

Оцінка деяких пропозицій щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України в частині системи обчислення строків досудового розслідування у кримінальному провадженні

1. Загальна позиція

Чинний КПК України зазнав суттєвої історії змін до статей 219, 284, 294 та 295, якими врегульовано систему обчислення строків досудового розслідування. Так, первинна концепція передбачала, що строки досудового розслідування обмежуються лише після повідомлення особі про підозру, що пов'язано з інвазивним впливом на її права і свободи з боку органів влади. Така система зазнала суттєвих змін 15 березня 2018 року (Закон №2147-VIII від 03.10.2017) – з цього моменту строки обмежувались і до повідомлення про підозру, а судовий контроль за продовженням усіх строків в кримінальному провадженні належав до функцій слідчого судді, суду в межах контролю за дотриманням прав і свобод у кримінальному провадженні (до цього – прокурору відповідного рівня).

Врешті Законом №3509-IX від 08.12.2023, який набрав чинності 1 січня 2024 року, відбулось часткове повернення до системи обчислення строків, яка існувала до 15 березня 2018 року (скасовано обмеження строків до повідомлення про підозру у т.зв. «фактових провадженнях», але збережено продовження строків після повідомлення про підозру слідчим суддею та правовий наслідок у виді закриття кримінального провадження у разі вичерпання цих строків).

Така непослідовна політика законодавця засвідчує наявність різних поглядів на те, яка система обчислення строків досудового розслідування має існувати для досягнення цілей кримінального провадження. На наш погляд, **система обчислення, впроваджена у 2012 році, повністю відповідає завданням кримінального провадження, адже лише після повідомлення про підозру особі відбувається втручання у реалізацію її прав і свобод (обшуки, заходи забезпечення кримінального провадження тощо), тож це сприяє дотриманню слідчими та прокурорами «розумних строків» досудового розслідування.**

Водночас практика імплементації положень КПК у редакції від 15 березня 2018 року продемонструвала **позитивний вплив на дотримання прав і свобод людини під час продовження строків досудового розслідування слідчим суддею, особливо на рівні загальних судів районного рівня, що загалом підвищує рівень гарантування державою права на справедливий суд.**

Відтак, чинна система обчислення строків, станом на 1 січня 2024 року, відповідає європейським стандартам та не потребує змін.

Нижче ми 1) коментуємо конкретні пропозиції з вказанням їх вад; 2) надаємо аналіз законодавства країн G7, які визнані лідерами демократичного розвитку і є сталими партнерами України з відповідними висновками щодо української правової системи.

2. Щодо конкретних пропозицій змін до законодавства

Пропозиція:

1) скасувати пункт 10 частини 1 статті 284 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) про закінчення строку досудового розслідування як підстави для закриття кримінального провадження.

Пунктом 10 ч. 1 ст. 284 КПК України передбачено, що кримінальне провадження закривається після повідомлення особі про підозру у разі, якщо закінчився строк досудового розслідування, визначений статтею 219 цього Кодексу, крім випадку повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.

Це положення законодавства утворює правовий наслідок недотримання строків досудового розслідування кримінального провадження. Виняток, який стосується злочинів проти життя і здоров'я обумовлений зобов'язаннями України за ст. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в частині ефективного розслідування порушень права на життя.

Вилучення цієї норми з КПК України утворить прогалину в законодавстві, яка призведе до тимчасового судового різнотлумачення, допоки не буде сформована єдина правова позиція Верховного Суду з цього питання. Враховуючи систему норм щодо обчислення строків досудового розслідування, а також з урахуванням цільового тлумачення призначення строків досудового розслідування після повідомлення про підозру, з великою вірогідністю правова позиція Верховного Суду полягатиме у тому, що у разі спливу таких строків провадження закривається. Іншими словами – повторюватиме зміст чинного п. 10 ч. 1 ст. 284 КПК України.

Відтак, свідоме вилучення з КПК України положення щодо правового наслідку недотримання строків досудового розслідування, що є порушенням кримінальної процесуальної форми, навряд чи є вдалим рішенням для законодавця. Відсутність такої норми у 2012-2018 роках обумовлена її виведенням із загальних засад кримінального провадження, що не викликало

сумнівів ані у сторони захисту, ані у сторони обвинувачення, ані у суддів, що порушення строків розслідування має наслідком закриття кримінального провадження або звернення до суду з обвинувальним актом.

