



Татаров О. Ю.,
доктор юридичних наук, професор,
керуючий партнер
Адвокатського об'єднання
«Татаров Фаринник Головка»

ЗАКОНОДАВЧІ ТЕНДЕНЦІЇ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз змін і доповнень до кримінального процесуального законодавства з часу вступу в дію Кримінального процесуального кодексу України 2012 року, передумови їх прийняття, причини неодноразового внесення доповнень, а також наслідки їх застосування в аспекті функціонування правоохоронної системи та забезпечення дотримання прав громадян.

Ключові слова: КПК, зміни до КПК, законодавчі тенденції, законопроект.

В статті проведено аналіз змін і доповнень в Уголовный процессуальный кодекс Украины 2012 года, предпосылки их принятия, причины неоднократного внесения дополнений, а также последствия их применения в аспекте функционирования правоохранительной системы и обеспечения соблюдения прав граждан.

Ключевые слова: УПК, изменения в УПК, законодательные тенденции, законопроект.

З часу вступу в дію Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) минуло понад 4 роки. Його прийняттю передувала багаторічна робота робочих груп, в результаті чого, незважаючи на ідеологічні та світоглядні протиріччя й неузгодженості, було напрацьовано декілька концептуально різних варіантів нового закону.

Чинна редакція опрацьовувалася групою фахівців в Кабінеті Міністрів України, Комітетах Верховної Ради України. З метою прийняття дійсно революційного законопроекту проведено усі необхідні узгодження в компетентних інстанціях, узагальнено матеріали

багатьох конференцій і круглих столів (насамперед міжвідомчих і міжнародних), враховано пропозиції авторитетних представників вітчизняних наукових шкіл. Врешті-решт, найголовніше, отримано схвальний висновок Венеціанської комісії (грудень 2011 року).

Прийняття Верховною Радою України нового Закону, хоча і сприйнято не досить однозначно, але в цілому об'єктивно визнано прогресивним фактором в напрямі розбудови європейської правої держави. У тому ж 2012 році видано науково-практичний коментар КПК, інші коментарі. Більшість з них використовуються кожним слідчим і прокурором, суддею й адвокатом, юридичними кон-

сультаціями і клініками, на кафедрах й в лабораторіях вишів та наукових установ, в студентських аудиторіях, розміщені в бібліотеках.

Проте Закон – не догма! І сьогоднішня вкотре впевнено підтверджує цю аксіому. Правозастосовна практика, процесуальна діяльність органів кримінальної юстиції, суддівського корпусу і адвокатури, спираючись на науку і міжнародний досвід, разом з іншими державними інституціями слугують джерелом подальшого удосконалення норм КПК. Науковцями постійно досліджуються проблеми практичного застосування КПК України та розроблено слушні зауваження задля гармонізації кримінального процесуального законодавства з іншими національними правовими інститутами і європейськими стандартами. Водночас, законодавець в переважній більшості випадків залишає поза увагою запропоновані науковою спільнотою напрацювання та зміни, які вносяться без урахування позиції фахівців і системного аналізу з іншими інститутами кримінального процесуального права.

Закономірно, що низку нових норм прийнято на виконання міжнародних зобов'язань України для забезпечення ефективної процесуальної діяльності в особливих умовах. Неочікувані виклики соціально-політичного, воєнного і економічного характеру зумовили необхідність запровадження в законодавство правових понять, які до цього часу не були регламентовані.

Не йшлося на тому етапі й про нових суб'єктів кримінального процесу (наприклад, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів тощо). З великими потугами правове закріплення знайшли й невідомі раніше інститути кримінального процесуального законодавства – спеціальне досудове розслідування (далі – СДР), особливий режим досудового розслідування в умо-

вах воєнного, надзвичайного стану або в районі проведення АТО тощо.

За доволі короткий період дії КПК України (порівняно з КПК України 1960 року, який діяв понад півстоліття) до цього нормативно-правового акта внесено 51 зміну і доповнення. Частина з них дійсно необхідні, хоча суттєво різняться за ступенем важливості для правозастосування. Між тим, з огляду на якість таких змін, окремі з них не позбавлені ознак упередженості, підлаштування під певні юридичні факти та викликані окремими подіями у міжнародно-політично-економічній сфері тощо.

