



*Шапутько С. В.,
суддя Печерського районного суду м. Києва*

РОЗГЛЯД СЛІДЧИМ СУДДЕЮ СКАРГ НА БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ СЛІДЧОГО АБО ПРОКУРОРА, ЯКА ПОЛЯГАЄ У НЕВНЕСЕННІ ВІДОМОСТЕЙ ПРО КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Проведено порівняльний аналіз законодавства, теоретичних досліджень, а також судової практики щодо розгляду слідчим суддею скарг на бездіяльність слідчого або прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Запропоновано наукову позицію щодо визначення моменту закінчення строку подання скарги означеної категорії, передбаченої частиною першою ст. 304 КПК України, та відповідні зміни до КПК України.

Ключові слова: *слідчий суддя; бездіяльність; слідчий; прокурор; досудове розслідування; скарга; кримінальне правопорушення; строк; повернення скарги; закінчення строку.*

Осуществлен сравнительный анализ законодательства, теоретических исследований, а также судебной практики по рассмотрению следственным судьей жалоб на бездействие следователя или прокурора, которая заключается в невнесении сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований. Предложено научную позицию по определению момента окончания срока подачи жалобы, предусмотренной частью 1 ст. 304 УПК Украины. Предложены соответствующие изменения в УПК Украины.

Ключевые слова: *следственный судья; бездействие; следователь; прокурор; досудебное расследование; жалоба; уголовное преступление; срок; возврат жалобы; окончание строка.*

Статтею 55 Конституції України визначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місце-

вого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Можливість оскарження дій або бездіяльності слідчого та прокурора належить до основоположних прав людини, гарантованих державою.

З одного боку, це механізм забезпечення законності у функціонуванні органів публічної влади, а, з іншого, – гарантія реалізації громадянами своїх законних інтересів. Однак, недосконалість норм КПК України є перешкодою для належної реалізації права на оскарження, зокрема в частині, що стосується оскарження бездіяльності слідчого або прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР). На сьогодні судова практика щодо визначення строку подання скарги на бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, не однозначна. В одному випадку суд вважає, що строк подання скарги на бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, починається з моменту закінчення 24 годин після подання заяви про кримінальне правопорушення, в іншому стверджує, що його слід обчислювати з моменту, коли особі стало відомо про невнесення відомостей до ЄРДР. Неоднозначне тлумачення цих норм судовими органами свідчить про необхідність здійснення теоретичного аналізу проблем оскарження бездіяльності слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР.

Про існування зазначених проблем свідчать і результати вивчення кримінальних проваджень, а також опитування, проведені в рамках дослідження. Так, 39% слідчих суддів та 32% адвокатів висловились про існування проблем, пов'язаних з визначенням початку моменту бездіяльності уповноваженої особи та початку перебігу строку подання скарги на бездіяльність слідчого чи прокурора.

Теоретичні та практичні проблеми інституту оскарження під час досудового розслідування ставали предметом дослідження в наукових працях Ю.П. Аленіна, О.І. Галагана, В.І. Галагана, І.Ф. Герасимова, В.П. Горбачова, М.М. Ковтуна, В.С. Кузьмі-

чова, О.П. Кучинської, О.М. Ларіна, І.М. Лузгіна, В.Т. Маляренка, П.П. Михайленка, М.М. Михеєнка, М.А. Погорецького, В.О. Попелюшка, Ю.Д. Притика, С.В. Прилуцького, Ю.В. Рошіна, Д.Б. Сергєєвої, М.І. Сірого, Н.П. Сизої, Ю.В. Скрипіної, О.Ю. Татарова, В.І. Фаринника, В.П. Шибіко, О.Г. Шила, В.В. Шимановського, М.Є. Шумила, С.Г. Штогуна, О.Г. Яновської та інших. Незважаючи на таку широку бібліографію, окремі питання розгляду слідчим суддею скарг на бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, є дискусійними і потребують більш детального аналізу.

Метою статті є дослідження законодавства, аналіз теоретичних досліджень і правозастосовної практики з метою визначення початку перебігу строку бездіяльності та обчислення строку подання скарги на бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР.

