



# **АНАЛІЗ**

**ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ПОРЯДКУ ЗДІЙСНЕННЯ  
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

---

**«ДО» І «ПІСЛЯ»**

**«ПОПРАВOK» ЛОЗОВОГО  
ДО КРИМІНАЛЬНОГО  
ПРОЦЕСУАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**



Аналіз законодавчого регулювання  
порядку здійснення досудового розслідування  
«до» і «після» «поправок» А. Лозового  
до Кримінального процесуального законодавства  
України

# ЗМІСТ

① Загальні положення .....	5
② Зміст «поправки Лозового» .....	6
③ Оцінка впливу на правозастосування.....	8
④ Деформація ролі слідчого судді .....	22
⑤ Дії щодо усунення негативних наслідків «поправки Лозового».....	28
⑥ Аналіз практики застосування положень КПК України з «поправкою Лозового» Національним антикорупційним бюро України та іншими органами досудового розслідування....	32
Висновки.....	39
Авторський колектив .....	41

## 1 ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

3 листопада 2017 року Верховна Рада України ухвалила в цілому Закон про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів<sup>1</sup> (надалі — Закон № 2147).

Метою ухвалення Закону стала необхідність запуску нового Верховного Суду, що вимагало приведення процесуальних кодексів у відповідність до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Водночас ним було внесено зміни і до Кримінального процесуального кодексу України, не лише в частині касаційного розгляду кримінальних проваджень, але й такі, що суттєво вплинуло на порядок здійснення досудового розслідування.

Під час розгляду парламентом відповідного проекту Закону до нього було запропоновано 140 пропозицій щодо змін до КПК України. Найсуперечливішою зміною, прийнятою Верховною Радою України, стала пропозиція № 109, автором якої є народний депутат України Лозовий А. С., так звана «поправка Лозового».

---

<sup>1</sup> Закон № 2147-VIII від 03.10.2017 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>

## 2 ЗМІСТ «ПОПРАВКИ ЛОЗОВОГО»

15 грудня 2017 року в Україні запрацював новий Верховний Суд. Відповідно до перехідних положень ухваленого Закону № 2147, зміни в частині КПК України вступили в силу через 3 місяці — 15 березня 2018 року. З зазначеного часу:

**а) експертизи в кримінальному провадженні проводяться за рішенням слідчого судді** (зміни до статей 242-244 КПК України). Мова йде про будь-які експертизи, як загального спрямування, наприклад судово-медичні, так і спеціального — для окремих видів злочинів. У випадку досудових розслідувань, які здійснюються детективами НАБУ, це судово-бухгалтерські економічні, експертизи, товарознавчі, інженерно-технічні та інші види експертиз. Раніше усі експертизи призначалися сторонами кримінального провадження самостійно.

**б) запроваджено монополію на проведення експертиз у кримінальному провадженні в державних установах** (зміни до статті 7 Закону України «Про судову експертизу»). До того часу кожна зі сторін кримінального провадження мала право звернутись із постановою про призначення експертизи як до приватних експертних установ/експертів, так і до державних;

**с) діють інші правила обчислення строків досудового розслідування** у кримінальних провадженнях (зміни до статті 219, параграфу 4 глави 24 КПК України):

- обчислення строків розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Раніше воно розпочиналося з моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення;

- строк між внесенням відомостей до ЄРДР та повідомленням особі про підозру складає 6 місяців для кримінального проступку,

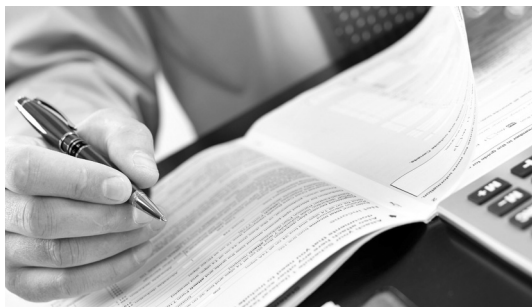
12 місяців для злочинів невеликої або середньої тяжкості, 18 місяців для тяжких або особливо тяжких злочинів. Раніше у КПК не існувало строку розслідування до моменту повідомлення особі про підозру. Лише внаслідок спливу строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, передбачені статтею 49 Кримінального кодексу України (2, 3, 5, 10 і 15 років — залежно від тяжкості вчиненого злочину), з'являлася необхідність закриття кримінального провадження. Строки досудового розслідування до повідомлення особі про підозру можуть необмежену кількість разів продовжуватись. Для продовження строків прокурор або слідчий за погодженням із прокурором повинні звернутись до слідчого судді в порядку, передбаченому статтею 295-1 КПК України із відповідним обґрунтуванням;

**д) існує можливість скасування повідомлення про підозру** за ухвалою слідчого судді після двох місяців із дня такого повідомлення (зміни до статей 303, 307 КПК України). Раніше можливості скасування повідомлення про підозру не існувало;

**е) клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження** (наприклад, доступ до речей і документів, арешт майна) **та про обрання запобіжних заходів потрібно подавати до суду за місцем реєстрації органу досудового розслідування, як юридичної особи** (зміни до статей 132, 184 КПК України). Раніше клопотання подавались за фактичним місцезнаходженням органу досудового розслідування. Водночас **це положення фактично діяло тиждень та було скасоване внаслідок ухвалення Закону № 2367-VIII** від 22 березня 2018 року «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення окремих положень»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Закон України № 2367-VIII від 22.03.2018 р.// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2367-19#n6>



### 3 ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Аналіз положень Кримінального процесуального кодексу України в новій редакції та практики їх застосування дозволяє висловити такі негативні припущення і прогнози щодо дії «поправки Лозового».

#### **а) Щодо необхідності звернення до слідчого судді в разі потреби провести експертизу в кримінальному провадженні**

Відповідно до попередньої редакції статті 242 КПК України, сторони кримінального провадження могли звертатися до експерта/експертної установи за проведенням експертизи самостійно, нова ж редакція передбачає позбавлення сторін такого права, залишаючи виключне повноваження доручати проведення експертизи слідчому судді. Таке положення суперечить, насамперед, задекларованому принципу змагальності в кримінальному провадженні, та повертає у дію принцип об'єктивної істини, який був базовим для інквізиційного кримінального процесу<sup>3</sup>. До того ж

<sup>3</sup> Олександр Банчук. Як залишитися безкарним: рецепт від Радикальної партії // Українська правда, 07.09.2017 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/09/7/7154065/>



тепер слідчий суддя має вказати в ухвалі конкретного експерта чи експертну установу, яка має провести експертизу.

Такі зміни у сукупності з новою підставою для залучення експерта судом із власної ініціативи за наявності «достатніх підстав вважати висновок необґрунтованим» порушують принцип безсторонності суду. Адже тепер суд фактично братиме участь у досудовому розслідуванні та прийматиме рішення щодо ходу та тактики розслідування. Про негативні наслідки цього положення неодноразово наголошували ГПУ, НАБУ і Національна поліція України.