Переважну більшість внесених до КПК змін можна умовно класифікувати (згрупувати) на такі, що:

– стосувались давно очікуваної лібералізації візового режиму для України (йдеться, насамперед, про закони України від 18.04.2013 № 222-VII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», від 23.05.2013 № 314-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб», від 13.05.2014 № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»). Можна з впевненістю зазначити, що комплекс здійснених державою правових регуляцій (в окремих аспектах – реформаторського характеру) забезпечило досягнення бажаного для України «безвізу»;

– спрямовані на забезпечення функціонування держави в особливий період соціально-політичного характеру (закони України від 15.04.2014 № 1207-VII

«Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», від 12.08.2014 № 1631-VII «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції», яким до КПК внесено окремих Розділ IX-1 «Особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції», від 07.10.2014 № 1689-VII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремих злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини», яким запроваджено інститут спеціального досудового розслідування, від 15.01.2015 № 119-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідворотності покарання осіб, які переховуються на тимчасово окупованій території України або в районі проведення антитерористичної операції»);

– пов'язані з забезпеченням функціонування нових суб'єктів процесуальної діяльності – Національного антикорупційного бюро України, Національної поліції України, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (закони України від 14.10.2014 № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України»; від 12.02.2015 № 198-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції»; від 16.07.2015 № 628-VIII «Про внесення змін до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення підслідності Національного антикорупційного бюро України», від

23.12.2015 № 901-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»; від 10.11.2015 № 772-VIII «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»);

– деталізують окремі питання накладення арешту на майно, виявлення, розшуку активів, одержаних від корупційних та інших злочинів (закони України від 14.10.2014 № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; від 10.11.2015 № 769-VIII «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо окремих питань накладення арешту на майно з метою усунення корупційних ризиків при його застосуванні»);

– врегульовують проблемні питання тимчасового вилучення майна, проведення обшуку, розгляду клопотань про надання дозволу на проведення негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НСРД) щодо суддів, працівників суду та правоохоронних органів та/або у приміщеннях судових та правоохоронних органів, функціонування прокуратури (закони України від 13.05.2015 № 394-VIII «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо порядку тимчасового вилучення майна та проведення обшуку»; від 15.07.2015 № 613-VIII «Про внесення зміни до статті 247 Кримінального процесуального кодексу України»). Адже, при застосуванні положень цих статей правозахисними організаціями, учасниками кримінального провадження було констатовано найбільше порушень прав громадян.

На думку фахівців, перелічені зміни і доповнення здебільшого спрямовані на вирішення конкретної мети. Деякі норми коригувались по декілька разів, у тому числі шляхом внесення допов-

нень до вже щойно змінених статей. Так, до ст. 170 КПК («Накладення арешту на майно») зміни вносилися 4 рази та двічі повністю змінювалася редакція норми у зв'язку з неузгодженістю положень цих статей з іншими нормами та інститутами кримінального процесуального права.

Проте, частина правовідносин так і залишилася недостатньо врегульованою. Зокрема, це стосується норм, якими встановлено особливості процесуального порядку спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень. Закон вносився на голосування тричі і вже після прийняття (жовтень 2014 року) до трьох його статей у 2015 році – внесено 5 змін.

Аналогічне стосується й особливостей правового регулювання процесуальних відносин в зоні проведення АТО, що фактично є непідконтрольними законним органам державної влади. Вочевидь, що здійснення спеціального досудового розслідування за своєю формою і змістом є новим специфічним правовим інститутом, тож належало б закріпити ці новели в числі основних засад кримінального провадження.

Окремі проблемні питання виникають і при застосуванні інших процесуальних нововведень, наприклад, щодо окремих аспектів процесуальної діяльності НАБУ, конфіскації, накладення арешту на майно, прав та обов'язків третіх осіб, підслідності тощо.

Основними причинами повторних внесень змін і уточнень, у тому числі й щодо достатньо «свіжих» норм, є недостатньо ефективна та непослідовна робота над законопроектами (іноді з прихованим «конфліктом інтересів» самих законотворців), редакційно невдалі формулювання, що допускає варіативність тлумачення норм, недооцінка важливості (а то й обов'язковості) публічного фахового обговорення проекту, зволікання експертною оцінкою або невикористання можливості залучення експертів, невміння спрогнозувати ризики прийняття недосконалих норм і за-

грози настання небажаних (негативних) наслідків при її застосуванні. Ще гірше, коли в нормотворенні переважає доцільність (до того ж коли вона удавана, помилкова). При досягненні хиткого консенсусу по одній позиції іноді навмисно, завуальовано висувуються зустрічні нові мотивації, що заважає кінцевому позитивному результату.