Статтею 304 КПК України визначено, що у випадку, якщо рішення слідчого чи прокурора оформляються постановою, то строк подання скарги починається з дня отримання особою її копії. При цьому, якщо рішення слідчого, прокурора приймається в іншій формі, то залишається не визначеним момент, з якого особа може реалізувати право на його оскарження, передбачене ст. 55 Конституції України. Так, у зв'язку з цим потребує окремого розгляду бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР.

За змістом ст. 214 КПК України слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР. Документом, який засвідчує факт реєстрації в ЄРДР відомостей про кримінальне правопорушення, є

витяг з реєстру, а не постанова. Разом з тим ст. 304 КПК України регламентовано строк подання скарги у випадку, якщо рішення слідчого чи прокурора оформлено постановою. За умови, якщо рішення означених суб'єктів відображається у витягу з ЄРДР, законодавець не визначає моменту початку бездіяльності та строк подання скарги. Це, своєю чергою, створює перешкоди в реалізації права на оскарження у зв'язку з неоднозначним трактуванням моменту перебігу строку бездіяльності в практичній діяльності.

За результатами узагальнення вивчених кримінальних проваджень встановлено, що строк подання скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, скаргниками обчислюється по-різному:

- з моменту, коли відправлено заяву про вчинення злочину чи кримінального правопорушення – 7%;

- з моменту сплину 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення – 41%;

- з моменту, коли надійшла відповідь від уповноваженого органу, до якого надіслано заяву про кримінальне правопорушення, про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР – 25%;

- з моменту, коли особі стало відомо про невнесення відомостей до ЄРДР з іншого джерела – 23%.

Таким чином, аналіз правозастосовної практики свідчить, що позиція скаргників суперечлива. Одні вважають, що строк подання означеної скарги починається по завершенню 24 годин з моменту подання заяви, інші притримуються думки, що строк подання скарги слід обчислювати з моменту, коли особі стало відомо про невнесення відомостей до ЄРДР.

Однак, вивчення судових рішень свідчить, що позиція слідчих суддів теж не однозначна. В судовій практиці розгляду скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, строк її подання обчислюється по-різному:

- з моменту сплину 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення – 62%;

- з моменту, коли заявнику надійшла відповідь з уповноваженого органу про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР – 38%.

Системний аналіз законодавства та практики розгляду скарг дозволяє зробити висновок, що початком перебігу строку бездіяльності в одному випадку є сплив 24 годин з моменту подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення, а в іншому випадку – з моменту отримання повідомлення від уповноваженого органу про невнесення відомостей до ЄРДР. Останньої позиції притримується О. О. Гриньків [2, с. 61].

Бездіяльністю слід вважати невиконання слідчим, прокурором службових обов'язків, передбачених КПК України в строк, визначений законом. Тобто, після закінчення строку, встановленого законом на прийняття відповідного процесуального рішення, можна констатувати, що слідчий, прокурор не виконав обов'язок щодо вчинення дії, а, отже, настають підстави для звернення до суду зі скаргою в порядку ст. 303 КПК України.

Крім того, за результатами узагальнення судової практики доходимо висновку, що погляди учасників кримінального провадження на означену проблему різняться та потребують чіткої законодавчої регламентації.

Вищий спеціалізований суд України (ВССУ) у листі № 1640/0/4–12 «Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування» від 09 листопада 2012 р. зазначає, що бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, означає невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР упродовж 24 годин після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення [3]. Ми поділяємо таку позицію, оскільки предметом оскаржен-

ня є бездіяльність, яка настає незалежно від того, відомо особі про неї чи ні. Тому, невиконання передбачених законом вимог щодо внесення відомостей до ЄРДР протягом 24 годин є свідченням того, що слідчий чи прокурор не вжив заходів, передбачених КПК України і не виконує покладеного на нього обов'язку, що є підставою оскарження відповідно до частини першої ст. 303 КПК України.

