

УДК 343.13

Дрозд В.Р.

*студент III курсу господарсько-правового факультету  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

## ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА ЕТАПІ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Системний аналіз підходів вітчизняних суддів, а також правових позицій Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ, або Суд) свідчить про можливість застосування широкого підходу до розуміння нормативного змісту права на доступ до правосуддя, оскільки демонструє, що дія цього права не обмежується винятково стадією судового розгляду, а поширюється на кримінальне провадження загалом. Зокрема, у справі «Ейрі проти Ірландії» від 9 жовтня 1979 р. ЄСПЛ розширив і більш детально конкретизував зміст права на доступ до правосуддя, вказуючи, що порушенням права на доступ до суду слід визнавати заборону або перешкоджання початку досудового розслідування, звернення до суду, надмірно високий розмір судового збору, неможливість отримання безплатної правової допомоги [1]. Дійсно, у вузькому сенсі право на доступ до правосуддя розглядається як змога людини безперешкодно звертатися до суду для захисту своїх прав, але у широкому – це не лише можливість судового розгляду цієї справи, а й доступ до здійснення усіх дій, що передують судовому розгляду справи та забезпечують його. Особливістю побудови системи кримінального процесу у вітчизняному законодавстві є те, що доступ до правосуддя не може бути реалізований без стадії досудового розслідування. Подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення є формою реалізації права особи на доступ до правосуддя, а відмова слідчого, прокурора у внесенні відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідування (далі – ЄРДР) для початку досудового розслідування, по суті, обмежує це право.

У цьому контексті слід погодитися з думкою Л.М. Лобойка, що доступу до правосуддя перешкоджає не активна діяльність сторони обвинувачення зі з'ясування обставин кримінального правопорушення, про яке повідомлено, а, навпаки, бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про його вчинення [2, с. 55].

**Огляд останніх досліджень та публікацій.** Загалом питання доступу до правосуддя розглядалося такими науковцями, як І.Є. Марочкін, О.М. Овчаренко, О.Г. Шило, Н.М. Яковлев та інші. Дослідженню окремих проблемних аспектів початку досудового розслідування присвячено праці таких учених, як О.А. Вакулік, В.А. Журавель, П.М. Кубрак, Л.М. Лобойко, А.В. Лапкін, М.А. Погорецький та деяких інших.

**Формулювання завдання дослідження.** Зважаючи на вищевикладене, завдання цієї статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу норм кримінального процесуального законодавства, а також правозастосовних позицій судів різних рівнів визначити власне бачення моделі дій професійних учасників на етапі початку досудового розслідування та сформулювати рекомендації, спрямовані на вдосконалення наявної правозастосовної практики.

**Виклад основного матеріалу.** Відштовхуючись від того, що кримінальна процесуальна діяльність має системний характер, оскільки здійснюється поступово та поетапно на різних стадіях, О.Г. Шило влучно зазначає, що особливості провадження усіх процесів, специфіка завдань кожної зі стадій, безумовно, сут-

тево впливають на порядок реалізації права на судовий захист загалом [3, с. 154, 155]. Водночас у сфері кримінального провадження *безпосереднього* (курсив автора) звернення до суду осіб, зацікавлених в отриманні судового захисту, не відбувається. У світлі вказаного варто погодитися з такою позицією: хоча в системі кримінального процесу досудове розслідування є однією із восьми виокремлених дослідниками стадій, воно створює необхідні передумови для решти стадій кримінального провадження, які є судовими, тобто, по суті, досудове розслідування, передуючи судовому провадженню в першій інстанції, покликане забезпечити його успішне проведення. Це, за твердженням А.В. Лапкіна, зумовлює особливу специфіку доступності правосуддя у кримінальних справах, яка виявляється, зокрема, у тому, що забезпечення доступу особи до суду у кримінальному провадженні залежить не тільки і не стільки від суду, скільки від слідчого, прокурора [4, с. 369, 370].

Аналіз змісту ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) свідчить про те, що зазначеною нормою встановлено імперативну вимогу до слідчого, прокурора невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з ЄРДР [5].

Узагальнення даних, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДРСР), демонструє факт, що практика невнесення відомостей до ЄРДР органами досудового розслідування чи прокуратурою є доволі поширеною. Виходячи зі змісту ухвал слідчих суддів, зазвичай слідчі та прокурори «виправдовують» себе тим, що заява чи повідомлення про вчинення криміналь-

ного правопорушення не містили відомостей, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, а лише припущення про наявність ознак кримінального правопорушення. Слідчі судді водночас відмовляли скаргнику у задоволенні скарги, обґрунтовуючи це посиланням на п. 2 глави 1 Розділу II Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 р. № 139 [6] (далі – Положення про ЄРДР).