Неприпустимим є й послаблення уваги щодо дотримання обов'язковості узгодження конкретного проекту з іншими правовими інститутами, особливо на стику різних галузей права. Саме зволікання цими основоположними правилами і досі не дозволяє прийняти вкрай необхідний законопроект щодо спеціальної конфіскації, проект який більше 10 разів доопрацьовувався і в різних редакціях неодноразово ставився на голосування в парламенті. У даному випадку бракує узгодження проекту з нормами національного конституційного, кримінального і цивільного, матеріального та процесуального права. Багато парламентарів (і не безпідставно) висловлюють невпевненість в гарантованості здійснення спеціальної конфіскації без порушення принципу недоторканості законного права власності.

Іншим Законом від 18.02.2016 № 1019-VIII до КПК внесено зміни та доповнення в частині розширення кола учасників кримінального провадження. Ним відтепер визнається третя особа, щодо майна якої вирішується питання про арешт (стаття 64–2). Отже, подібна фігура – третя особа набуває права і обов'язки, передбачені КПК для підозрюваного, обвинуваченого в частині, що стосується арешту їх майна. Але вже з початку застосування зазначених положень норми виявилась їх юридична недосконалість. Бездоганність наділення третьої особи правами підозрюваного, обвинуваченого, навіть виключно в частині арешту на майно, у редакції закону, є сумнівною з огляду на декілька обставин. По-перше, підозрюваний чи обвинувачений, згідно з законодавством,

має право відмовитись від надання будь-яких свідчень. По-друге, не виключаються (і дійсно виникають) ситуації, при яких особа, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають встановленню при розслідуванні (а реально нею може виступати й свідок) є одночасно і третьою особою, на майно якої накладається арешт. Тобто, нововведеннями в КПК на таку особу поширюються права підозрюваного, обвинуваченого. По-третє, КПК не врегулює процесуальний порядок (особливості) допиту третьої особи, щодо майна якої вирішується питання про арешт. У випадку наявності у третьої особи прав, передбачених законом для підозрюваного чи обвинуваченого, і, одночасно, необхідності допиту її як свідка, об'єктивно виникає питання – чи належить таку особу попереджувати про кримінальну відповідальність за ст.ст. 384, 385 КК України (Завідомо неправдиве показання та відмова від давання показань). До того ж, третя особа в статусі свідка, саме спираючись на частково поширені на неї права підозрюваного, обвинуваченого, має право відмовитися від надання свідчень з приводу походження (джерел отримання) майна, відносно якого розглядається клопотання про арешт.

Відкритим залишається питання прийняття процесуального рішення відносно такої особи у випадках відмови у арешті майна чи повернення судом клопотання сторони обвинувачення з підстав невідповідності клопотання вимогам закону. За таких обставин особа, наділена правами підозрюваного, обвинуваченого, не може бути допитана як свідок, оскільки свідок зобов'язаний надати показання про відомі йому обставини кримінального провадження. Між тим, як зазначено вище, на підозрюваного, обвинуваченого такий обов'язок законом не покладається.

Загальновідомо, що в кримінальному провадженні правовий статус особи повинен бути чітко визначеним. Особа не може бути одночасно підозрюваним,

свідком, третьою особою чи потерпілим. Такі неузгодженості можуть викликати ускладнення в процесі накладення арешту на майно і навіть слугувати передумовами визнання судом отриманих доказів за участю третіх осіб недопустимими. Тому вважаємо, що для упередження загрози штучного створення проблем при правозастосуванні слідувало б внести необхідні уточнення до ст. 64–2 КПК. Водночас, бажано встановити, що розгляд клопотання про накладення арешту на майно третьої особи мав би здійснюватись виключно з повідомленням такої особи та наданням їй можливості користуватись послугами адвоката. На це, зокрема, орієнтує практика розгляду відповідних клопотань про арешт майна, коли слідчі судді іноді застосовують норму про накладення арешту на майно третіх осіб без виклику їх в судове засідання та без встановлення обставин набуття ними такого майна (адже особа може бути і добросовісним набувачем, що виключає підставу для арешту майна).