Прийняття Закону № 2147-VIII створило умови для втрати предметів, знарядь, слідів злочину, унеможливлення здійснення повного, своєчасного та об'єктивного досудового розслідування значної кількості злочинів. Ще одним наслідком таких змін стали проблеми з похованням померлих людей — очікування дозволу на видачу тіла може тривати майже тиждень<sup>4</sup>. Це стосується всіх експертиз, які мають бути проведені у максимально короткий строк після події злочину. Наприклад, це стосується зґвалтувань, під час розслідування яких, як доводить практика, вкрай важливими є перші 5 годин після його скоєння. Це дає можливість експерту-криміналісту відібрати зразки біологічних матеріалів ґвалтівника з тіла жертви, для подальшої можливості використання під час доказування. За новими правилами жертва, чий психологічний стан і так є вельми складним, змушена «чекати» на ухвалу слідчого судді та не вчиняти дій щодо усунення відповідних біологічних слідів із тіла. Що стосується роботи детективів НАБУ, то затягування судово-економічних та інших експертиз у будь-якому випадку може негативно впливати на швидкість здійснення до-

---

<sup>4</sup> Поліція поскаржилася на проблеми з похованням померлих через зміни до КПК // [Zaxid.net](https://zaxid.net), 27.03.2018 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: [https://zaxid.net/politsiya\\_poskarzhilasya\\_na\\_problemi\\_z\\_pohovannyam\\_pomerlih\\_cherez\\_zmini\\_do\\_kpk\\_n1452674](https://zaxid.net/politsiya_poskarzhilasya_na_problemi_z_pohovannyam_pomerlih_cherez_zmini_do_kpk_n1452674)

судового розслідування, яке є складовою завдань кримінального провадження.

Крім того, слідчим суддям, яким наразі доводиться розглядати клопотання про проведення експертиз, зчаста бракує необхідних знань щодо предмету експертних досліджень, а також — можливостей конкретного виду експертизи. Дійсна потреба проведення експертизи у відповідному кримінальному провадженні та формування переліку питань, які пропонується поставити експерту, є відкритими питаннями. Та само це може спричинити непоодинокі необґрунтовані відмови у задоволенні відповідних клопотань сторін.

### **б) Щодо монополії державних установ на здійснення експертиз у кримінальному провадженні**

Передбачуваним наслідком монополізації державними експертними установами експертиз є збільшення корупційних ризиків, адже вибір місця проведення експертизи значно звужується і можливість незаконного впливу на установу зростає. Також це впливає на строк проведення експертиз. Наразі Київський науково-дослідний інститут судових експертиз призначає час завершення експертиз на квітень 2019 року, а Донецький інститут — лише початок проведення експертиз призначає на I квартал 2020 року. Тобто складається загрозна ситуація, коли учасники кримінального провадження будуть роками чекати на висновки експертів із державних установ. Можливість залучення приватного експерта є не тільки частиною принципу змагальності, а й незалежності, об'єктивності висновку експерта та, що важливо, гарантією швидкого досудового розслідування і судового розгляду кримінального провадження.

Також варто зауважити, що якість закону, в питанні монополізації експертиз, можна поставити під сумнів. Адже зміни було внесено лише до статті 7-ї Закону, де вказується, що суб'єктами судово-експертної діяльності в кримінальному провадженні є держав-

ні спеціалізовані установи. Водночас статтю 69 Кримінального процесуального кодексу України (який у цьому разі є спеціальним законом) передбачено, що експертом у кримінальному провадженні є особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи та якій доручено її провести. Тобто особа, яка має відповідну кваліфікацію, атестована у встановленому Законом порядку та інформацію про яку внесено до Реєстру атестованих судових експертів. При цьому Закон «Про судову експертизу» є частиною кримінального процесуального законодавства. Водночас, відповідно до такої засади кримінального провадження як законність, гарантованої статтю 9 КПК України, закони, положення яких стосуються кримінального провадження, повинні відповідати цьому Кодексу. При здійсненні кримінального провадження не може застосовуватись закон, який йому суперечить.

Таким чином можна зробити висновок дійти висновку, що оскільки положення статті 7 Закону «Про судову експертизу» суперечать положенням статті 69 КПК України, а статтями 242-244 КПК України не передбачено обов'язок подавати клопотання до слідчого судді виключно із вказанням державних спеціалізованих установ та керуючись такою засадою кримінального провадження як законність, слідчий, прокурор, може вказувати в клопотанні, а суд у відповідній ухвалі будь-яку експертну установу, експерта — і державних, і приватних.

Також пункт 7 частини 1 статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено право Національного бюро залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень Національного бюро, зокрема щодо здійснення досудового розслідування у кримінальних провадженнях щодо злочинів підслід-

них детективам. Однак зазначені зміни до КПК унеможливають застосування вказаної норми, що негативно впливає на виконання завдань та функцій Національного бюро стосовно протидії кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Іншим проблемним питанням в частині монополії державних установ та діяльності НАБУ є звуження кола установ, що надають такі послуги. Відповідно до статті 7 Закону України «Про судову експертизу», до державних спеціалізованих установ належать науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України; експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України. Це позбавляє детективів Національного бюро можливості звертатися за проведенням експертних досліджень не тільки до приватних, але й до державних установ, які, згідно із зазначеним Законом, не належать до спеціалізованих.

### **с) Щодо нових правил обчислення строків досудового розслідування**

Строк досудового розслідування обчислюється з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення в ЄРДР і має тривати не довше ніж шість/дванадцять/вісімнадцять місяців (залежно від тяжкості злочину) до повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину. Це означає, що за загальним правилом, слідчий зобов'язаний закрити кримінальне провадження в разі завершення встановлених строків і невручення повідомлення про підозру особі, незалежно від того чи було проведено повне досудове розслідування. Наслідком таких змін може стати початок чисельних відмов у реєстрації заяв про вчинення крими-

нального правопорушення, якщо підозрюваний не затриманий «по гарячих слідах»<sup>5</sup>.

Основним обґрунтуванням внесення таких змін народний депутат України А. Лозовий назвав реалізацію одного із завдань кримінального провадження — забезпечення швидкого розслідування та судового розгляду. Справді існує проблема затягування розслідування, особливо у провадженнях, відкритих за фактом вчинення кримінального правопорушення, деякі провадження залишаються відкритими по 5-10 років, у яких жодної підозри не вручено, проте, наприклад, на майно накладений арешт як на речовий доказ, як предмет звернення за цивільним позовом або як можливий вид покарання у вигляді конфіскації майна. Також існує проблема з надмірною завантаженістю слідчих та детективів, що так само негативно впливає на швидкість розслідування.

Водночас, таке «штучне пришвидшення» розслідування ризикує вплинути на його повноту. Особливо це стосується економічних, корупційних злочинів, вагомою частиною розслідування яких є ґрунтовна аналітична робота. Наприклад, розслідування складних корупційних схем із виведення коштів, здобутих злочинним шляхом, за кордон може тривати значно довше одного року, а за твердженням НАБУ, розкриття тільки банківської таємниці триває орієнтовно сім-десять місяців, з необхідністю подальшого проведення експертних досліджень<sup>6</sup>.

У європейських державах процесуальні строки переважно встановлені лише для процесуальних заходів (слідчих та розшукових

---

<sup>5</sup> Олександр Банчук. Як залишитися безкарним: рецепт від Радикальної партії // Українська правда, 07.09.2017 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/09/7/7154065/>

<sup>6</sup> НАБУ закликає Президента України ветувати зміни до КПК, які паралізують роботу органів досудового розслідування // Офіційний веб-сайт НАБУ, 04.10.2017 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-zaklykaye-prezydenta-ukrayiny-vetuvaty-zminy-do-kpk-yaki-paralizuyut-robotu-organiv>

дій, а також заходів забезпечення кримінального провадження). Для прикладу, практика Європейського суду з прав людини не містить тверджень про конкретні строки досудового розслідування. Суд займає позицію, що поняття строку досудового розслідування є узагальненим та багатокомпонентним, і вираховується з низки критеріїв, де момент повідомлення про підозру, як і момент початку досудового розслідування, береться до уваги поряд з іншими. Строки досудового розслідування в тому вигляді, як вони наразі передбачені в чинному КПК, є усіченим відтворенням радянської практики.