На наш погляд, хибною є позиція, що строк оскарження слід обчислювати з моменту, коли заявнику надійшла відповідь від уповноваженого органу про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР, оскільки очікування відповіді може призвести до затягування процесу оскарження, невиконання завдань кримінального провадження. Формальні процедури, пов'язані з розглядом заяв і повідомлень у правоохоронних органах, можуть призвести до зволікання з відповіддю про відмову у внесенні відомостей. Законодавче закріплення обчислення строку подання скарги протягом 10 днів з моменту, коли заявнику надійде відповідь від уповноваженого органу про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР, вбачається недоцільним у зв'язку з тим, що в такому випадку виникає необхідність обов'язково дочекатися відповіді від правоохоронного органу і тільки після її отримання звертатися зі скаргою в порядку ст. 303 КПК України. З огляду на це необхідним є законодавче закріплення обчислення строку подання скарги протягом 10 днів з моменту спливу 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення. В такому разі особа, яка подала заяву про вчинення кримінального правопорушення, має право оскаржити протягом 10 днів бездіяльність слідчого чи прокурора, якщо відомості до ЄРДР не внесено.

Суперечливою є й правозастосовна практика. Так, узагальнення результатів апеляційних проваджень свідчить, що суди апеляційних інстанцій по-різному застосовують положення про строк подання скарги на бездіяльність слідчого,

прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР. В одному випадку, з моменту спливу 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення – 53%; в іншому – з моменту, коли заявнику надійшла відповідь з уповноваженого органу про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР – 47%.

Водночас, за результатами узагальнення судової практики місцевих судів встановлено, що строк подання скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, слід обчислювати:

- з моменту спливу 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення – 67%;

- з моменту, коли заявнику надійшла відповідь з уповноваженого органу про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР – 33%.

Таким чином, аналіз матеріалів кримінальних проваджень свідчить, що практика апеляційного та місцевого суду також є неоднозначною. Судді апеляційного суду в більшості випадків схиляються до того, що строк подання скарги слід обчислювати з моменту спливу 24 годин, однак у багатьох випадках застосовують положення про те, що строк необхідно обчислювати з моменту, коли заявнику надійшла відповідь з уповноваженого органу про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР. Пропонуємо проаналізувати декілька судових рішень.

Як приклад, ухвалою Апеляційного суду м. Києва від 11 листопада 2015 року скасовано ухвалу місцевого суду, якою було повернуто скаргу щодо бездіяльності прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР на підставі п. 3 частини другої статті 304 КПК України. В ході судового розгляду встановлено, що пропуск десятиденного строку для подачі скарги на бездіяльність прокурора пов'язаний з тим, що заяву про кримінальне правопорушення спрямовано за територіальною підслідністю для розгляду в порядку ст. 214 КПК України відповід-

но до пунктів 3.6, 3.8 Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв, повідомлень про вчинені правопорушення № 125 від 03 грудня 2012 р. (далі – Інструкція). Разом з тим територіальною прокуратурою прийнято рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР, про що заявнику стало відомо 20 жовтня 2015 р. Зі скаргою до місцевого суду заявник звернувся 26 жовтня 2015 р. Таким чином, за результатами її розгляду колегія суддів дійшла висновку, що строк пропущено не було, оскільки заявник подав скаргу протягом 10 днів з моменту, коли йому стало відомо про прийняте рішення [4]. Разом з тим слідчий суддя місцевого суду, розглядаючи зазначену скаргу, повернув її у зв'язку з тим, що вона подана після закінчення строку, передбаченого КПК України, і особа, яка її подала, не порушила питання про поновлення цього строку [5].

З аналізованого судового рішення вбачається, що суд апеляційної інстанції керувався вимогами Інструкції без урахування положень ст. 214 КПК України, які мають вищу юридичну силу. Саме посилення на Інструкцію у мотивувальній частині призвело до скасування ухвали слідчого судді. Адже, позиція слідчого судді місцевого суду обумовлена тим, що при вирішенні питання щодо дотримання строків, передбачених частиною першою ст. 404 КПК України, слід керуватися моментом настання бездіяльності, а не датою, з якої особі стало відомо про таку бездіяльність. На наш погляд, зазначена позиція видається правильною з огляду на предмет оскарження та потребує законодавчого закріплення. Правова регламентація строку подання скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, забезпечить однакове застосування норм права та полегшить реалізацію прав громадянами [6, с. 199]. Опитування, проведене в рамках дослідження, свідчить, що аналогічної позиції дотримуються 59% опитаних слідчих суддів і 67% адвокатів

(83 слідчих суддів та 107 опитаних адвокатів Харківського, Київського, Дніпропетровського регіонів).