Вивчення внесених останнім часом пропозицій і подання на розгляд законопроектів кримінальної процесуальної спрямованості свідчить про активізацію правників у науковому пошуку. Але до такої роботи, на жаль, нерідко долучаються (ініціативно або на запрошення) особи без знання проблеми та необхідного досвіду в правовій сфері. В цьому випадку справа полягає не лише у відсутності юридичної освіти, а й в свідомому нівелюванні вимог до зміни законодавства, іноді в кон'юнктурності бажання «удосконалити» закон за своїм суб'єктивним, а то й викривленим баченням. Наприклад, щоб спростити процедуру притягнення до кримінальної відповідальності особи (відносно «опонентів»), а для «соратників», навпаки, унеможливити (принаймні ускладнити) прийняття таких рішень.

До подібного іноді вдаються і при намаганнях «вдосконалити» норми матеріального права. Про такі спроби може свідчити загальновідомий законопроект

від 27.12.2016 № 5609 «Про внесення змін до статті 36 Кримінального кодексу України «Необхідна оборона», в частині розширення підстав для застосування положень про необхідну оборону (Розділ III Кримінального кодексу України). Приводом для такої «прискореної» правової ініціативи слугував інцидент із застосуванням вогнепальної зброї одним з народних депутатів. Керуючись визнаним постулатом «закон не може бути зручним для всіх», у правотворчості слід і надалі невинно стверджувати системність, розумність, відкритість та не допускати поспішності.

Саме з цих позицій важко погодитися з існуючою практикою внесення на голосування нашвидкуруч підготовлених законопроектів без отримання висновку (а тим більше, якщо такий висновок є негативний) Наукового експертного управління – штатної структури Верховної Ради України.

Спрощена процедура в правотворчості позначилася і при підготовці та прийнятті так званого «закону Савченка», навколо якого від дня прийняття точилося багато дискусій, головним чином з причин неврахування (не вміння спрогнозувати) криміногенних наслідків. Відомо, скільки зусиль докладено, щоб переконати ініціаторів закону про необхідність його скасування.

Окремі із запроваджених новел підтримані практичними працівниками і науковою спільнотою. Зокрема, це стосується передбачення можливості накладення арешту на майно, яке є речовим доказом, обов'язку надання копій протоколів про тимчасове вилучення майна та обшуку тощо. Аналогічно – досить позитивним виглядає й проведення моніторингу банківських рахунків. Проте, його проведення є виключною прерогативою НАБУ, між тим розслідування актуальних кримінальних проваджень майнового (фінансового) характеру зумовлює необхідність використання таких законодавчих повноважень й іншими органами досудового розслідування. Однак,

поза увагою законодавця залишаються не врегульовані нормами КПК прогалини, які зумовлюють численні проблеми правозастосування.

Недостатньо врегульованою є також запроваджена процедура розгляду клопотань про проведення негласних слідчих (розшукових) дій щодо суддів, працівників правоохоронних органів в судових органах іншої області, що не виключає створення зловживань, оскільки залишаються правові шпаринки для вибіркового прийняття «потрібного» рішення «зручним» судом (суддею).

Законом від 12.05.2016 № 1355-VIII передбачається продовження здійснення функцій слідчими органів прокуратури ще на два роки. Після закінчення дворічного строку кримінальні провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, у тримісячний строк мають передаватися слідчим органів Державного бюро розслідувань. Такі зміни є вимушеними, і обумовлені тим, що правове забезпечення діяльності ДБР формально закріплено, проте функціонально такого органу не створено. Вказані зміни стосувалися й тимчасового, до 15 квітня 2017 року, застосування положень глави 24–1 КПК з окремими застереженнями. Зазначеними вище положеннями розширено перелік осіб, щодо яких можливе застосування спеціального досудового розслідування та передбачено, що неприбуття на виклик без поважної причини більш як два рази підозрюваним, обвинуваченим, як підстава для здійснення спеціального кримінального провадження, поширюються також на осіб, які понад шість місяців переховуються від органів слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та/або стосовно яких наявні фактичні дані, що вони перебувають за межами України, на тимчасово окупованій території України або в районі проведення антитерористичної операції.