Також Європейський суд з прав людини напрацював критерії оцінки та загальновизнані засади ефективності досудового розслідування. Однією з таких засад є категорія «розумні строки». Ефективність досудового розслідування та розумні строки є взаємопов'язаними. Однак, оперативність та розумна швидкість є лише однією зі складових ефективності. Варто зауважити й те, що оперативність не має сама по собі нести загрозу ефективності, бо не є самоціллю. Адже основними завданням кримінального провадження є захист людини від кримінального правопорушення, і швидке, але неефективне, досудове розслідування не зможе гарантувати виконання цього завдання<sup>7</sup>.

Досудове розслідування не може тривати не визначений період часу, оскільки це суперечить завданнями кримінального провадження. Але його тривалість має зумовлюватися та вимірюватися на підставі низки критеріїв, а не на підставі лише одного.

Отож нові правила обчислення строків досудового розслідування ще глибше укорінюють саме радянський, а не європейський, підхід (стандарт). Через це цілковито нівелюється практичний зміст категорії «розумні строки», яка є засадою кримінального провадження, передбаченою КПК.

---

<sup>7</sup> Злата Симоненко. Похибка Лозового // Цензор. Реформи, 12.10.2017 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: [https://reforms.censor.net.ua/columns/3034102/pohybka\\_lozovogo](https://reforms.censor.net.ua/columns/3034102/pohybka_lozovogo)

#### **d) Щодо нових правил продовження строків досудового розслідування**

Відповідно до пунктів 2 і 3 частини 3 статті 294 КПК України, строк досудового розслідування може бути продовжений тільки слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженого з уповноваженим прокурором, а не відповідним прокурором, як це було раніше. Така новація може створювати додаткові ризики через значне збільшення впливу слідчого судді в конкретному кримінальному провадженні.

Необхідно також звернути увагу на певну нелогічність і незрозумілість схеми продовження строків розслідування, передбаченої пунктом 1 частини 3 статті 294 КПК: кожне продовження строку до моменту повідомлення особі про підозру повинно здійснюватися виключно слідчим суддею, а продовження строку розслідування до 3-ох місяців з дня повідомлення про підозру — лише на підставі рішення керівника місцевої прокуратури чи заступника Генерального прокурора (дозволу суду не потрібно). Так, згідно з процедурою продовження строків, за відсутності підозрюваної особи встановлений обов'язковий судовий контроль, а продовження строку до 3-ох місяців за наявності підозрюваного здійснюється самими прокурорами без залучення суду.

Також, у разі здійснення процесуального керівництва розслідуванням прокурором регіональної прокуратури необхідно звертатися за продовженням строків лише до заступника Генерального прокурора. Оскільки в такому разі відсутній керівник місцевої прокуратури, уповноважений на вирішення цього питання про строки. Зрозуміло, що такий процес погодження потребуватиме додаткових витрат часу та інших ресурсів.

Щодо розслідувань, які розпочинаються детективами НАБУ, то продовження їх строків до 3-ох місяців повинно здійснюватися керівником САП, який є заступником Генерального прокурора.

Загалом нові правила пропонувались і до цього представниками бізнес-середовища, які занепокоєні довготривалими «фактови-

ми» кримінальними провадженнями. Йдеться про провадження, які можуть тривати роками та в процесі яких ніхто не повідомляється про підозру. Водночас у них проводяться обшуки, застосовуються заходи забезпечення провадження, врешті-решт, це впливає на репутацію підприємства. Ймовірно, запропоновані правила і могли б змінити ситуацію, але будь-які зміни до законодавства мають бути системними. У випадку нових строків досудового розслідування для загально-кримінальних злочинів це означає, що якщо у слідчого є в провадженні злочин про вбивство людини і йому за 18 місяців не вдалося знайти підозрюваного, то він вимушений кожні 12 місяців звертатись до суду з обґрунтуванням необхідності продовження. Хоча Кримінальний кодекс України й передбачає строки давності, у межах яких можна притягнути до відповідальності особу, в цьому випадку — 15 років (частини 1 статті 115 КК). І слідчому треба щороку звертатись до суду, адже ймовірно через 10 років знайдеться особа, винувата у цьому злочині. Завжди існує можливість, що суд не продовжить такі строки, адже це дискреція його повноважень<sup>8</sup>.

### **е) Щодо можливості скасування повідомлення про підозру**

Слід визнати небезпечним повернення законодавцем до положення Кримінально-процесуального кодексу 1960-го року щодо можливості оскарження та скасування повідомлення про підозру. Відповідно до пункту 10 частини 3 статті 303 чинного КПК України, на стадії досудового розслідування підозрюваний, його захисник чи законний представник можуть оскаржити повідомлення слідчого, прокурора про підозру після спливу одного місяця з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального проступку або двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину, але не пізніше закриття прокурором кримінального провадження або звернення до суду з обвинувальним актом.

<sup>8</sup> Євген Крапивін. Коло домовленостей та обіцянок: що буде з «поправками Лозового»? // Лівий берег, 23.03.2018 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: [https://ukr.lb.ua/blog/evgen\\_krapivin/393373\\_kolo\\_domovlenostey\\_obitsyanok\\_shcho.html](https://ukr.lb.ua/blog/evgen_krapivin/393373_kolo_domovlenostey_obitsyanok_shcho.html)



На практиці це означатиме, що протягом двох місяців із моменту вручення повідомлення про підозру органи досудового розслідування збиратимуть докази, звертатимуться до суду з клопотаннями про обрання запобіжних заходів (наприклад, тримання під вартою), що вимагає від слідчого судді, відповідно до частини 2 статті 177 КПК України, опосередковано зробити висновок про обґрунтованість підозри. А згодом сторона захисту розпочне процес оскарження повідомлення про підозру. Це створить умови, за яких один слідчий суддя змушений буде фактично переглянути висновки іншого судді, який раніше приймав рішення у конкретному кримінальному провадженні, і вже встановив, що підозра була обґрунтованою. З іншого ж боку, після подання стороною захисту скарги на рішення слідчого/прокурора про повідомлення про підозру та до вирішення судом питання про скасування цього рішення досудове розслідування у конкретному кримінальному провадженні фактично буде заблоковане.

Окрім того, залишається нез'ясованим момент, з якого особа втрачатиме статус підозрюваного — з моменту повідомлення особи про підозру чи з моменту набрання судовим рішенням, у якому оскаржувалось таке повідомлення, законної сили. Поки судова практика не напрацьована, а Кримінальний процесуальний кодекс не встановлює чіткої процедури, правнича спільнота активно обговорює можливі шляхи вирішення цього питання.

Так, суддя Верховного Суду О. Яновська відстоює позицію, що момент, коли повідомлення про підозру ставатиме недійсним у зв'язку з його скасуванням за рішенням суду, залежить від того, що стало підставою для його оскарження. Суддя бачить два шляхи — оскаржувати повідомлення у зв'язку з його необґрунтованістю або ж у зв'язку з порушенням встановленого законом порядку здійснення такого повідомлення. Сторона захисту може наполягати на необґрунтованості підозри на момент оскарження, водночас складно буде довести необґрунтованість на етапі вручення повідомлення, оскільки досудове розслідування — це динамічний процес, і рівень обґрунтованості має зростати співвідносно

до ходу розслідування, таким чином повідомлення може бути визнане недійсним із моменту набрання законної сили рішення суду. Водночас, якщо буде йтися про порушення встановленого законом порядку вручення особі повідомлення про підозру, таке повідомлення може бути визнане недійсним на момент його вручення<sup>9</sup>. Так чи інакше, очевидним є недостатність законодавчого регулювання, що може призвести до суперечливої судової практики, яка може спричинити як блокування самого розслідування, так і порушення права особи на захист.