З метою ілюстрування зазначеного вище наведемо ухвалу Вінницького міського суду Вінницької області від 08.12.2017 р. [7]. Так, відповідно до змісту мотивувальної та резолютивної частин цієї ухвали особі було відмовлено у задоволенні скарги, зважаючи на те, що відповідно до п. 2 глави 1 Розділу II Положення про порядок ведення ЄРДР, відомості про кримінальне правопорушення, викладені у заяві, повідомленні чи виявлені з іншого джерела мають відповідати вимогам п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК, зокрема мати короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Тобто слідчий суддя дійшов висновку, що в заяві особи від 20.11.2017 р. були відсутні відомості, які можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, при цьому висловлені лише припущення заявника про наявність ознак кримінального правопорушення, які не підкріплені достатніми доказами.

У світлі викладеного вважаємо за доцільне викласти власну позицію стосовно піднятої проблеми. Аргументи на підтвердження дискусійності та неоднозначності такого підходу можуть бути систематизовані таким чином:

- по-перше, КПК не містить вимог до заяв, повідомлень про вчинення правопорушення, на основі яких вносяться відомості до ЄРДР. Водночас Положення про ЄРДР конкретизує, який саме пункт ч. 5 ст. 214 КПК має бути наявний у заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення – п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК;

- по-друге, враховуючи аналіз змісту п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК, зазначимо, що цим приписом не вимагається від заяв чи повідомлень, аби вони містили достовірні, точні ознаки певного кримінального правопорушення, а лише є вказівка на те, що взагалі мають бути відомості, які можуть про це свідчити. Тобто законодавство містить лише одну вимогу щодо заяви чи повідомлення – це наявність обставин, що можуть свідчити про кримінальне правопорушення. У процесі подання заяви чи повідомлення особа викладає певні обставини, які за її «*суб'єктивною оцінкою*» (курсив – *Д.В.*), містять певний склад кримінального правопорушення, тим самим дотримуючись вимог законодавства;

- по-третє, ч. 1 ст. 214 КПК встановлюється обов'язок слідчого, прокурора внести відповідні відомості до ЄРДР. Водночас, якщо слідчий чи прокурор відмовляє у внесенні відомостей у ЄРДР через відсутність обставин, що можуть свідчити про вчинення правопорушення, хоча особа «*суб'єктивно*» вважає, що такі обставини існують, такі дії слідчого, прокурора є неправомірними, зважаючи на таке: (1) на етапі внесення відомостей до ЄРДР від слідчого, прокурора не вимагається здійснювати перевірку та оцінку тих обставин, що викладені у заяві чи повідомленні, а лише є «технічний», процедурний обов'язок внести такі відомості до ЄРДР. На підтвердження такого підходу можна навести аргументи одного з розробників КПК Л.М. Лобойка з приводу того, що реєстрація відомостей відбувається не внаслідок підбиття підсумків кримінальної процесуальної діяльності (вона на цей момент ще не розпочалася), а з метою розпочати таку діяльність у формі досудового слідства чи дізнання» [2. с. 54]; (2) такою відмовою слідчий, прокурор порушують засаду законності, що закріплена у ст. 9 КПК, відповідно до нормативного змісту якої під час кримінального провадження суд, слідчий суддя, прокурор, керівник органу досудового розслідування, слідчий, інші службові особи органів державної влади зобов'язані неухильно додер-

жуватися вимог Конституції України, КПК, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших актів законодавства.

Розглядаючи порушену нами проблематику, проілюструємо її деякими цікавими прикладами з правозастосовної практики. Так, згідно з ухвалою Заводського районного суду м. Миколаєва від 12.02.2019 р. у справі № 487/889/19[8], до суду надійшла скарга на бездіяльність службових осіб територіального управління Державного бюро розслідувань, розташованого у м. Миколаєві, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, на підставі повідомлення від 01.02.2019 р. про кримінальне правопорушення. Листом від 01.02.2019 р. заявнику повідомлено про те, що заява не містить об'єктивних обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінальних правопорушень, досудове розслідування яких здійснюється слідчими органів Державного бюро розслідувань, а тому не може вважатися такою, що підлягає внесенню до ЄРДР. Водночас слідчий суддя, посилаючись на висновок Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства від 01.07.2013 р., зазначив, що положення ст. 214 КПК перебувають у взаємозв'язку з ч. 1 ст. 2 Кримінального кодексу України, згідно з якою підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КПК, і саме тому фактичні дані, які вказують на ознаки складу злочину, мають бути критерієм внесення його до ЄРДР. Зважаючи на це, слідчий суддя відмовив у задоволенні скарги на бездіяльність слідчого [8]. Коментуючи вказане рішення, зазначимо, що, на нашу думку, воно містить певні суперечності з урахуванням наведеного нижче.