Водночас, абсолютно неврегульованими залишились питання: забезпечення прав підозрюваного та його захисника

на оскарження ухвали слідчого судді про здійснення спеціального кримінального провадження (положеннями КПК не передбачено можливості апеляційного оскарження ухвали про проведення спеціального досудового розслідування особою, якої вона стосується чи її захисником, що позбавляє підозрюваного права на доступ до правосуддя та є порушенням права на справедливий суд, визначеного ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод); скасування ухвали про здійснення спеціального досудового провадження, прийнятого на досудовому розслідуванні у випадку з'явлення підозрюваного до слідчого, прокурора чи слідчого судді; визнання недопустимими доказів, отриманих під час здійснення спеціального досудового розслідування за умови, коли підозрюваний з'явився до слідчого чи прокурора та відпали підстави подальшого здійснення СДР. За таких умов необхідно законодавчо врегулювати питання допустимості отриманих під час здійснення СДР фактичних даних та можливість їх використання як доказів, оскільки за діючими положеннями такі докази вважаються здобутими з істотним порушенням прав підозрюваного на захист та можуть бути визнані недопустимими.

Не отримала законодавчого врегулювання й проблема вручення повідомлення про підозру особам, місце проживання та/або перебування яких знаходиться в районі проведення АТО або на тимчасово окупованій території України. Зважаючи на проведення антитерористичних дій на частині території України та тимчасову окупацію її окремих територій, особисте вручення чи в інший, визначений КПК, спосіб повідомлення про підозру особам, місце проживання або перебування яких знаходиться на таких територіях (АР Крим, окремих територіях Донецької та Луганської областей) на сьогоднішній день є неможливим, оскільки в населені пункти Донецької та Луганської областей, на території

яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта» не здійснює пересилання пошти на ці території. Також, з 27 березня 2014 року припинено прийом і доставку пошти на територію АР Крим.

За таких умов, необхідно було б встановити обов'язок органу досудового розслідування у випадках, коли останнє відоме місце проживання чи перебування особи, що викликається, знаходиться на тимчасово окупованій території України або в районі проведення АТО, необхідно публікувати повістки про виклик в ЗМІ загальнодержавної сфери розповсюдження та на офіційних веб-сайтах органів, що здійснюють досудове розслідування незалежно від постановлення слідчим суддею ухвали про здійснення СДР щодо таких осіб, оскільки на даний час в КПК передбачено направлення повісток про виклик за останнім місцем проживання, що в даному випадку застосувати неможливо.

Окремої уваги законодавця потребує й питання можливості здійснення СДР з підстави перебування підозрюваного в районі проведення АТО щодо осіб, які проживають або перебувають на частині території Донецької чи Луганської областей, що розташована в районі проведення антитерористичної операції, проте на якій органи державної влади України здійснюють свої повноваження, оскільки за таких умов до зазначених осіб необхідно застосовувати загальний порядок здійснення досудового розслідування.

Законодавчо не врегульовано проблему можливості та доцільності проведення спеціального досудового розслідування щодо підозрюваного та іншого співучасника, підстави здійснення СДР щодо якого відсутні в одному кримінальному провадженні, оскільки недоцільно здійснювати виділення матеріалів в окреме провадження. Тому, законодавцю слід передбачити можливість проведення досудового розслідування

в одному кримінальному провадженні як відносно співучасників, щодо яких є підстави здійснювати СДР, так і щодо інших за загальними правилами, передбаченими КПК.

Окремого вирішення потребує питання можливості здійснення слідчих (розшукових) дій під час СДР в режимі відеоконференції.

Таким чином, «косметичні» зміни, які були внесені до Глави 24–1 КПК України, є безсистемними та такими, що спрямовані не на вдосконалення чинної процедури проведення СДР, а на усунення штучно створених проблем, які виникли в результаті впровадження відповідного інституту.

Крім цього, заслуговують уваги зміни, внесені Законом України від 07.09.2016 № 1492-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виконання кримінальних покарань та реалізації прав засуджених» в частині передбачення прав та обов'язків нового учасника кримінального провадження – представника персоналу органу пробачії, яким відповідно до положень ст. 72–1 КПК України є посадова особа такого органу, яка за ухвалою суду складає та подає до суду досудову доповідь.

