

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Статтю присвячено проблемним питанням запровадження досудового розслідування кримінальних проступків у сучасних умовах. Проаналізовано та визначено основні європейські стандарти щодо проступків крізь призму практики Європейського суду з прав людини. Зроблено висновок, що за правовою природою окремі адміністративні правопорушення мають суто кримінально-правовий характер, а тому правоохоронні й судові органи мають забезпечувати відповідний захист прав людини. Проаналізовано положення Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень № 7279-д й унесено пропозиції щодо вдосконалення відповідного правового поля.

**Ключові слова:** право на справедливий суд, досудове розслідування, дізнання, кримінальні проступки, дізнавач.

Статья посвящена проблемным вопросам введения досудебного расследования уголовных проступков в современных условиях. Проанализированы и определены основные европейские стандарты в сфере уголовных проступков сквозь призму практики Европейского суда по правам человека. Сделан вывод, что по правовой природе отдельные административные правонарушения имеют чисто уголовно-правовой характер, а поэтому правоохранительные и судебные органы должны обеспечивать соответствующую защиту прав человека. Проанализированы положения Проекта Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно упрощения досудебного расследования отдельных категорий уголовных правонарушений № 7279-д и внесены предложения по совершенствованию соответствующего правового поля.

**Ключевые слова:** право на справедливый суд, досудебное расследование, дознание, уголовные проступки, дознаватель.

The article deals with the topical issues on the implementation of pre-trial investigation of criminal offenses in modern conditions. Main European standards on the offenses through the prism of the European court on human rights practice is analyzed and defined. The conclusion is made that according to the legal nature separate administrative offenses have criminal-legal nature, that is why law enforcement agencies and judicial bodies must provide for the appropriate defense of human rights. Draft law regulations on introducing the changes to some legal acts of Ukraine on simplification of pre-trial investigation of separate categories of criminal offenses № 7279-d is analyzed and the propositions on improvement of the given legal field were introduced.

**Key words:** right to a fair trial, pre-trial investigation, interogation, criminal offenses, interogator.

**Вступ.** Із прийняттям і набранням чинності Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) відбулось запровадження на законодавчому рівні особливостей досудового розслідування кримінальних проступків, а також зміна підходів до поняття «дізнання». Водночас жодних змін до Кримінального кодексу України (далі – КК України) чи Кодексу

---

© САПІН О.В. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, слідчий (Державне бюро розслідувань)

України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не унесено, а положення КПК України, які стосуються кримінального провадження щодо кримінальних проступків, будуть уведені в дію одночасно з набранням чинності законом України про кримінальні проступки. Разом із тим в умовах тотального зростання злочинності в Україні органам досудового розслідування досить важко виконувати свої повноваження щодо забезпечення швидкого розслідування кримінального провадження. Особливо це проявляється в умовах жорстких підходів кримінального процесуального законодавства до реєстрації заяв і повідомлень про злочини, строків досудового розслідування та процесуальної форми. Саме тому пошук оптимальних форм спрощення кримінального процесу в Україні є вкрай актуальним. Більше того, прийняття Верховною Радою України 22 листопада 2018 року Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень № 7279-д (далі – Законопроект) фактично може стати рушійною силою в повноцінному функціонуванні досудового розслідування кримінальних проступків. Разом із тим прийняття вказаного Законопроекту й унесення відповідних змін до інших законодавчих актів України не вирішили всі проблеми дізнання, адже окремі його положення містять неоднозначне тлумачення та суперечності. Вирішення вказаних проблем і зумовило актуальність дослідження.

Проблемні питання досудового розслідування кримінальних проступків вивчали Г.П. Власова, К.П. Задоя, Л.В. Карабут, О.В. Керевич, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, Н.В. Нестор, А.В. Форостяний, М.І. Хавронюк та інші. Однак виклики сьогодення й особливості реформування кримінального процесу в Україні виявили багато проблем з указаної теми, що потребують вирішення.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження проблемних питань процесуальної діяльності прокурора в умовах запровадження досудового розслідування кримінальних проступків.