Ще одним прикладом неоднакового тлумачення моменту настання бездіяльності суддями місцевого та апеляційного суду є ухвала Печерського районного суду міста Києва від 26 жовтня 2015 р., зі змісту якої вбачається, що слідчий суддя місцевого суду, приймаючи рішення про повернення скарги, визначив що 10 вересня 2015 р. закінчився термін внесення заяви про кримінальне правопорушення в порядку ст. 214 КПК України до ЄРДР. З огляду на те, що 10 вересня 2015 р. заяву не було внесено до ЄРДР, в діях слідчого вбачається бездіяльність. Строк подання скарги слід відраховувати з означеної дати, який був пропущений, а в клопотанні не ставилось питання про її поновлення. Позиція суду апеляційної інстанції з цього приводу дещо інша. Відповідно до ухвали Апеляційного суду від 01 листопада 2015 р. скасовано ухвалу слідчого судді місцевого суду у зв'язку з тим, що особа подала скаргу на бездіяльність слідчого протягом 10 днів, з моменту, коли їй стало відомо про таку бездіяльність [4].

Аналогічна позиція викладена в ухвалі Апеляційного суду м. Києва від 16 листопада 2015 р. [7], якою скасовано ухвалу слідчого судді місцевого суду про повернення скарги на бездіяльність, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР з підстав того, що скарга подана в межах десяти діб з моменту, коли скаржнику стало відомо про прийняте рішення. При цьому, з ухвали слідчого судді місцевого суду вбачається, що його позиція полягає в тому, що строк подання скарги на бездіяльність слідчого, прокурора, слід відраховувати з моменту, коли закінчився строк, визначений КПК України на прийняття процесуального рішення [8]. У зазначених випадках підставою для скасування стало не порушення прав учасників, а різна позиція суддів місцевого та апеляційного суду щодо вирішення питання про момент бездіяльності та строки оскарження такої бездіяльно-

сті. Виходячи з аналізу норм КПК України, не можна сказати, яка з цих двох позицій є правильною, а яка хибною. Однак, ми вважаємо, що моментом настання бездіяльності є спливу 24 годин після подання заяви чи повідомлення про злочин, а строк подання скарги слід обчислювати з дати, наступної після подання такої заяви. На підтвердження цієї позиції слід навести ухвалу Апеляційного суду від 26 серпня 2015 р., в якій зазначено, що норма ст. 214 КПК України є імперативною і чітко встановлює термін, протягом якого відомості по заяві про кримінальне правопорушення повинні бути внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань, то, відповідно, бездіяльність слідчого, прокурора, настає по закінченню 24 годин. Як бачимо, встановлення моменту початку бездіяльності слідчого або прокурора є проблемним питанням як у теоретичному, так і в практичному плані [9, с. 63].

З аналізу ст.ст. 303, 304 КПК України та судової практики вбачається, що при оскарженні бездіяльності слідчого чи прокурора обчислення строку починається із наступного дня після строку, який визначено КПК України для вчинення слідчим або прокурором відповідної дії. Проведений аналіз законодавства, теоретичних положень і правозастосовної практики свідчить, що означена проблема потребує законодавчого вирішення. Тому вважаємо за доцільне внести

зміни до частини першої ст. 304 КПК України та викласти її у такій редакції: «Бездіяльність слідчого чи прокурора полягає у невнесенні *протягом 24 годин* відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР і обчислюється після спливу зазначеного строку».

Крім цього, частина перша ст. 304 потребує доповнення такого змісту: «Скарги на рішення, дії або бездіяльність слідчого чи прокурора, передбачені частиною першою статті 303 цього Кодексу, можуть бути подані особою протягом десяти днів з моменту прийняття рішення, вчинення дії або бездіяльності. Якщо рішення слідчого чи прокурора оформлюється постановою, строк подання скарги починається з дня отримання особою її копії. Якщо при прийнятті рішення слідчого чи прокурора не передбачено винесення постанови, то скарга на їх дії чи бездіяльність може бути подана протягом десяти днів з наступного дня, після спливу строку, визначеного для її вчинення цим Кодексом».