Внесеними змінами врегульовано порядок надання досудової доповіді та подання її до суду щодо особи, обвинуваченої у вчиненні злочину невеликої, середньої тяжкості або тяжкого злочину, нижня межа санкції якого не перевищує п'яти років позбавлення волі з метою забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого, а також прийняття судового рішення про міру покарання.

Слід зауважити, що окремі положення не позбавлені недоліків. Так, ст. 314–1 КПК передбачено, що з метою забезпечення суду інформацією, що характеризує обвинуваченого, а також прийняття судового рішення про міру покарання, представник уповноваженого органу з питань пробачії складає досу-

дову доповідь за ухвалою суду. Незрозумілим є питання: чому саме представник уповноваженого органу забезпечує суд такою інформацією, якщо відповідно до положень ст. 91 КПК України доказування обставин, які характеризують особу обвинуваченого покладається на слідчого, прокурора, а також обвинуваченого та його захисника.

Викликає заперечення й формулювання ч. 5 ст. 338 КПК України в редакції: «У разі зміни ступеня тяжкості злочину з тяжкого чи особливо тяжкого на злочин, передбачений частиною другою ст. 314–1 КПК, суд за власною ініціативою або за клопотанням осіб, передбачених частиною п'ятою ст. 314 КПК, постановляє ухвалу про складання досудової доповіді із зазначенням строку її підготовки та відкладає судовий розгляд». На перший погляд, все зрозуміло, проте формулювання диспозиції в частині «зміни ступеня тяжкості злочину з тяжкого чи особливо тяжкого на злочин...» є неприпустимим, адже за положеннями КПК України «зміни ступеня тяжкості злочину» не передбачено. Законом врегульовано порядок зміни обвинувачення в суді за положеннями ст. 338 КПК України або зміни правової кваліфікації судом, якщо це покращує становище особи з метою ухвалення справедливого судового рішення в порядку ст. 337 КПК України, при цьому, в останньому випадку використати досудову доповідь неможливо, оскільки зміна правової кваліфікації судом, за наявності підстав, здійснюється виключно при винесенні вироку.

З огляду на це, подібні положення не узгоджено з іншими нормами КПК України, що свідчить про безсистемність внесених змін.

Проявом неповаги до процедури прийняття одного з найважливіших законів в системі правосуддя є запроваджені зміни до КПК України внаслідок прийняття Закону України від 21.12.2016 № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя». Все б нічого, однак створення нового органу

в системі досудового розслідування Законом України «Про Вищу раду правосуддя» є, м'яко кажучи, абсурдним. Так, за перехідними положеннями до зазначеного закону до КПК України внесено зміни до ст. 38 КПК України та передбачено слідчі підрозділи органів Державної кримінально-виконавчої служби України.

У попередніх публікаціях нами неодноразово наголошувалось, що замість того, щоб створити єдиний державний орган, який би здійснював функцію досудового розслідування, законодавцями здійснюється «розпорошення» органів досудового розслідування. Створення нового органу досудового розслідування не є виправданим, оскільки не сприяє консолідації зусиль у протидії злочинності, а лише створює змагальність між діючими в державі правоохоронними органами, як шлях до необхідності обґрунтувати своє створення та значення.

Викликає здивування спосіб законодавчого запровадження нового органу досудового розслідування, адже шляхом прийняття закону, який жодного відношення як до Кримінально-виконавчої служби України, так і до структури органів досудового розслідування немає, регламентовано підслідність новоствореного органу та внесено відповідні зміни до інших статей КПК України. За таких умов, належного обґрунтування необхідності створення органу досудового розслідування в структурі ДКВС України, обговорення фахівцями запропонованих змін на науково-практичних конференціях, семінарах не здійснено. Фактично, без урахування думки фахівців, науковців, практичних працівників, суспільства, громадських організацій запроваджено орган, створення якого, на перший погляд, є сумнівним з наступних підстав.

За змістом ч. 6 ст. 216 КПК України слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Державної кримінально-виконавчої

служби України. Тобто, підслідність визначена за територіальним принципом незалежно від складу злочину та особи, яка його вчинила. Водночас використані терміни «територія або приміщення ДКВС України» є не чіткими.