**Результати дослідження.** Питання спрощених процедур у незначних справах, з огляду на обставини, стало предметом Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо спрощення кримінального правосуддя» від 17 вересня 1987 року № 6 R (87) 18 [1]. Так, у разі дрібних злочинів, коли обставини справи добре встановлені й видається, що обвинувачувана особа – це особа, яка вчинила злочин, можна вдатися до спрощених процедур, тобто до письмових процедур, які здійснюються судовим органом без стадії слухання, доходити рішень, еквівалентних вирокам, наприклад, до процедури кримінального розпорядження.

Водночас такі процедури мають містити певні гарантії:

- належного інформування обвинуваченого про наслідки його прийняття;
- особі має бути надано розумний час для юридичної консультації, якщо вона її побажає;
- санкції згідно з кримінальним розпорядженням повинні бути обмежені грошовими санкціями й позбавленням прав аж до виключення будь-якого тюремного покарання;
- згода обвинуваченого на кримінальне розпорядження може бути автоматичною або якось вираженою, має сама по собі зробити це розпорядження рівнозначним судовому рішенню, що виноситься звичайним шляхом з усіма правовими наслідками (застосування принципу *ne bis in idem*, можливість примусового виконання, внесення в досьє);
- заперечення обвинуваченого щодо кримінального розпорядження, причину якого не потрібно приводити в силу самого факту, має зробити цей наказ недійсним і змусити вдатися до звичайної процедури, яка не забороняє застосування принципу «поворот до гіршого».

Незважаючи на важливість розроблення ефективних процедур щодо спрощення кримінального провадження й економії ресурсів, питання запровадження кримінальних проступків прямо пов'язано зі сферою захисту прав людини, зокрема з правом на справедливий суд у сенсі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [2]. Для більш глибокого розуміння проблеми варто навести основні підходи Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Так, у рішенні Європейського суду з прав людини «Енгель та інші проти Нідерландів» від 8 червня 1976 року [3] розглядалась ситуація, коли з різних приводів відповідними командирами заявникам винесені різні стягнення за порушення військової дисципліни, що були оскаржені. Саме тому, на думку як Уряду Нідерландів, так і Комісії, судочинство щодо заявників не входило до сфери дії ст. 6 Конвенції, тобто відсутній спір про їхні «цивільні права й обов'язки», пред'явлення їм «будь-якого кримінального обвинувачення». Однак ЄСПЛ мав іншу точку зору. Він указав на необхідність точного встановлення, як саме він буде визначати, чи вважається це «обвинувачення», що висунуте державою та має дисциплінарний характер, «кримінальним» за змістом ст. 6 Конвенції. ЄСПЛ установив три елементи, що мають бути враховані під час такого оцінювання: кваліфікація згідно з внутрішнім законодавством, природа правопорушення, природа і ступінь суворості покарання, якому може піддатися особа за це правопорушення.

В Україні подібна ситуація відбувається у сфері адміністративних правопорушень. Більш того, ЄСПЛ уже визнавав кримінально-правовий характер норм українського законодавства, якими передбачена відповідальність за адміністративні правопорушення, зокрема, в рішеннях по справах «Надгочій проти України» (п. 22) [4], «Гурепка проти України» (п. 55) [5], «Христов проти України» (п. 29) [6].

Так, наприклад, про спільну правову природу діянь кримінально-правового й адміністративного характеру, пов'язаних із корупцією, свідчать положення Закону України «Про запобігання корупції» [7]. Абзац 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначає єдине поняття правопорушення, пов'язане з корупцією, – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони й обмеження, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Наведене положення вказує ще на одну спільну особливість – визначене коло осіб, які можуть бути притягнені за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. Мета покарання також є універсальною для всіх правопорушень, пов'язаних із корупцією, адже покарання спрямоване як на правопорушника (каральний характер), так і на запобігання вчиненню подібних правопорушень як самим порушником закону, так й іншими громадянами (превентивний характер). Про кримінальний характер такого роду адміністративних правопорушень свідчить й обов'язкова участь прокурора, який має підтримувати відповідне обвинувачення в судовому провадженні, адже, згідно з ч. 2 ст. 250 КУпАП, участь прокурора є обов'язковою виключно у справах про адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією.