Таким чином, на основі дослідження законодавства, аналізу теоретичних положень і правозастосовної практики, обґрунтовано, що у випадку подання скарги на бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, моментом початку бездіяльності слід вважати невчинення дій установленою особою в строк, визначений законодавцем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України [Електронний ресурс]: прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. *Гриньків О. О.* Оскарження рішень про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування: питання удосконалення / О. О. Гриньків // Судова апеляція. – 2009. – № 1. – С. 59–64.
3. Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування: Лист Вищого спеціалізованого суду України ід 09.11.2012 № 1640/0/4–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1640740-12/print1458051576881927>.
4. Ухвала Апеляційного суду м. Києва від 11 листопада 2015 року [Електронний ресурс] / Справа № 11cc/796/3106/2015. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54781122>.
5. Ухвала Печерського районного суду м. Києва від 26 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] / Справа № 757/39137/15-к. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53049432>.
6. *Аленін Ю. П.* Початок досудового розслідування за КПК України / Ю. П. Аленін // Наукові праці НУ ОЮА – 2013 – С. 395–402.
7. Ухвала Апеляційного суду м. Києва від 16 листопада 2015 року [Електронний ресурс] / Справа № 11-cc/796/2863/2015. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53636582>.

8. Ухвала Апеляційного суду м. Києві від 26 серпня 2015 року [Електронний ресурс] / Справа № 11-сс/796/2231/2015. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53434555>.

9. Удалова Л.Д. Функція судового контролю у кримінальному процесі / Л.Д. Удалова, Д.О. Савицький, В.В. Рожнова, Т.Г. Льєва. – К., 2015. – 176 с.

Shaputko S. Consideration by investigating judge of the complaints of omission of investigator or prosecutor lying in the failure to introduce information on a criminal offense in the course of pretrial investigation: issues of law enforcement and ways of solutions

The article deals with the comparative analysis of legislation, theoretical researches as well as court practice on considering by investigating judge of the complaints of omission of investigator or prosecutor lying in the failure to introduce information on a criminal offence to the Unified Register of Pretrial Investigations.

Based on the analysis of decrees of the investigating judges on the complaints of actions or omissions of investigator or prosecutor it was found that court practice on determination of the term for lodging the complaint of omission of investigator or prosecutor lying in the failure to introduce information to the URPR is contradicting. In one case the court finds that the term for lodging complaints of omission of investigator or prosecutor lying in failure to introduce information to the URPR starts within 24 hours of lodging the complaint of the criminal offense, and in other case from the moment when the person became familiar with the failure to introduce information to the URPR.

Based on the above it is proposed to adopt in terms of legislation that calculation of the terms of lodging the complaint of omission shall be made starting next day after the term specified by the Criminal Procedure Code of Ukraine for carrying out by investigator or prosecutor of a particular action.

It was found that it is problematic to complain omission of investigator or prosecutor if the decision of the investigator is made in the form other than provision as long as in this case the decision is to be drawn up in the form of the URPR extract. Based on the above it is proposed to resolve the issues on the term for lodging the complaint of omission of investigator or prosecutor in different ways.

Based on the system analysis of court decisions of the judges of the first and appellate instance, legislation and scientific attitudes the author proposed to amend paragraph 1 of Article 304 of the Criminal Procedure Code of Ukraine as follows: «Complaints of the decisions, actions or omissions of investigator or prosecutor provided for by paragraph 1 of Article 303 of this Code shall be lodged by a person within ten days from the moment of decisions making, action or omission. If the decision of investigator or prosecutor is drawn up in the form of provision the term for lodging the complaint shall start from the date of receipt of its copy by a person. If in case of the decision of investigator or prosecutor the resolution is not prescribed, the complaint of their actions or omission shall be lodged within ten days starting next day after the end of the term determined for its carrying out by this Code».

Keywords: *investigating judge; omission; investigator; prosecutor; pretrial investigation; complaint; criminal offense; term; complaint return; end of the term.*

Стаття надійшла до редакції журналу 16.11.2016 р.