Застосування висновку Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду

України щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства від 01.07.2013 р. [9], в якому як критерій внесення відомостей до ЄРДР було визначено наявність фактичних даних про кримінальне правопорушення, не відповідає змісту ст. 2 КПК, де завданням кримінального провадження визначено захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорону прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження в поєднанні зі ст. 214, яка не містить критерій щодо внесення відомостей до ЄРДР, проте це конкретизовано в Положенні про порядок ведення ЄРДР, про що йшлося вище. Таким чином, системний аналіз загальних положень КПК та ст. 214 свідчить про те, що ідеєю законодавця було автоматизувати та спростити процес подання і реєстрації заяв, повідомлень про кримінальне правопорушення та внесення відомостей до ЄРДР задля забезпечення унеможливлення приховування таких заяв та повідомлень про злочини і гарантування швидкого, повного та неупередженого розслідування. Тому, на нашу думку, наявність такого критерію суперечить загальній концепції та конкретним нормам КПК. До того ж ми підтримуємо позицію, висловлену М.А. Погорецьким із приводу необґрунтованості думок тих авторів, які вважають, що для початку досудового розслідування заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення мають містити дані про такі елементи складу злочину, як об'єкт і об'єктивна сторона, оскільки на цей момент кримінального процесу жоден із цих елементів складу злочину, як і будь-який інший (суб'єкт, суб'єктивна сторона), може бути ще з об'єктивних причин достовірно невідомим, хоча заява чи повідомлення можуть містити дані про ознаки злочину, тобто обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 214 КПК України)» [10, с. 99].

У контексті наведеного вище додатково зазначимо, що «процесуальним фільтром», який би забезпечував «відсіювання» тих заяв чи повідомлень, де відсутні ознаки кримінального правопорушення, на нашу думку, є не перевірка інформації на етапі початку досудового розслідування протягом 24 годин, а закріплена у кримінальному процесуальному законодавстві можливість закриття кримінального провадження за п. 1-2 ч. 1 ст. 284 КПК.

Водночас видається правильною та судовою практика, в якій підтримується ідея, що на етапі прийняття, реєстрації заяв чи повідомлень про вчинення кримінального правопорушення та внесення відомостей до ЄРДР від слідчого, прокурора не вимагається здійснення оцінки викладених обставин у заяві чи повідомленні про вчинення кримінального правопорушення, а ці суб'єкти мають лише виконати обов'язок, передбачений у ч. 1 ст. 214 КПК. Саме такий підхід, на нашу думку, відповідає ідеї законодавця, а також сприяє виконанню завдань кримінального провадження. Тобто, як зазначає Л.М. Лобойко, досудове розслідування дійсно розпочинається в автоматичному (автодинамічному) порядку. Але початок усіх процесуальних дій, якими можуть бути обмежені конституційні права громадян, у такому режимі є неприпустимим [2, с. 54].

Для прикладу, наведемо ухвалу слідчого судді Печерського районного суду м. Києва від 20.03.2017 р. у справі № 757/10980/17-к [11]. Зокрема, відповідно до мотивувальної частини ухвали, Національна асоціація адвокатів України подала скаргу на бездіяльність Генеральної прокуратури України з приводу невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви про кримінальне правопорушення. З цього приводу суд зазначив, що відповідно до правової позиції, викладеної в п.п. 1.1 Узагальнень «Про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування», затверджених на

засіданні Зборів суддів ВССУ 23.12.2016 р., визначений ч. 1 ст. 214 КПК України обов'язок слідчого або прокурора не вимагає оцінки цими суб'єктами такої заяви (повідомлення) на предмет наявності ознак складу злочину для того, щоб вчинити процесуальну дію, яка полягає у внесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Такі вимоги не передбачають здійснення оцінки обґрунтованості заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, а передбачають лише обов'язок уповноважених органів здійснити фіксацію наданих особою відомостей про кримінальне правопорушення, які вона надає усвідомлено задля реалізації відповідними органами завдань кримінального провадження.