Аналіз санкцій, які передбачені в КУпАП за вчинення правопорушень, визначених у главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» або іншими статтями КУпАП, дає підстави однозначно стверджувати, що вони мають каральний і превентивний характер.

Що ж до суворості санкцій, то, наприклад:

– санкція ч. 4 ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» передбачає накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– санкція ч. 4 ст. 130 КУпАП «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» передбачає накладення штрафу на водіїв у розмірі однієї тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк п'ятнадцять діб з позбавленням права керування транспортними засобами на строк три роки;

– санкція ч. 2 ст. 172-9-1 КУпАП «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням» передбачає накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією грошей, одержаних унаслідок адміністративного правопорушення, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік;

– санкція ч. 2 ст. 172-9-2. КУпАП «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» передбачає накладення штрафу на посадових осіб від чотирьохсот до шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Поряд із цим, відповідно до ч. 2 ст. 53 КК України, розмір штрафу визначається судом залежно від тяжкості вчиненого злочину й із урахуванням майнового стану винного в межах від тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до п'ятдесяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо статтями Особливої частини КК України не передбачено вищого розміру штрафу. Тобто наведені вище санкції КУпАП у 66, 40, 33 та 20 разів вищі за мінімальну санкцію щодо штрафів у КК України.

Більше того, КК України передбачає цілу низку злочинів, покарання за які мають меншу санкцію, аніж ті, за які можна притягнути до адміністративної відповідальності, а саме: ч. 1 ст. 125, ч. 1 ст. 126, ч. 1 ст. 139, ч. 1 ст. 143 КК України тощо.

Отже, за правовою природою окремі діяння за КУпАП мають суто кримінально-правовий характер, а тому правоохоронні та судові органи мають забезпечувати відповідний захист прав людини.

Фактично протягом багатьох років адміністративні правопорушення приховуються в адміністративному провадженні, з метою позбавлення не тільки права на справедливий суд, а й комплексу інших прав, передбачених Конвенцією.

Саме тому під час реформування кримінального процесу та розроблення сучасного КПК України одним із важливих питань стало введення поняття «кримінальний проступок» і започаткування відповідної форми його розслідування. Однак, як уже зазначалось, на день прийняття було, на жаль, розроблено лише процесуальну частину, а матеріальну – залишили на майбутнє, яке пов'язувалося з прийняття закону України про кримінальні проступки.

Одразу варто зауважити, що само по собі прийняття закону України про кримінальні проступки не вирішувало б усе коло проблем і ще більше могло б ускладнити наявну ситуацію, адже в правовому полі України, окрім КК України 2001 року та 34-річного КУпАП, з'явився б зазначений Закон з новітньою термінологією та положеннями. У цьому випадку найкращим виходом стало б прийняття нового КК України та КУпАП. При цьому КК України мав би складатися із Загальної частини й частин, присвячених проступкам і злочинам. Більш того, таку величезну за обсягом роботу можна було б провести за останні шість років. Однак цього не зроблено.

Результатом доробок стало прийняття не закону України про кримінальні проступки (як це вказано в КПК України), не нових КК України та КУпАП, а проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень [8].

У зв'язку з цим, щоб зрозуміти особливості процесуальної діяльності прокурора в умовах запровадження досудового розслідування кримінальних проступків, варто детально розглянути положення цього Законопроекту.

Так, «удосконалення» КУпАП відбулося лише у: 1) змінах до ст. 130 «Керування суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції»; 2) заміні слова «злочину» на слова «кримінального правопорушення»; 3) змінах до ст. 225 «Органи морського і річкового транспорту»; 4) окремих змінах до ст. 225 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення». Отже, жодних намагань виправити ситуацію з виведенням адміністративних правопорушень у кримінальні проступки не відбулося. Більше того, жодним чином не реалізовано право особи на справедливий суд за наведеними правопорушеннями.