Пропозиція:

2) скасувати положення частини 1 статті 294 і статті 295 КПК про можливість продовження строків досудового розслідування слідчим суддею та передати це повноваження прокурорам.

Фактично пропонується повернутись до моделі, яка діяла до 15 березня 2018 року, в якій строк досудового розслідування продовжував керівник місцевої прокуратури (3 місяці) / керівник регіональної прокуратури або його перший заступник чи заступник (6 місяців) / Генеральний прокурор чи його заступник (12 місяців).

Оскільки йдеться про випадки, коли особі повідомлено про підозру, то й розслідування має завершитись якнайшвидше – протягом двох, шести, дванадцяти місяців – адже вона постійно з'являється на допити, слідчі дії, щодо неї зазвичай застосовуються заходи забезпечення кримінального провадження, зокрема запобіжні заходи, вона виконує інші процесуальні обов'язки. Інакше кажучи, її права та свободи тимчасово обмежені, й що коротшим буде термін цього обмеження, то менш інвазивним є таке втручання.

Відтак для уникнення випадків затягування строків розслідування стороною обвинувачення – з підстав як неналежного виконання службових обов'язків, так і умисного свавільного обмеження прав підозрюваного – контроль обґрунтованості продовження цих строків має бути. Оскільки функцією слідчого судді є контроль за дотриманням прав і свобод людини, а права і свободи підозрюваного після повідомлення про підозру обмежені, то цілком логічно, що для якісного розгляду клопотань про продовження строків досудового розслідування після повідомлення про підозру це має здійснювати слідчий суддя, а не прокурор. Тим паче об'єктивність та неупередженість прокурора під час вивчення матеріалів кримінального провадження (нехай і керівника відповідного рівня) менша, аніж судді, адже він як сторона обвинувачення зацікавлений у результативності роботи своїх підлеглих.

Якщо для прокурорів рівня Офісу Генерального прокурора чи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури це менш відчутно на практиці, то на рівні загальних судів у невеликих містах це велике питання щодо неупередженості, тож додаткові запобіжники від

свавільного обмеження прав і свобод людини шляхом затягування строків розслідування після повідомлення про підозру необхідно зберегти як процесуальну гарантію у кримінальному провадженні.

Компромісним варіантом може бути впровадження змішаної моделі продовження строків досудового розслідування залежно від його форми – у разі дізнання (щодо кримінальних проступків) строки продовжує прокурора; а у разі досудового слідства (щодо злочинів) – слідчий суддя. При цьому строки досудового слідства можна було б розширити для особливо тяжких злочинів, адже такі злочини як ч. 5 ст. 191, ч. 4 ст. 368 КК України і десятки інших, які можуть бути багатоепізодними і із залученням великої кількості учасників і за замовчуванням потребувати більше часу на розслідування. Так, пропонуємо застосовувати строк у 12 місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого злочину та 18 місяців із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні особливо тяжкого злочину.

3. Строки досудового розслідування у державах-учасниках G7

Сполучене Королівство

Правила кримінального процесу 2020 року зі змінами (The Criminal Procedure Rules 2020: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/759/contents/made>); *Закон про магістратські суди 1980 року зі змінами* (Magistrates' Courts Act 1980: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/43/contents>)

На відміну від багатьох західних країн особливістю кримінального процесу Сполученого Королівства є відсутність лімітів строку досудового розслідування *кримінальних правопорушень* (indictable offences). Загальний принцип англійського загального права полягає в тому, що за відсутності спеціальних законодавчих положень про протилежне, не існує жодних формальних часових обмежень для початку кримінального переслідування. Такий підхід ґрунтується на давно усталеній доктрині справедливості *nullum tempus occurrit regit*, яка стверджує, що як аспект суверенного імунітету «час не працює проти Корони»¹.

1 Vogler, Richard. Why is There No Statute Limitations for Criminal Cases in England and Wales? DPCE Online, [S.l.], v. 49, n. 4, jan. 2022.– P. 3914.

