення де-факто. Навіть незважаючи на те, що відповідно до КПК України будь-яке рішення слідчого чи прокурора повинно оформлятися у вигляді постанови, практиці такі випадки не відомі. По суті, в широкому розумінні бездіяльність слідчого щодо невнесення відомостей до ЄРДР і полягає у відсутності будь-якого письмового процесуального рішення. Втім, іноді відомості до ЄРДР не вносяться слідчим і через відсутність у зверненні відомостей, що вказують на вчинення кримінального правопорушення. Тож, ми маємо розуміти, що не будь-яке звернення є джерелом інформації про кримінальне правопорушення, навіть якщо заявник наполягає на виконанні уповноваженою особою вимог статті 214 КПК України. У такому разі не варто марнувати процесуальні ресурси слідства, яке і так зараз надмірно завантажене.

У цьому ракурсі вважаємо виправданою практику, що діяла до 20 листопада 2012 р., зміст якої полягав в ухваленні процесуального рішення у формі постанови, в якій слідчий обґрунтовано вказував на відсутність ознак злочину (кримінального правопорушення), що додатково сприяло зміцненню процесуальної самостійності слідчого.

Зазначене сприятиме уникненню ще однієї проблеми, на яку звернув увагу А. В. Мельниченко, а саме таких випадків, коли заявник

замість довідки отримує повідомлення від керівника органу досудового розслідування про здійснення перевірки його заяви. Подальше оскарження такого документа в суді має негативні для заявника наслідки через те, що слідчий суддя під час розгляду скарги виходить із того, що керівник підрозділу не уповноважений вносити відомості до ЄРДР [12, с. 207], а також із того, що фактично заявник оскаржує не рішення про невнесення до ЄРДР, а саме повідомлення, з якого йому стало відомо про цей факт [13, с. 49–50].

Таким чином, дії уповноваженої особи щодо внесення відомостей до ЄРДР є процесуальним рішенням. Разом із тим ст. 110 КПК України за своїм змістом передбачає не лише внесення певної інформації в автоматизовану базу даних, але й складання та приєднання до матеріалів провадження процесуального рішення у формі постанови. Підтвердженням цього є неможливість у порядку ст. 303 КПК України оскаржити витяг з ЄРДР, який слідчий надає заявникові або по терпілому.

Висновки

Ухвалення слідчим процесуального рішення у формі обґрунтованої постанови про початок досудового розслідування чи відмову в цьому є цілком логічним. Пояснюється це тим, що, по-перше, постанова є офіційною письмовою відповіддю на звернення. По-друге, вчасне отримання постанови є гарантією реалізації права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування, адже зі змісту постанови будуть зрозумілі підстави та мотиви ухваленого рішення, які, в разі незгоди, можуть бути оскаржені в судовому порядку. З урахуванням цього вважаємо за доцільне: по-перше, положення ч. 1 ст. 214 КПК України після словосполучення «зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань» доповнити словами «та скласти постанову про початок досудового розслідування»; по-друге, ч. 1 ст. 214 КПК України доповнити абзацом другим такого змісту: «У разі ухвалення рішення про відмову у внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань слідчий, дізнавач або прокурор зобов'язаний скласти про це постанову, копія якої надсилається заявнику».

Список бібліографічних посилань: 1. Алексійчук М. М. Проблеми вдосконалення діяльності слідчих підрозділів міськрайонів внутрішніх справ. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2007. Вип. 5. С. 223–228. 2. Комісарчук Ю. А., Ряшко О. В. Прийняття процесуальних рішень як засіб позитивної реалізації засади презумпції невинуватості та забезпечення доведеності вини. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 248–251. 3. Кучерява О. Ю., Левендаренко О. О. Процесуальна самостійність слідчого. *Вісник студентського наукового товариства Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2013. Т. 1, № 5. С. 66–69.

4. Берназ В. Д. Рішення слідчого (криміналістичний, процесуальний та психологічний аспекти) : монографія. Одеса, 2005. 150 с. **5.** Марочкін О. І. Щодо системи процесуальних рішень слідчого. *Проблеми законності*. 2010. Вип. 110. С. 255–263. **6.** Гаврилюк А. В. Правовий статус слідчих: деякі аспекти. *Наука і правоохорона*. 2018. № 2 (40). С. 234–239. **7.** Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и формы. М. : Юрид. лит., 1976. 168 с. **8.** Глинська Н. В. Обґрунтування рішень у кримінальному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2003. 238 с. **9.** Ломидзе А. Б. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью принимаемых следователем процессуальных решений : метод. пособие. М. : Юрлитинформ, 2001. 104 с. **10.** Марочкін О. І. Мотивування процесуальних рішень слідчого : монографія. Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2015. 214 с. **11.** Власов А. А. Полномочия следователя в советском уголовном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. М., 1979. 25 с. **12.** Мельниченко А. В. Актуальні питання внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та оскарження процесуальних рішень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5, т. 1. С. 205–209. **13.** Мельниченко А. В. Забезпечення прав особи на досудовому розслідуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.09. Київ, 2018. 294 с.

Надійшла до редколегії 03.12.2020



Burlaka Ya. A. Investigation of Procedural Decisions at the Beginning of Pre-Trial Investigation

The author of the article studies one of the most important current topics from the point of view of practice – the decision of investigators to initiate a pre-trial investigation in criminal proceedings. It is emphasized that all further movement of criminal proceedings depends on the timeliness of the investigator's decision to conduct a pre-trial investigation. Moreover, it is of great importance for the effective achievement of such a task of criminal proceedings as the speed and completeness of the investigation. It is determined that the guarantee of non-entry of information about a criminal offense in the Unified Register of Pre-trial Investigations is the right of the applicant to appeal against decisions, actions or omission of the investigator, prosecutor. At the same time, the absence of a legal requirement to make a procedural decision to initiate or to refuse a pre-trial investigation, in particular in the form of a ruling, does not always contribute to the exercise of the applicant's right to appeal. It is confirmed by the relevant court decisions, which, unfortunately, currently takes place in practice. Based on the results of the study, possible ways to improve the current criminal procedural legislation of Ukraine on this issue are proposed.

The author has determined that the adoption of a procedural decision is impossible without a mandatory component of such a mechanism as the subject endowed with the relevant powers, and the quality of the decision itself directly depends on professional competence. The investigator, being authorized to conduct criminal proceedings, is an official who exercises state power through the adoption of procedural decisions, which affects the further direction of criminal proceedings.

It is emphasized that the content of the procedural decision of the investigator, in a broad sense, is a product of mental activity, which forms the basis for the tasks of criminal proceedings.

It is concluded that the investigator's decision in the form of a reasoned decision to initiate or to refuse a pre-trial investigation is quite logical. It is explained by the fact that, first of all, the decision is an official written response to the appeal. It is established that early receipt of the decision is a guarantee of the right to appeal against decisions, actions or omission of the pre-trial investigation agencies.

Key words: an investigator, procedural decision, initiation of pre-trial investigation, resolution.