«Реформування» КК України відбулось так: 1) у цілій низці статей здійснено заміну слова «злочин» на слова «кримінальне правопорушення»; 2) у ст. 11 КК України надано визначення поняття кримінального проступку шляхом його розмежування з іншими видами злочинів за тяжкістю; 3) ціла низка змін торкнулась санкцій статей Особливої частини щодо розміру штрафу. Отже, надане розмежування кримінальних проступків і злочинів відбулося лише «за допомогою» змін розмірів такого виду покарання, як штраф.

Зміни до КПК України полягали в такому: 1) уведенні посад дізнавачів (осіб, які здійснюватимуть досудове розслідування кримінальних проступків) і керівників органу дізнання; 2) нових підходах до процедури дізнання.

Уведенням дізнавача законодавці не вирішили одну з основних проблем сьогодення процесуального керівництва – процесуальне реагування прокурора на випадки неефективного досудового розслідування.

Наполягаючи на тому, що дізнавач зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються в письмовій формі, законодавець жодним чином не визначив, як прокурору реагувати на неналежне виконання таких указівок чи взагалі їх невиконання, адже жодних змін до ст. 36 КПК України не вносилося. Більше того, у повноваженнях керівника органу дізнання передбачено право відсторонювати дізнавача від проведення дізнання за ініціативою прокурора або з власної ініціативи та призначати іншого дізнавача за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу (самовідводу) або неефективного дізнання.

Також є незрозумілим, у чому саме відбулося спрощення порядку розслідування проступків, адже дізнавач стає повноправним слідчим, але не злочинах, а по кримінальних проступках. Крім того, внесення змін до ст. 300 КПК України щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій під час розслідування незначних кримінальних правопорушень ще більше наблизило дізнання до класичного слідства.

Також варто додати, що прийняття Законопроекту й уведення поняття «дізнавач» у КПК України не означає введення таких у відповідних відомствах.

Так, наприклад, відомою проблемою, з якою зустрілось Державне бюро розслідувань на нормативному рівні, є відсутність у Законі України «Про державне бюро розслідування» [9] визначеного розміру посадових окладів працівників оперативних підрозділів. Така прогалина потягла за собою неможливість проведення відповідних конкурсів і призначення працівників

оперативних підрозділів. Подібна ситуація простежується з дізнавачами: законодавець не вніс жодних змін до Закону України «Про державне бюро розслідування» щодо визначення посадових окладів дізнавачів, а тому їх призначення також стане неможливим.

**Висновки.** Прийняття Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень не вирішило жодних проблем забезпечення права на справедливий суд щодо адміністративних правопорушень, які мають кримінально-каранный характер. Зміни, внесені до КУпАП, КК України та КПК України, мають несистемний і поверховий характер. Запровадження дізнавачів як один із основних здобутків Законопроекту так і залишиться лише на папері. Отже, найкращим виходом із зазначеної ситуації є використанням Президентом України права вето щодо прийнятого Верховною Радою України Проекту Закону № 7279-д з наступним поверненням на повторний розгляд Верховної Ради України.

**Список використаних джерел:**

1. Щодо спрощення кримінального правосуддя: Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 17 вересня 1987 року № 6 R (87) 18. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_339](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_339).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
3. Енгель та інші проти Нідерландів: Рішення Європейського суду з прав людини від 8 червня 1976 року (заяви № № 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-57479%22%5D%7D>.
4. Надточій проти України: Рішення Європейського суду з прав людини від 15 травня 2008 року (заява № 7460/03). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_404](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_404).
5. Гурепка проти України: Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_437](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_437).
6. Христов проти України: Рішення Європейського суду з прав людини від 19 лютого 2009 року (заява № 24465/04). URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_443](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443).
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень від 20 квітня 2018 року № 7279-д. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63928](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928).
9. Про державне бюро розслідування: Закон України від 28 серпня 2018 року № 2475-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.