Окрім того, варто зауважити, що ще до запровадження положення про оскарження повідомлення про підозру, вже існувала практика скасування рішення слідчого щодо вручення підозри. Підставами суд визнавав недотримання формальних вимог КПК до повідомлення про підозру<sup>10</sup>. Захисник оскаржував дії слідчого відповідно до пункту 1 частини 2 статті 303 КПК України — як бездіяльність слідчого, яка полягала у нездійсненні ним інших процесуальних дій, які він зобов'язаний вчинити. Таке ж рішення прийняв Зарічний районний суд м. Сум, до якого захисник оскаржував порушення порядку вручення особі повідомлення про підозру<sup>11</sup>.

Також для практичного застосування цих положень залишається відкритим питання заходів забезпечення кримінального провадження, зокрема запобіжних заходів. Яка доля цих заходів і чи

---

<sup>9</sup> Скасування підозри — законодавче підґрунтя, проблеми, поради фахівців // Асоціація правників України, 07.09.2018 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://uba.ua/ukr/news/5882/>

<sup>10</sup> Ухвала слідчого судді у справі № 569/81/16-к від 11 січня 2016 року // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55139205>

<sup>11</sup> Ухвала судді у справі № 591/2880/17 від 14 серпня 2017 року// Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]/Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68287426>

знімаються вони автоматично — ці питання залишаються невіді- рішеними.

**ф) Щодо подання клопотань за місцем реєстрації юридичної особи органу досудового розслідування (положення скасовано)**

Такі зміни неодмінно спричинили б перешкоди в роботі не тільки НАБУ, чиї детективи територіальних управлінь змушені були б їз- дити з клопотаннями до Києва, але і в роботі Національної поліції, адже статус юридичної особи мають тільки Головні управління областей (ГУНП). Також перевантажені суди не змогли б вчасно розглядати отримані клопотання, що призвело б до можливої втрати доказової бази та невиправданого затягування розсліду- вання. До того ж це положення, яке очевидно було неприйнят- ним для всіх органів досудового розслідування, скасоване 22 бе- резня 2018-го року, про що йшлося вище.

Окремо варто звернути увагу на **проблему дії в часі «поправ- ки Лозового»**, тобто правила застосування її положень до кри- мінальних проваджень, які розслідувались до 15 березня 2018 року. Відповідно до пункту 4 параграфу 2 Прикінцевих положень Розділу 4 Закону України № 2147-VIII, нові правила досудового розслідування застосовуються виключно до справ, за якими ві- домості про кримінальне правопорушення, внесені в ЄРДР, після набрання чинності цих змін. Вони не мають зворотної дії в часі (не є ретроактивними).

Водночас статтю 5 КПК України, якою встановлено правила дії Кодексу в часі, встановлено, що процесуальна дія проводиться, а процесуальне рішення приймається згідно з положеннями КПК України, чинними на момент початку виконання такої дії або прийняття такого рішення. Тобто нові правила застосовують- ся до кримінальних проваджень, відомості щодо яких внесено до ЄРДР до 15 березня 2018 року (є ретроактивними).

Загалом серед юридичної спільноти найпоширенішим підходом є такий, що ректроактивність «поправки Лозового» відсутня. Цієї позиції зазвичай дотримуються як судді, так і службовці органів правопорядку. Одначе, час від часу науковці та юристи-практики беруть таку позицію під сумнів.

Скажімо, наводять аргумент, відповідно до якого стаття 58 Конституції України передбачає ретроактивну дію для законодавчих актів, які пом'якшують відповідальність особи. При цьому презюмується, що нові правила (процесуальні норми) пом'якшують відповідальність, а отже — мають застосовуватись до старих проваджень. Хоча в науковій літературі часто вказується на те, що відповідне положення Конституції України може бути застосовано виключно до норм матеріального права. При цьому сам поділ на норми матеріального та процесуального права є сумнівним, а тому можна вести дискусії про ті положення «поправки Лозового», які дійсно впливають на відповідальність особи.

Проміжним підсумком цих дискусій стало конституційне подання 54 народних депутатів з цього питання, яке надійшло до Конституційного Суду України 10 квітня 2018-го року<sup>12</sup>. Окрім згаданих вище аргументів у дискусії щодо ретроактивності «поправок Лозового», у конституційному поданні також висловлюється окрема лінія аргументації. Вона стосується статті 63 Конституції України (право на захист) і нової системи обчислення строків досудового розслідування з позиції норми, що пом'якшує відповідальність особи. У поданні наводяться рішення Європейського Суду з прав людини за статтею 13 (право на ефективний механізм захисту),

---

<sup>12</sup> Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 параграфу 2 Прикінцевих положень Розділу 4 Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 48, ст. 436) // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]/Режим доступу: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ccu/3\\_1778.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ccu/3_1778.pdf).

в яких ідеться про порушення розумних строків, затягування розслідування та низку справ за старим КПК, які тривали в середньому по 4-6 років. Тобто вихід за межі «розумних строків», які негативно впливають на становище підозрюваної особи. У поданні стверджується, що будь-який підозрюваний заслуговує на обмеження (зменшення) строків досудового розслідування конкретно-визначеним часом, що пом'якшує його відповідальність в цілому.



## ④ ДЕФОРМАЦІЯ РОЛІ СЛІДЧОГО СУДДІ

Найбільше непокоїть те, що аналізовані зміни до КПК, які нібито були покликані зміцнити європейські стандарти в кримінальному провадженні, суттєво деформували роль слідчого судді. Слідчі судді отримали повноваження, які не узгоджуються з їхньою загальноновизнаною роллю. До того ж повноваження, які дозволяють втручатися у рішення сторони обвинувачення про кримінальне переслідування конкретної особи (повідомлення про підозру), взагалі суперечать європейським стандартам.

Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 року, наголошує, що в процесі судочинства судді зобов'язані захищати права та свободи будь-якої особи.

Щонайменше з того часу наведений підхід щодо ролі судді (зокрема й під час досудового розслідування) лише зміцнювався. Навіть у справі боротьби з тероризмом роль судді досі залишається незмінною: у контексті кримінального права судді відіграють провідну роль у забезпеченні належної рівноваги в частині матеріального й процесуального права між необхідністю виявляти й переслідувати терористичні правопорушення та гарантуван-

ням дотримання прав тих осіб, які підозрюються та обвинувачуються у вчиненні подібних правопорушень<sup>13</sup>.

Консультативна рада європейських суддів (КРЕС)<sup>14</sup> підкреслює, що роль судді навіть у справах, які стосуються терористичних актів, не повинна відрізнятись від тієї ролі, яку суддя відіграє стосовно інших правопорушень, та що характер предмета розгляду не виправдовує відмову від звичайних правил, які регулюють компетенцію судів. Яким серйозним не було б правопорушення, суди повинні на всіх стадіях розслідування забезпечувати, щоб обмеження індивідуальних прав зводилися лише до критично необхідного ступеня, маючи на меті захист суспільних інтересів.