**Висновки.** Звісно, завжди є ризик надмірного навантаження на органи досудового розслідування чи прокуратуру, оскільки, на жаль, неможливо запропонувати чіткий і однозначний алгоритм дій слідчого або прокурора, коли, наприклад, настирливий активіст майже щодня повідомляє про факти корупції в державних органах чи установах або людина похилого віку зі стабільною пері-

одичністю бачить труп на подвір'ї сусіда. Однак з огляду на підвищену суспільну небезпечність кримінальних правопорушень та важливість тих суспільних відносин, на які такі діяння посягають (життя та здоров'я особи, національна безпека тощо), а також на необхідність виконання завдань кримінального провадження, не претендуючи на абсолютну правильність та об'єктивність, зазначимо, що заяви чи повідомлення мають бути прийняті та зареєстровані незалежно від наявності в них фактичних даних, що доказують вчинення кримінального правопорушення. Водночас гарантією того, що особи не будуть зловживати своїми правами, свідомо повідомляючи слідчого, прокурора про подію кримінального правопорушення, якої насправді не було, є попередження таких осіб під розпис про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину, передбачену ст. 383 Кримінального кодексу України, що закріплено в абз. 2 п. 6 розд. II Інструкції про порядок ведення єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [12].

### Анотація

У статті досліджено проблемні питання забезпечення права на доступ до правосуддя на початку досудового розслідування шляхом здійснення аналізу положень Кримінального процесуального кодексу, судової практики та літературних джерел, а також запропоновано власне бачення щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** внесення відомостей до ЄРДР, право на доступ до правосуддя, початок досудового розслідування, Положення про ЄРДР, досудове розслідування.

### Анотация

В статье исследованы проблемные вопросы обеспечения права на доступ к правосудию в начале досудебного расследования путем осуществления анализа положений Уголовного процессуального кодекса, судебной практики и литературных источников, а также предложено собственное видение их решения.

**Ключевые слова:** внесение сведений в ЕРДР, право на доступ к правосудию, начало досудебного расследования, Положение о ЕРДР, досудебное расследование.

## Drozd V.R. The right to access to courts: problem questions on the stage of the beginning of pre-trial investigation

### Summary

The article deals with the problematic issues of ensuring the right to access to courts at the beginning of the pre-trial investigation by analyzing the provisions of the Criminal Procedure Code, judicial practices and literary sources, as well as offering the own vision of solution.

**Key words:** submission of information to ERDR, right to access to courts, beginning of a pre-trial investigation, Regulations for ERDS, pre-trial investigation.

### Список використаних джерел:

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ейрі проти Ірландії» від 9 жовтня 1979 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_332?find=1&text=%EA%F0%E8%EC%B3%ED%E0%EB#w11](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_332?find=1&text=%EA%F0%E8%EC%B3%ED%E0%EB#w11) (дата звернення: 22.03.2019)
2. Лобойко Л.М. Щодо потреби правової регламентації права на оскарження початку досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 2. С. 50–56.
3. Шило О.Г. Теоретико-прикладні основи реалізації конституційного права людини і громадянина на судовий захист у досудовому провадженні в кримінальному процесу України. Харків : Право, 2011. 472 с.
4. Лапкін А.В. Роль прокурора у забезпеченні доступу особи до правосуддя у кримінальному провадженні. *Антропосоціокультурна природа права* : матеріали наук. конф., Чернівці, 25–27 трав. 2016 р. Чернівц. нац. ун-т. Чернівці, 2016. С. 369–377.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: станом на 11.01.2019 р. / Верховна Рада України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 19.03.2019).
6. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : затв. Наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 р. № 139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16> (дата звернення: 19.03.2019).
7. Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 8 грудня 2017 р., судова справа № 127/25962/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71043341> (дата звернення: 20.03.2019).
8. Ухвала Заводського районного суду м. Миколаєва від 12 лютого 2019 р., судова справа № 487/889/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79850826> (дата звернення: 20.03.2019).
9. Висновок Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства від 01.07.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-13> (дата звернення: 20.03.2019).
10. Погорецький М.А. Початок досудового розслідування: окремі проблемні питання. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 93–103.
11. Ухвала Печерського районного суду м. Києва від 20 березня 2017 р., судова справа № 757/10980/17-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65391633> (дата звернення: 22.03.2019).
12. Інструкція про порядок ведення єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події : затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15> (дата звернення: 24.03.2019).