Розслідування можуть тривати в межах строків давності притягнення до кримінальної відповідальності – щодо окремих тяжких злочинів, наприклад сексуальне насильство щодо дітей, торгівля людьми, міжнародні злочини² такі строки відсутні («unforgivable» offences).

Фактично юридична система керується принципом «розумних строків» розслідування та судового розгляду, аналогічної до вимоги «справедливого судового розгляду» у практиці ЄСПЛ щодо тлумачення ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини.

При цьому, якщо підозрюваному здається, що розслідування триває надмірно довго і порушує «розумні строки», то він може клопотати про закриття провадження до судді з підстав порушення процесу (abuse of process) (п. 3.28 Правил кримінального процесу). Фактори, що впливають на рішення судді, включають затримку в судовому переслідуванні, причини такої затримки, ставлення підозрюваного, упереджене ставлення до підозрюваного та наявність суспільного інтересу у переслідуванні правопорушників. Тривожність, невпевненість і страждання, спричинені підозрюваному затримкою, просто не вважаються релевантними в контексті розгляду суддею цього питання (Attorney-General's Reference (No 1 of 1990) [1992] QB 630). У разі задоволення такого клопотання – провадження закривається. Приклади закриття провадження через порушення процесу – 2 роки неактивного розслідування³; 7 років неактивного розслідування⁴ (хоча тут також має бути врахована складність справи).

Водночас для проступків (minor offences/summary offences), які складають більшість випадків порушення кримінального законодавства, строк розслідування обмежений у **шість місяців** (секція 127(1) Закону про магістратські суди; пп. 10 п. 7.2 Правил кримінального процесу). При цьому строк може бути неодноразово продовжений магістратським суддею (certification). У разі непродовження строку чи незвернення з таких клопотань провадження закривається.

Окрема процедура застосовується до проступків на дорозі (traffic offences) (с. 1 Road Traffic Offenders Act 1988) та виборчих правопорушень (electoral offences) (с. 176 Representation of the People Act 1983). У першому випадку строк розслідування становить 14 днів (з можливістю продовження з огляду на невідповідність водія особі, на яку транспортний засіб зареєстровано тощо), в другому – 1 рік.

2 Фактично це імплементація положень Римського Статуту МКС у національне законодавство.

3 R (Flaherty) v City of Westminster Magistrates' Court [2008] EWHC 2589.

4 Ali v CPS [2007] EWCA Crim 691.

Проте, існують часові обмеження щодо перебування особи під вартою, застосування заходів забезпечення кримінального провадження.

Сполучені Штати Америки

Звід законів США. Титул 18. Злочини і кримінальна процедура (федеральний кримінальний кодекс) (U.S. Code. Title 18. Crimes and Criminal Procedure (18 U.S.C.):
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text>)

Не існує обмежень щодо строку розслідування/давності (statute limitations) для федеральних злочинів, санкція яких передбачає покарання у виді смертної кари, а також для деяких федеральних злочинів, пов'язаних з тероризмом, і для деяких федеральних злочинів на сексуальному ґрунті (federal capital offences) (18 U.S.C. § 3281). Переслідування за більшість інших федеральних злочинів має розпочатися протягом **п'яти років** з моменту вчинення злочину (його виявлення органами правопорядку). Існують і винятки. На деякі види злочинів поширюється більш тривалий строк; деякі обставини призупиняють або подовжують термін давності, який би застосовувався в інших випадках (18 U.S.C. § 3286(b)). Підпали, крадіжки творів мистецтва, певні злочини проти фінансових установ та різні імміграційні правопорушення – всі вони мають строки давності, що перевищують 5 років, а саме – 20, 10, 8, 7, 6 років тощо (18 U.S.C. § 3294, 3295). Існують випадки і меншого строку – 1 рік для такого злочину як неповага до суду (18 U.S.C. § 3285).

В U.S.C. визначено перелік обставин, які зупиняють цей строк, наприклад особа переховується від слідства (18 U.S.C. § 3290), необхідність проведення ДНК-експертизи (18 U.S.C. § 3297), необхідність отримати докази від інших юрисдикцій в межах міжнародного співробітництва (18 U.S.C. § 3292) тощо.