Як приклад, розповсюдженими злочинами у цій сфері є перекидання на територію колонії заборонених предметів (наркотичних, психотропних засобів, зброї тощо). Вчиняються вони фактично поза територією установи чи його приміщення. Виникає запитання: «Який орган у такому випадку здійснюватиме розслідування зазначеного злочину?». З аналізу положень про підслідність, досудове розслідування буде здійснюватися територіальним відділом поліції, оскільки злочин здійснено за межами території ДКВС. В зв'язку з цим, прогнозуємо суттєві труднощі в діяльності органів досудового розслідування, оскільки дублювання підслідності за декількома різними суб'єктами протидії злочинності створює умови для зловживань і безвідповідальності, як результату відсутності чіткого визначення підслідності.

Таким чином, аналіз змін до КПК України свідчить про їх безсистемність, неузгодженість, прийняття в порушення визначеної процедури.

Слід відмітити, що поза увагою законодавця залишилися проблемні питання застосування КПК України, які потребують негайного вирішення для забезпечення можливості здійснення ефективного розслідування. Це прийняття Закону України «Про кримінальні проступки», який сприятиме розвантаженню слідчих підрозділів і концентрації їхньої діяльності на розслідуванні тяжких та особливо тяжких злочинів, скасування процесуального керівництва розслідуванням, надавши прокуророві права здійснення нагляду за проведенням досудового розслідування, а обов'язки керівництва розслідуванням покласти на керівника слідчого підрозділу, спростити механізм погодження процесуальних рішень з процесуальним керівником,

застосування заходів забезпечення кримінального провадження, можливості обрання окремих запобіжних заходів (особистого зобов'язання, особистої поруки) слідчим самостійно, врегулювати проблеми перебігу строку досудового розслідування з моменту повернення обвинувального акту прокуророві, регламентувати особливості притягнення до кримінальної відповідальності, проведення НСРД щодо народних депутатів, суддів Конституційного суду, Уповноваженого з прав людини, визначення повноважень та системи Антикорупційних судів, деталізувати питання проведення перевірок та ревізій під час кримінального провадження.

Водночас для забезпечення змагальності сторін кримінального провадження необхідно врегулювати питання забезпечення прав громадян при внесенні відомостей до ЄСРД, визначитись зі статусом особи, щодо якої розпочато розслідування, можливості оскарження початку досудового розслідування, ознайомлення сторони захисту з матеріалами негласних слідчих (розшукових) дій та запровадження порядку оскарження затримання, здійсненого в порядку ст. 208 КПК України, процесуальних гарантій забезпечення адвокатської таємниці при проведенні обшуку, можливості оскарження повідомлення про підозру, запровадження дієвих механізмів функціонування інституту слідчих суддів з метою забезпечення права сторони захисту на збирання доказів шляхом оскарження бездіяльності слідчого, прокурора та їх зобов'язання вчинити певну оскаржувану дію, якнайшвидшого запровадження в Україні можливості здійснення детективної діяльності.

Замість необхідних змін парламент ухвалює законопроекти, які є недосконалыми, потребують ґрунтовного дослідження та опрацювання. Так, не можна оминати увагою і нещодавно проголосовані парламентом законопроекти від 22.03.2017 № 6220 та від 23.03.2017 № 6232.

Так, першим пропонується доповнити ст.ст. 214 та 284 КПК положеннями щодо необхідності обмеження можливості повторного відкриття кримінальних проваджень за фактами, щодо яких вже були закриті кримінальні провадження або є відповідний вирок суду (адже можливість розпочинати досудове розслідування за тими самими обставинами не обмежену кількість разів слугує засобом тиску на бізнес або конкурентів).

За пропозицією, яка не обговорювалась фахівцями в галузі кримінального процесу, правниками, було проголосовано правки до законопроекту № 6232 від 23.03.2017 в частині, що строк досудового розслідування обчислюється з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄСРД) і закінчується днем звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності або до дня ухвалення рішення про закриття кримінального провадження.

Це є невиправданим і таким, що повністю нівелює основну ідею запровадженого КПК України 2012 року початку досудового розслідування. Доцільніше було б внести зміни до ст. 214 КПК України, передбачивши обов'язок слідчого, прокурора винести постанову про початок досудового розслідування та можливість її оскарження в порядку ст. 303 КПК України.