Як нагадує КРЕС, положення пунктів 3 та 4 статті 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод повинні дотримуватися щодо досудового затримання та засудження осіб у зв'язку з обвинуваченням у тероризмі. Судді, як гаранті індивідуальних свобод, повинні здійснювати контроль над заходами затримання та утримання під вартою, ужитими до встановлення вини. Цей контроль передбачає, що судді повинні мати можливість перевірити існування юридичних та фактичних підстав для утримання особи під вартою (включно з перевіркою підстав для підозри згідно з обвинуваченням, яке повинно доводитися до відома затриманої особи). У такий спосіб судді забезпечують гарантії стосовно поваги до гідності особи та права на захист, а також стосовно правомірності та необхідності обмеження цих прав із огляду на факти. Схожий судовий контроль стосується й пропорційності заходів поставленій меті та відсутності негативного впливу застосованих обмежень на принцип права на захист як такий. Цей контроль також перевіряє, чи затримана особа

---

<sup>13</sup> Висновок № 8 (2006) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про роль суддів у захисті верховенства права та прав людини в контексті боротьби з тероризмом.

<sup>14</sup> Консультативна рада європейських суддів є консультативним органом, створеним Комітетом міністрів Ради Європи з метою сприяння забезпеченню незалежності, неупередженості та професійності суддів.

не піддається катуванню або будь-якому іншому нелюдському чи такому поводженню, що принижує гідність<sup>15</sup>.

Кримінальний процесуальний кодекс України від 2012 року цілковито втілив зазначений стандарт. У пункті 18 статті 3 цього Кодексу визначено, що слідчий суддя — це суддя до повноважень якого належить здійснення у порядку, передбаченому цим Кодексом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні.

У цьому контексті слід згадати про принцип дискреційного обвинувачення. Як зазначає КРЄС, Рекомендація № (87) 18 «Стосовно спрощення кримінального правосуддя», ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року, схвалює принцип дискреційного обвинувачення «там, де це дозволяють звичаї і конституції держав-членів», і передбачає, що «в іншому випадку слід винайти засоби, які мали би подібну мету». Зазначена Рекомендація передбачає, що будь-яке рішення не підтримувати державне обвинувачення має «ґрунтуватися на законі» (пункт I. 2), «здійснюватися на певній загальній підставі, такій як суспільний інтерес» (пункт II. 4) і мати місце лише тоді, «коли орган, який підтримує обвинувачення, має належні докази вини» (пункт I. 2). КРЄС тлумачить третю умову як таку, що означає не більше ніж те, що питання дискреційного обвинувачення не може виникати, крім випадку, коли орган обвинувачення має належні докази вини. Але в тих випадках, коли належні докази вини (ще) не отримані, КРЄС вважає, що орган розслідування має вирішувати, чи подальші зусилля для отримання додаткових доказів виправдовуються з огляду на тяжкість та інші обставини<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Висновок № 8 (2006) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про роль суддів у захисті верховенства права та прав людини в контексті боротьби з тероризмом.

<sup>16</sup> Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів.



Інакше кажучи, висунення обвинувачення чи подальші зусилля для отримання додаткових доказів, зокрема й на ранніх етапах розслідування, є дискреційними повноваженнями органів обвинувачення (прокуратури) та розслідування. Така позиція втілилася і в інших документах Ради Європи, як-от у Рекомендації (2000) 19 Комітету щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000-го року.

Згідно з Рекомендацією (2000) 19, в усіх системах кримінального судочинства прокурори: приймають рішення про порушення і продовження кримінального переслідування; підтримують кримінальне обвинувачення в суді; подають апеляції на деякі судові рішення. У пояснювальному меморандумі до цієї Рекомендації наголошено, що насамперед прокурор відіграє провідну роль у порушенні та продовженні кримінального переслідування, хоча ця роль варіюється залежно від принципів роботи, від нормативної до дискреційної системи. По-друге, сама підтримка кримінального обвинувачення й аргументування справи в суді є прерогативою прокурора. Залежно від аналізованої судової системи прокурор, діючи або прямо, або через служби, над якими він здійснює контроль або нагляд, може бути наділений повноваженнями вживати заходи які передбачають втручання у свободи фізичної особи. Але якщо прокурори уповноважені вжити заходів, що призведуть до втручання в основні права і свободи підозрюваного, то за цими заходами повинен бути встановлений судовий контроль. У такому разі Комітет Міністрів Ради Європи вкотре підкреслює необхідність судового перегляду [втручання в свободи фізичної особи], заявляючи, що тільки суди можуть гарантувати свободи.

Тут необхідно нагадати, що сам факт повідомлення особи про підозру не обмежує права такої особи, як і не обтяжує її свободи у інший спосіб. Пункт 1 частини 7 статті 42 КПК вказує на потребу з'являтися за викликом слідчого/прокурора, пункт 2 передбачає обов'язок

виконувати рішення слідчого судді, а пункт 3 стосується виконання законних вимог слідчого/прокурора. Ці обов'язки є універсальними для кожної особи, до якої слідчий/прокурор звернеться з викликом або законною вимогою. Наразі усі процесуальні дії, які обмежують права або втручаються у свободи (слідчі та розшукові дії, а також заходи забезпечення кримінального провадження) і так проводяться лише з дозволу слідчого судді. Тобто як до, так і після аналізованих змін до КПК, прокурор не наділений повноваженнями вживати заходів, які передбачають втручання у свободи фізичної особи (підозрюваного).

Водночас у спільному висновку КРЕС та Консультативної ради європейських прокурорів<sup>17</sup> (Бордоська декларація)<sup>18</sup> наголошено на тому, що відкритим для судового контролю повинно бути рішення прокурора про відмову у висуненні обвинувачення (дискреційне повноваження), та що необхідно надавати будь-якій постраждалій особі, зокрема, жертві можливість домагатися перегляду рішення прокурора не порушувати кримінальну справу (постраждала особа повинна мати можливість звернутися безпосередньо до суду).

У пояснювальній записці до Бордоської декларації вкотре наголошено, що в системах, де розслідування перебуває під наглядом прокурора, чий статус надає йому судові повноваження, вкрай важливо, щоби будь-які заходи, що вживаються в умовах суттєвого порушення свобод, зокрема тимчасове утримання, контролювалися суддею або судом; що у країнах, де розслідування кримінальних справ проводиться поліцією або іншими правоохо-

---

<sup>17</sup> Консультативна рада європейських прокурорів, заснована Комітетом Міністрів Ради Європи з метою підготовки висновків стосовно питань, які стосуються органів прокуратури, а також сприяння ефективній імплементації Рекомендацій (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи від 6 жовтня 2000 року щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя.

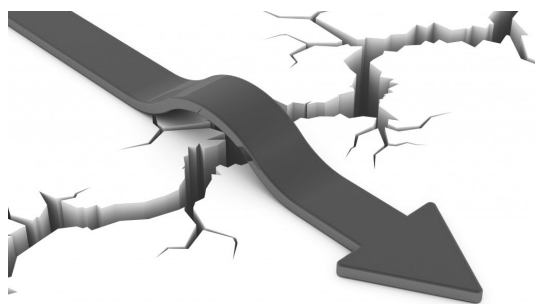
<sup>18</sup> Висновок № 12 (2009) Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 (2009) Консультативної ради європейських прокурорів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві (Бордоська декларація).

ронними органами, судді виступають у ролі гарантів індивідуальних свобод (habeas corpus), особливо щодо досудового тримання під вартою, і мають забезпечувати дотримання прав відповідача.