На *рівні штатів* строки розслідування різняться, проте середньою величиною є близько 5 років, а для кримінальних проступків – 1 рік (Алабама, Арканзас, Каліфорнія, Конектикут, Айова та інші), а якщо санкція передбачає лише штраф, то 6 місяців і менше (Арізона, Нью-Гемпшир, Орегон та інші). При цьому ці строки можуть призупинятись, якщо особа покинула межі Штату (tolling). До того ж навіть після закінчення цих строків обвинувачення може бути висунуте у цивільному процесі.

Якщо строк розслідування спливає, то обвинувачення не може бути висунуте особі, такі провадження просто закриваються. Якщо ж раптом це відбулось, то сторона захисту одразу заявляє клопотання про вичерпання строків, що призводить до відмови у судовому розгляді обвинувального акту.

Процедури звернення з клопотанням до суду до завершення цих строків із достроковим закриттям кримінального провадження не передбачено. Натомість існує процедура звернення до прокурора з питань відсутності події чи складу злочину, а до судді – порушень процедури затримання, обшуку тощо. При цьому, якщо встановлено порушення під час окремої слідчої дії, то справу може бути закрито, але знову відкрито у разі надходження нових доказів в межах строків розслідування/давності (statute limitations).

Канада

Кримінальний кодекс 1985 року зі змінами (Criminal Code 1985: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/>)

Кримінальний кодекс Канади регулює питання як матеріального, так і процесуального права. Строк розслідування/давності (statute limitation) не визначений для серйозних злочинів (indictable offences). Водночас для проступків (summary/petty offences) він становить **12 місяців** (п. 786(2) КК).

Це така сама система країн загального права, яка не обмежує органи правопорядку в часі на розслідування, окрім як строками давності (statute limitations). На практиці так само, як і в системі права Сполученого Королівства, застосовується концепція «розумних строків» розслідування.

Італійська Республіка

Кодекс карної процедури 1988 року з наступними змінами (Codice di procedura penale, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1988-09-22;447>).

Максимальна тривалість попереднього розслідування становить: 1 рік – для проваджень про проступки; 18 місяців – для проваджень про злочини; 2 роки – для проваджень про окремі тяжкі злочини (частини 1, 2 статті 407 Кодексу).

Публічний обвинувач (прокурор) зобов'язаний протягом 6 місяців з дня реєстрації заяви про злочин за відсутності підозрюваної особи звернутися до судді з клопотанням про завершення розслідування чи надання дозволу на його продовження (частина 1 статті 415 Кодексу).

З моменту повідомлення про підозру особі строк попереднього розслідування становить:

6 місяців – після повідомлення про підозру у вчиненні проступку;

1 рік – після повідомлення про підозру у вчиненні злочину;

18 місяців – після повідомлення про підозру у вчиненні окремих тяжких злочинів (ч. 2 ст. 405 Кодексу).

Прокурор уповноважений подати клопотання до судді про продовження строку розслідування у складних провадженнях. Продовження може бути здійснене один раз і на строк не більше 6 місяців (ч. 1, 2 ст. 406 Кодексу).

Суддя уповноважений (ч. 4, 5, 7 ст. 406 Кодексу): 1) продовжити строки розслідування; 2) призначити судові провадження; 3) закрити розслідування.

Результати слідчих дій, проведених після закінчення вказаних строків розслідування, не можуть надалі використовуватися (ч. 8 ст. 406 Кодексу).

Французька Республіка

Кодекс карної процедури 1958 року з наступними змінами (Code de procédure pénale, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006151881/2024-02-20/#LEGISCTA000006151881)

Розслідування може тривати протягом розумних строків. Суддя-слідчий уповноважений своїм вмотивованим розпорядженням (ordonnance) продовжувати кожні 6 місяців розслідування після 2 років з моменту його відкриття (стаття 175-2 Кодексу).

Суддя-слідчий з моменту повідомлення про підозру інформує особу про максимальні строки розслідування, які становлять: 1 рік – у корекційних справах (matière correctionnelle) (про проступки); 18 місяців – у кримінальних справах (про злочини) (абз. 9 ст. 116 Кодексу). Суддя-слідчий уповноважений визначити інші, менші строки розслідування.