Крім цього, ВР України підтримала зміни щодо того, що слідчий, прокурор зобов'язані закрити кримінальне провадження й у тому разі, коли строк досудового розслідування закінчився і жодну особу не було повідомлено про підозру, при цьому змін до ст. 284 КПК України не запропоновано, що свідчить про їх безсистемність.

Цим же проектом пропонується низка змін до процедури розгляду справи у касаційному провадженні, подачі документів

(у електронній формі), обчислення строків проведення досудового розслідування та продовження строків його проведення, процедури і підстав проведення обшуку, призначення експертиз та підстав закриття кримінального провадження, а також надання можливості оскарження письмового повідомлення про підозру.

Внесення змін до КПК в редакції норм, запропонованих цими законопроектами, свідчать про повне нерозуміння системи побудови КПК та його інститутів, завдань кримінального провадження, а також загальноєвропейських принципів.

Набуття чинності змінами до КПК зумовить тотальне порушення прав потерпілих, оскільки для встановлення особи, яка вчинила злочин, запропонованого змінами строку в більшості випадків вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів є недостатнім.

Варто зауважити, що деякі зміни до КПК є доцільними та необхідними з точки зору дотримання прав учасників кримінального судочинства, проте, через безсистемність і нелогічність їх викла-

дення, неузгодженість з іншими нормами КПК та суміжних законів, відсутності широкого наукового обговорення аналізу науковцями і практичними працівниками призводить до проблем у правозастосуванні, створенні штучної конкуренції норм та неоднозначного їх застосування, що негативно позначається як на якості, так і ефективності правозастосування.

Крім цього, не сприяє однозначності застосування положень КПК України і відсутність аналізу судової практики, яка лише зрідка узагальнюється, проте не стає основою формування пропозицій змін до законодавства. Як наслідок, проблеми існують, проте заходи щодо їх вирішення не здійснюються суб'єктами законодавчої ініціативи.

Маємо сподівання, що для вирішення цих та інших нагальних питань законодавчий орган у 2018 році займеться професійною та відповідальною діяльністю з обов'язковим урахуванням позиції науковців і практиків, й, насамперед, інтересів держави, а не окремих політично-вмотивованих проектів.

Tatarov O. Legislative trends in criminal process of Ukraine

The Criminal Procedural Code of Ukraine took effect on 20 November 2012, and since then 51 amendments have been made thereto.

Many of them were caused by the objective factors: the State's direction toward visa regime liberalization for Ukraine; necessity to ensure the State is functioning in its special social and political period; creation of new subjects of procedural activity; and necessity to improve the proceedings mechanism and measures on criminal proceeding enforcement.

Concurrently, certain events in political, economic, and social domains became a force for change while being of an ad hoc nature. At the time of their happening, neither the effects on public bodies, which are governed by the procedural legislation rules, nor the ones on the society in general were taken into account.

Analyzing the amendments made to the Code, one may safely say that the essential part of related draft laws was not duly elaborated by law specialists prior to their being submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine for approval thereof. As experience in the field has consequently shown, some of them proved to be incompatible with other provisions of the Criminal Procedural Code and regulatory acts, to which academic processualists drew attention repeatedly.

This has led to law administration problems, the rise of artificial competition between the provisions, and ambiguity in applying thereof, which, in its turn, frequently resulted in new and, often, repeated, amendments to the same articles of the Criminal Procedural Code of Ukraine. For instance, the Article 170 of CPC («seizure of property») was amended 4 times, whereas the wording of the provision was changed twice.

The Parliament's recently voted draft laws No 6220 as of 22.03.2017 and No 6232 as of 23.03.2017 are not an exception to the sketchy legislators' work either. Random amendments, put forward by parliamentarians, will only lead to unenforceability for the criminal proceedings parties to exercise their rights and obligations effectively and unenforceability to perform pre-trial investigation in line with the provisions of the Article 2 of the Criminal Procedural Code of Ukraine. This, in its turn, will neutralize the essence of such regulatory act being adopted as a global step to legislation improvement.

Keywords: *CPC, amendments to CPC, legislative trends, draft law.*

Стаття надійшла до редакції журналу 10.10.2017 р.