Окреслені стандарти втілилися не лише в рекомендаціях органів Ради Європи. Європейський суд із прав людини, рішення якого є джерелом права в Україні, аналогічно розглядає роль судді на досудовому розслідуванні, зокрема в питанні перевірки підстав для підозри.

Європейський суд із прав людини зважає на питання «обґрунтованості підозри» лише у випадках розгляду питання про затримання, взяття під варту та попереднє ув'язнення заявників. Крім того, Європейський суд дотримується позиції, що «питання про те, що арешт або тримання під вартою до суду є виправданими тільки тоді, коли доведено факт вчинення та характер інкримінованих правопорушень, ставити не можна, оскільки це є завданням попереднього розслідування, сприяти якому має й тримання під вартою»; а «факти, які є причиною виникнення підозри не повинні бути такими ж переконливими, як ті, що є необхідними для обґрунтування обвинувального вироку чи й просто висунення обвинувачення, черга якого надходить на наступній стадії процесу кримінального розслідування» (зокрема див. рішення у справах № 9627/81 «Феррарі-Браво проти Італії», № 14310/88 «Мюррей проти Сполученого Королівства»).

Отже, відповідно до європейських стандартів, перевірка підстав для підозри не може бути самостійним заходом судового контролю. Така перевірка може здійснюватися лише у випадку обмеження свободи особи, аби запобігти необґрунтованому втручанню або звуженню прав чи свобод такої особи. Інституту слідчого судді не властива функція перегляду рішення прокурора про підозру. Крім того, наведені документи Ради Європи також дають підстави для висновку, що судовий контроль під час призначення експертиз не є необхідною чи обов'язковою умовою справедливого правосуддя.



## 5 ДІЇ ЩОДО УСУНЕННЯ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ «ПОПРАВКИ ЛОЗОВОГО»

Одразу після ухвалення Закону 3 жовтня 2017 року згадані вище зміни зазнали критики передовсім із боку органів правопорядку. З публічною позицією виступило і НАБУ<sup>19</sup>, назвавши зміни до КПК у цій частині такими, що призведуть до колапсу в роботі агентства та інших органів досудового розслідування та паралізують систему правосуддя загалом.

Зміни набули чинності 15 березня 2018 року, в цей же день Верховна Рада України не підтримала проект закону 7547<sup>20</sup>, покликаний повернути попередню редакцію КПК.

22 березня 2018 року парламент ухвалив у цілому Закон про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення деяких положень, яким все ж таки скасував необхідність подавати клопотання про застосування заходів забез-

---

<sup>19</sup> НАБУ закликає Президента України ветоувати зміни до КПК, які паралізують роботу органів досудового розслідування // Офіційний веб-сайт НАБУ, 04.10.2017 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-zaklykaye-prezydenta-ukrayiny-vetuvaty-zminy-do-kpk-yaki-paralizuyut-robotu-organiv>

<sup>20</sup> Проект Закону № 7547 від 05.02.2018 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63408](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63408)

печення за місцем реєстрації органу досудового розслідування як юридичної особи. Це єдине положення, яке вдалося скасувати спільними зусиллями народних депутатів та керівництва органів правопорядку, які брали участь у дискусіях в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Тим часом у Верховній Раді України вже зареєстровані, але залишаються досі не розглянутими законопроекти, покликані виправити ці нововведення, — проекти № 8116 про внесення змін до деяких законів України щодо підстав проведення експертизи від 14 березня 2018 року<sup>21</sup>, який вже опрацьований профільним комітетом та очікує другого читання, проект № 8249 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури проведення експертиз від 6 квітня 2018 року<sup>22</sup>, проект № 8150 від 16 березня 2018 року про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо вдосконалення кримінального судочинства<sup>23</sup>.

Наразі очікує на друге читання проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності № 8336 від 4 травня 2018 року<sup>24</sup>. Він передбачає певні послаблення для сторін кримі-

---

<sup>21</sup> Проект Закону № 8116 від 14.03.2018 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63614)

<sup>22</sup> Проект Закону № 8249 від 06.04.2018 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63818](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63818)

<sup>23</sup> Проект Закону № 8150 від 16.03.2018 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63657](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63657)

<sup>24</sup> Проект Закону № 8336 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності // Веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]/Режим доступу: <https://goo.gl/b8H88>

нального провадження у питанні призначення експертизи. Зокрема, під час розслідування загально-кримінальних злочинів законопроектом пропонується повернути попередню процедуру призначення експертизи (наприклад, для встановлення причин смерті, завданих тілесних ушкоджень тощо) без залучення слідчого судді. Однак і надалі зберігатиметься «монополія» державних експертних установ на проведення експертиз у кримінальних провадженнях.

Також цей проект закону жодним чином не сприятиме полегшенню процедури в розслідуваннях, здійснюваних НАБУ. Він встановлює, для проведення почеркознавчої експертизи, лінгвістичної експертизи мовлення, експертизи відео-, звукозапису, економічної експертизи, товарознавчої експертизи (якщо вартість об'єкта товарознавчої експертизи в 200 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб) сторона обвинувачення зобов'язана і надалі звертатися з відповідними клопотаннями до слідчого судді.

Окрім цього законопроектом виключається можливість допитати експерта щодо висновку як свідка. При цьому, експерт може подати письмове роз'яснення до суду. Запровадження альтернативного інституту — письмових роз'яснень експерта — не є рівнозначною заміною можливості допиту експерта як свідка. По-перше, «листування» між слідчим, прокурором та експертом може бути досить тривалим, оскільки кожне роз'яснення експерта може призводити до нових запитань з боку слідчого, прокурора. По-друге, це дозволяє експерту на власний розсуд вирішувати, чи є необхідність у наданні письмового роз'яснення і необґрунтовано відмовлятися від його надання. По-третє, стаття 384 КК України встановлює кримінальну відповідальність лише за надання завідомо неправдивого висновку експерта, але не за надання завідомо неправдивих письмових роз'яснень, у яких експерт може намагатися з тих чи інших причин маніпулювати твердженнями

у висновку, коригувати свої попередні твердження на користь однієї зі сторін кримінального процесу тощо<sup>25</sup>.

17 жовтня 2018 року Національне антикорупційне бюро України заявило, що вважає неприйнятними запропоновані зміни до законодавства та закликала парламентарів цілковито скасувати норми, які унеможливають ефективні розслідування корупційних злочинів, становлять загрозу незалежності правоохоронних органів, порушують права потерпілих, цивільних позивачів та інших учасників кримінального процесу<sup>26</sup>.

А проте в той же день Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності рекомендував парламенту ухвалити в цілому проект Закону № 8336. Єдина принципова зміна в законопроекті, яку допустив профільний парламентський комітет, це відмова від ідеї утворення Єдиного державного реєстру судових експертиз та експертних досліджень. Існував ризик, що дані з цього реєстру могли використовуватися для впливу на експертів і результати їхніх досліджень.