Суддя-слідчий уповноважений встановлювати проміжні строки розслідування для проведення сторонами певних процесуальних дій: 1 місяць – у провадженнях, де особа перебуває під вартою; 3 місяці – у інших провадженнях (ч. II ст. 175 Кодексу).

Підозрювана особа має право подати клопотання судді-слідчому про закриття провадження, якщо завершилися встановлені строки. Таке клопотання може подаватися також у випадку, якщо протягом 4 місяців не було проведено жодної слідчої дії (абз. 1 ст. 175-1 Кодексу).

Суддя-слідчий уповноважений:

- задовольнити клопотання і закрити провадження;

- продовжити розслідування за наявності підстав.

У випадку прийняття рішення про продовження розслідування, повторне клопотання про закриття провадження може бути подане не раніше спливу 6 місяців (абз. 2, 3 ст. 175-1 Кодексу).

Федеративна Республіка Німеччина

Кримінальний процесуальний кодекс ФРН 1877 р. зі змінами (Strafprozessordnung – StPO: <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/>)

Не існує кінцевого терміну для розслідування злочину. Однак на всі злочини (за винятком вбивства) поширюється встановлений законом строк давності, який становить від 3 до 30 років. Строк давності залежить від виду злочину, а іноді також від віку жертви та інших умов. Хоча КПК України і запозичив багато інститутів з StPO, проте процесуальні строки розслідування у ньому не визначені. Є обмеження у строках щодо застосування заходів забезпечення кримінального провадження, насамперед тримання під вартою (§ 121 StPO), яке продовжує слідчий суддя, проте не більше одного року (§ 122 StPO).

Висновки з аналізу законодавства країн G7

Питання строків досудового розслідування, їх порушення та суб'єкта продовження суттєво різняться залежно від країн незалежно від того до якої правової сім'ї вони належать (в аналізованих країнах це країни загального та континентального права). Так, Сполученому Королівстві, США, Канаді та Німеччині строків розслідування як таких не існує, а розслідування обмежене строками давності (крім проступків). Водночас панівною є концепція «розумних строків» та подекуди існує можливість сторони захисту звернутись із клопотанням до суду про закриття кримінального провадження, в якому не відбувається жодних процесуальних дій. Водночас в окремих країнах континентального права існують обмеження, особливо в Італії, менше – Франції, що зумовлені недостатнім рівнем довіри до суду та прокуратури в частині їх дискреції.

Звідси можна зробити висновок, що Україна має орієнтуватись на власну правову традицію формування запобіжників від свавілля з боку держави, а досвід КПК 2012 року якраз свідчить на користь того, що певні обмеження мають існувати. Це не заперечує можливість продовження строків розслідування після повідомлення про підозру, питання лише в наявності судового контролю за цим за аналогією із заходами забезпечення кримінального провадження чи слідчими діями, які становлять втручання у реалізацію прав і свобод людини.

Досвід застосування лише строків давності притягнення до кримінальної відповідальності та принципу «розумних строків» не є релевантним для України з огляду на недостатню реформованість судів та слабе застосування ними загальних засад кримінального провадження. В майбутньому може йтися про наближення до моделі країн загального права, проте сьогоденне ставлення суспільства до якості правосуддя не дозволяє стверджувати, що це відбудеться скоро.

Разом з тим можна розглянути варіант певних запозичень з досвіду проаналізованих країн. Наприклад, що стосується обмеження загального строку розслідування строками давності притягнення до кримінальної відповідальності або стосовно збільшення строку для розслідування кримінальних проступків. Наразі ж перші строки розсинхронізовані, а розслідування проступків хоча формально і вкладається у передбачені строки, проте часто є наслідком максимального відтягування моменту повідомлення про підозру, що не сприяє належній підготовці стороною захисту своєї правової позиції.

--

***Оцінка підготовлена експертом з питань кримінальної юстиції ЦППР Євгеном Крапивіним,
спільно з д.ю.н., професором, директором з наукового розвитку ЦППР Миколою Хавронюком та к.ю.н., експертом з питань протидії корупції ЦППР Олександром Ханем.***

У разі додаткових питань та уточнень просимо звертатись:

+38 (098) 96 94 620, krapyvin@pravo.org.ua (Євген Крапивін).