---

<sup>25</sup> Експертний висновок Центру політико-правових реформ на законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності судового експерта та належного забезпечення здійснення судово-експертної діяльності» (р. № 8336) // Веб-сайт ЦППР [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://goo.gl/3DWwu4>

<sup>26</sup> Заява Національного антикорупційного бюро України «Запропоновані зміни до КПК ставлять під загрозу незалежність та блокують роботу НАБУ і САП» щодо проекту Закону № 8336 // Веб-сайт НАБУ, 17.10.2018 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://goo.gl/1kChf3>



## **⑥ АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ КПК УКРАЇНИ З «ПОПРАВКОЮ ЛОЗОВОГО» НАЦІОНАЛЬНИМ АНТИКОРУПЦІЙНИМ БЮРО УКРАЇНИ ТА ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

Загалом практика застосування нових правил досудового розслідування в Національному антикорупційному бюро України наразі не сформована. Випадки застосування нових правил є поодинокими, а їх системний вплив поки що рано оцінювати. Водночас всі теоретичні прогнози, згадані вище, є цілком обґрунтованими, разом з тим часу для їх реалізації в правозастосуванні поки що замало.

Дані анкетування 53 детективів центрального управління НАБУ щодо застосування під час досудового розслідування нових положень КПК України, внесеними «поправкою Лозового» в період з 15 березня до 15 вересня 2018 року, аналізу рішень в Єдиному реєстрі судових рішень та статистичних даних органів правопорядку засвідчили таке.



## **1. Щодо нових правил проведення експертиз у кримінальному провадженні**

Детективи НАБУ звертались 5 разів із клопотаннями до слідчого судді щодо призначення експертизи в кримінальному провадженні. Випадків відмови слідчого судді в призначенні експертизи не зафіксовано. Під час особистого спілкування із детективами НАБУ зафіксовано, що перед тим, як нові правила набрали чинності, було призначено значну кількість експертиз самостійно, крім того в кримінальних провадженнях розпочатих до 16 березня 2018 року застосовуються норми пункту 4 параграфу 2 Прикінцевих положень Розділу 4 Закону України № 2147-VIII. Схожа практика зустрічалася також у Національній поліції та в інших органах правопорядку.

У цих 5-ох випадках середній строк отримання відповідної ухвали слідчого судді після задоволення ним клопотання склав 4 тижні. При цьому медіаною є 2 тижні. Відповідно до КПК України клопотання має бути розглянуто у 5-денний строк.

Щодо висновку експерта — середній строк отримання висновку експерта після задоволення клопотання слідчим суддею становить 2,5 місяці. Під час розгляду інколи відбувались уточнення питань. При цьому практика є різною — детективи можуть звертатися до слідчого судді для уточнення питання, можуть надсилати лист про уточнення питань безпосередньо експерту або робити уточнення вже після отримання висновку. Нагадаємо, що в одному випадку детектив НАБУ звертався до слідчого судді для уточнення питань шляхом подання клопотання, яке було задоволено. Тобто на цьому етапі існував ризик незадоволення клопотання слідчим суддею.

Щодо монополії державних експертних установ детективи НАБУ однозначно вказали на негативний характер таких змін. Зокрема, що *«негативний вплив. Деякі експертизи (давність підпису) швидше і якісніше роблять приватні експертні установи»*. Або *«впро-*

*ваджені зміни переважно вплинули на строк проведення судових економічних та товарознавчих експертиз. Із збільшенням навантаження на судових експертів КНДІСЕ, строк проведення експертиз збільшився».*

Щодо строків проведення експертиз також зазначається, що *«на даний час державні експертні установи перевантажені. Експертизи, які призначалися протягом червня-серпня 2018 року ставляться у чергу з орієнтовним строком виконання у першому півріччі 2019 року». А також те, що «... значно вирости корупційні ризики та можливості для різноманітних зловживань представниками експертних установ, у зв'язку з ростом попиту на їхні «послуги». У такій ситуації детективи НАБУ не мають жодних процесуальних важелів впливу. Один респондент вказав, що він звертався до експертної установи з офіційним листом керівництва щодо важливості експертизи для завершення досудового розслідування.*

Загалом в Єдиному реєстрі судових рішень є велика кількість ухвал слідчих суддів про призначення експертизи, кількість яких може сягати 800000 на рік. Вибірковий аналіз ухвал слідчих суддів (аналіз 100 ухвал слідчих суддів протягом декількох місяців в різних регіонах України<sup>27</sup>) показує, що переважають випадки, в яких слідчі судді повністю задовольняють клопотання. Це дозволяє констатувати, що, по-перше, жодного судового контролю на цій стадії не відбувається, адже судді виконують просту роль із «штампування» рішень, а по-друге, держава неефективно використовує обмежені ресурси правосуддя, що перебувають в її розпорядженні.

Також слід звернути увагу на практику, коли для використання експертних знань у кримінальному провадженні залучають від-

<sup>27</sup> Ухвали у справах № 766/16574/18 від 09.10.2018; № 577/4410/18 від 09.10.2018; № 233/3061/18 від 23.10.2018; № 642/5401/18 від 16.10.2018; № 322/1216/16 від 21.09.2018; № 623/1405/18 від 25.06.2018; № 308/5889/18 від 30.05.2018 та ін. Щодо НАБУ ухвали у справах № 760/23429/18 від 17.09.2018; № 760/25515/18 від 05.10.2018 та ін.

повідну особу як спеціаліста. Це дозволяє зекономити час сторонам обвинувачення через непотрібність залучення слідчих суддів для вирішення питання про призначення експертизи, а також — залучити кваліфікованих знавців, які не перебувають на посаді експерта в державній спеціалізованій установі. Хоча загалом слідчі судді задовольняють клопотання про проведення експертиз, це сповільнює сам процес досудового розслідування. Разом із навантаженням на експертні установи та завантаженням суддів, які виконують функції слідчих суддів в цілому, можна говорити про те, що хоча строки і не виходять за межі статті 219 КПК України, але середній строк досудового розслідування зріс.

Виникає питання про досягнення завдання кримінального провадження, визначеного у статті 2 КПК України, а саме забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду. В умовах судової реформи, яка на поточному етапі характеризується значним дефіцитом суддів, зокрема в кримінальному провадженні, питання ефективного використання ресурсів правосуддя стає особливо актуальним.

## **2. Щодо нових строків досудового розслідування**

У вказаний період анкетування випадків звернення до суду з продовженням строків досудового розслідування не зафіксовано. Оскільки НАБУ, як і інші органи правопорядку та правосуддя, зайняли позицію, що нові правила слід застосовувати виключно до кримінальних проваджень, відомості про які внесено в ЄРДР після 15 березня 2018-го року, то 1-річні або 1,5-річні строки, передбачені статтею 219 КПК, на момент підготовки цього аналізу ще не настали.

У Єдиному державному реєстрі судових рішень станом на 15 жовтня виявлено близько 20 рішень слідчих суддів щодо питань продовження строків розслідувань, де вже є підозрювані особи.

Переважно судді погоджуються з доводами сторони обвинувачення і задовольняють клопотання про продовження строків

розслідування. Основними причинами для таких рішень стає необхідність проведення необхідних слідчих дій і експертних досліджень, які не вдалося завершити протягом попереднього строку.

Однією з причин відмови у продовженні строків була відсутність погодження відповідного клопотання з боку прокурора певного рівня (ухвала слідчого судді Придніпровського районного суду м. Черкаси у справі № 711/4441/18 від 1 червня 2018 року). Іншою причиною була відсутність рішення керівника місцевої прокуратури чи заступника Генерального прокурора про продовження строку розслідування до 3 місяців і звернення до слідчого судді про продовження строку до 6 місяців (ухвала слідчого судді Придніпровського районного суду м. Черкаси у справі № 711/4686/18 від 8 червня 2018 року).

Однак в обох зазначених випадках судді лише відмовляли у задоволенні клопотань і жодним чином не вирішували питання про подальшу долю цих проваджень (про їх закриття тощо) і дію запобіжних заходів, застосованих до підозрюваних.

Виявлений випадок продовження строку розслідування у провадженні, яке розпочате до 15 березня 2018-го року, а саме — 27 січня 2018 року (ухвала слідчого судді Рогатинського районного суду Івано-Франківської області у справі № 349/116/18 від 23 квітня 2018 року).

Невелика кількість виявлених рішень слідчих суддів продовження/непродовження строків розслідування у порівнянні з десятками тисяч зареєстрованих проваджень може також свідчити про вироблення своєрідної тактики з боку органів розслідування — максимальне відтермінування часу повідомлення про підозру особам і збір необхідних доказів за відсутності сторони захисту, яке також дозволяє не витратити в майбутньому свій час і ресурси на погодження клопотань у вищестоящих прокурорів і на відповідні звернення до слідчого судді.

Тому судовий контроль за строки розслідування з інструменту захисту прав людини ризикує перетворитися на спосіб обмеження можливостей сторони захисту. Таким чином відбувається деформація ролі слідчого судді на досудовому розслідуванні.

У розрізі цієї проблеми залишається актуальним питання наукової доктрини та якості закону в цьому аспекті, адже за рік-півтора суди можуть змінити свою позицію і визнавати докази недопустимими у зв'язку із грубими процесуальними порушенням. Тож питання залишається відкритим.

### **3. Щодо можливості оскарження повідомлення про підозру**

Під час анкетування детективів НАБУ було зафіксовано 1 випадок оскарження стороною захисту повідомлення про підозру у кримінальних провадженнях, які розслідують детективи відповідного органу.

При цьому сторона захисту обґрунтовувала це порушенням процесуальних норм. Скарга до слідчого судді перебуває на стадії розгляду, результат поки невідомий.

Загалом у Єдиному державному реєстрі судових рішень виявлено близько сотні рішень судів, які стосуються оскарження повідомлень про підозру. Переважно судді відмовляють у задоволенні таких скарг.

Апеляційні суди сформуливали свою позицію щодо неможливості оскарження повідомлень про підозру у провадженнях, розпочатих до 15 березня 2018-го року (див., зокрема, ухвала Апеляційного суду міста Києва у справі № 11-сс/796/2364/2018 від 26 квітня 2018-го року, ухвала Апеляційного суду Полтавської області у справі № 11-сс/786/247/18 від 18 травня 2018-го року, ухвала Апеляційного суду Одеської області у справі № 11-сс/785/1245/18 від 27 липня 2018-го року).

Водночас є ухвала слідчого судді Тульчинського районного суду Вінницької області у справі № 147/1187/17 від 6 липня 2018-го

року й ухвала слідчого судді Міжгірського районного суду Закарпатської області у справі № 302137/18 від 10 липня 2018-го року, які всупереч положенням закону, скасували повідомлення про підозру в провадженнях, розпочатих задовго до 15 березня 2018-го року.

Останній випадок не є рідкісним, адже чи то через наявність умислу на порушення, чи то через необізнаність у законодавчих змінах, слідчі судді задовольняють клопотання сторони захисту про скасування повідомлення про підозру у провадженнях, розпочатих до 16 березня 2018-го року. Показовим є випадок слідчого судді Зарічного районного суду м. Суми, яка неодноразово ухвалювала рішення про скасування повідомлення про підозру. Так, 9 серпня 2017-го року нею було скасовано повідомлення про підозру колишньому високопосадовцю, а 11 травня 2018-го року — депутата, стосовно якого кримінальне провадження розпочате ще 19 вересня 2017-го року. Наразі прокуратурою Сумської області розпочато кримінальне провадження за частиною 2 статті 375 КК України<sup>28</sup>. Разом з тим відкритими залишаються питання подальшої долі зібраних доказів, встановлених заходів забезпечення кримінального провадження тощо.

---

<sup>28</sup> Прокуратура розпочала кримінальне провадження за фактом ухвалення слідчим суддею Зарічного районного суду м. Суми завідомо неправосудного рішення // Веб-сайт Прокуратури Сумської області, 19.06.2018 р. [Електронний ресурс]/Режим доступу: [https://sumy.gp.gov.ua/ua/news\\_in.html?\\_m=publications&t=rec&id=231472&fp=101](https://sumy.gp.gov.ua/ua/news_in.html?_m=publications&t=rec&id=231472&fp=101)



## **ВИСНОВКИ**

**1.** Нетривалий час дії «поправок» А. Лозового до КПК поки що негативно (ні статистично, ні змістовно) не відобразився на діяльності органів досудового розслідування, прокуратури і суддів (крім суттєвого збільшення кількості справ щодо призначення експертиз).

Тому не виявлено усталеної практики необґрунтованих відмов слідчими суддями в призначенні експертизи, у продовженні строків досудового розслідування чи скасуванні повідомлень про підозру.

Але з часом, ми припускаємо, відбудеться незворотній негативний вплив на діяльності системи кримінальної юстиції.

**2.** Зміни до КПК суттєво деформували роль слідчого судді, оскільки дозволяють їм втручатися у рішення сторони обвинувачення про кримінальне переслідування конкретної особи (повідомлення про підозру), що, на наше переконання, суперечить європейським стандартам.

**3.** Повноваження слідчих суддів щодо призначення експертизи не можуть ефективно реалізовуватися через нестачу необхідних знань щодо предмету експертних досліджень та можливостей конкретного виду експертизи.

**4.** Державні спеціалізовані експертні установи, які отримали «монополію» на проведення експертиз у кримінальних провадженнях, надмірно завантажені. Вони призначають початок проведення експертиз вже на початок 2020-го року.

Внаслідок цього суттєво зростає строк досудових розслідувань. Така ситуація призведе до того, що розслідування не будуть завершуватися до часу закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, що потребуватиме закриття відповідних кримінальних проваджень.

**5.** Запровадження «монополія» держави на проведення експертизи в кримінальних провадженнях не враховує існування інших державних спеціалізованих експертних установ (наприклад, у сфері діяльності Мінекономіки), прямо не вказаних у Законі, які могли би зменшити навантаження на експертні інститути.

**6.** В умовах обмеження доступу сторін кримінального провадження до експертних знань виникла неформальна практика залучення в обхід судової процедури приватних експертів як спеціалістів в порядку, передбаченому статтею 71 КПК.

**7.** Запровадження судового порядку продовження строків досудового розслідування зумовило виникнення неформальної практики в органів розслідування, яка передбачає максимальне відтермінування часу повідомлення про підозру особам і збір необхідних доказів за відсутності сторони захисту. Тому судовий контроль за строками розслідування може спричинити обмеження можливостей сторони захисту.



## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

**Олександр Банчук** — член правління Центру політико-правових реформ, головний експерт групи «Реформа органів правопорядку» РПР

**Євген Крапивін** — експерт Асоціації УМДПЛ, експерт групи «Реформа органів правопорядку» РПР

**Володимир Петраковський** — старший викладач НаУКМА, менеджер групи «Реформа органів правопорядку» РПР, StateWatch

**Злата Симоненко** — адвокат, партнер АО «Солодко і партнери», член Ради громадського контролю при НАБУ, експерт групи «Реформа органів правопорядку» РПР

ВЕРСТКА І ДИЗАЙН:  
Марія Бойко

Підписано до друку 15.02.2019  
Папір крейдований  
Формат 148x210 мм  
Тираж 100 прим.  
Цифровий друк  
Гарнітура Open Sans



**Рада**  
**Громадського**  
**Контролю** 