Лук'янчиков Є. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри інформаційного
права та права інтелектуальної власності
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського»

Лук'янчиков Б. Є.,
кандидат юридичних наук, доцент,
науковий співробітник НДІ МВС України

НОРМАТИВНЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОЧАТКУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Розглянуто дискусійні питання щодо початку кримінального провадження і нормативного врегулювання діяльності з прийняття та перевірки заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення.

Ключові слова: *приводи, підстави, процесуальне рішення, процесуальні правовідносини, початок розслідування.*

Рассмотрены дискуссионные вопросы, связанные с началом уголовного производства и нормативного урегулирования деятельности по принятию и проверке информации о совершенных уголовных правонарушениях.

Ключевые слова: *поводы, основания, процессуальное решение, процессуальные правоотношения, начало расследования.*

Відповідно до чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) кримінальне провадження поділяється на досудове та судове і починається з внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР). Визначення початку досудового розслідування у такому вигляді та змісту кримінально-процесуальної діяльності на цьому етапі викликало дискусії науковців. Дослідженню питань, що стосуються початку досудового розслідуван-

ня, присвячено роботи Ю. П. Аленіна, В. Д. Берназа, В. А. Журавля, В. П. Корж, Л. М. Лобойка, М. А. Погорецького, Т. К. Рябініна, М. В. Самойлова, Д. Б. Сергєєвої, С. В. Слинька, І. І. Статіви, О. Ю. Татарова, В. В. Тіщенка, Л. Д. Удалової, В. І. Фаринника, Д. Ф. Філіна, В. Ю. Шепітька, М. Є. Шумила та інших, проте і сьогодні низка важливих для теорії і практики питань залишаються дискусійними, що негативно впливає на правозастосовну діяльність правоохоронних органів в плані результативного та ефективного забезпечення прав та інтересів осіб, які зазнали шкоди від кримінальних правопорушень.

Зважаючи на викладене, метою цієї статті є аналіз чинного законодавства, що регулює діяльність на початковому етапі розслідування злочинів, та обґрунтування пропозицій щодо подальшого унормування такої діяльності.

Тривалий час досудовому розслідуванню передувала стадія порушення кримінальної справи, в якій здійснювалася перевірка заяв і повідомлень про правопорушення і яку розглядали як фільтр для подальшої кримінально-процесуальної діяльності. Метою її скасування, зазначає М. А. Погорецький, було унеможливити конфлікт між державою та громадянами з приводу їх звернень до правоохоронних органів із заявою чи повідомленням про вчинене кримінальне правопорушення, запобігаючи неприйняттю таких заяв чи повідомлень, відмові у їх вирішенні, а також створенню широких можливостей оперативного розгляду таких заяв та повідомлень, застосовуючи при цьому весь арсенал кримінальних процесуальних засобів [1, с. 93]. За таких умов, зазначає В. І. Фаринник, громадяни матимуть змогу реалізувати право на захист своїх інтересів відразу після надходження заяви чи повідомлення про злочин, оскільки кожна заява, кожне повідомлення громадянина буде розглянуто та, відповідно, буде прийнято рішення щодо них [2].

Кожне нововведення, на нашу думку, має бути кроком уперед у розвитку законодавства, спиратися на накопичений досвід (як позитивний, так і негативний), враховувати зарубіжну практику, сприяти підвищенню результативності роботи правоохоронних органів, надійно забезпечувати захист прав осіб, які зазнали шкоду від злочинів.

Для відповіді на запитання, чи виправдалися сподівання науковців про суттєве покращення у забезпеченні прав осіб, які зазнали шкоди від злочинів, слід звернутися до практики. У 2016 році, порівняно з попереднім, кількість злочинів збільшилася більше ніж на чверть, а заяв і повідомлень про правопорушення, що надійшли до правоохоронних органів, сягнула понад 5 млн (у 2013 р. було близько 4 млн [3]). У зведеннях правоохоронних органів стало традицією повідомляти про вчинені кримінальні правопорушення, відповідальність, яка може очікувати осіб, які їх вчинили, та про те, що відомості внесено до ЄРДР. Проте, реальне забезпечення прав осіб, які зазнали шкоди від злочинів, на нашу думку, полягає не стільки у внесенні відомостей до ЄРДР, скільки у встановленні особи, яка вчинила злочин, і притягненні її до передбаченої відповідальності, відшкодуванні шкоди, яка була заподіяна потерпілому. Якщо брати до уваги найбільш тяжкі злочини проти особи – вбивства, рівень розкриття яких складає близько 10%, навряд чи можна стверджувати про результативність роботи правоохоронної системи. Не набагато кращим є показник загального розкриття злочинів, який знаходиться в межах 25%.

Слушно з цього приводу зазначає В. Ю. Шепітько, що створення електронної бази даних і внесення до неї певних відомостей ще не означає, що здійснюється належна пізнавальна діяльність, яка спрямована на встановлення ознак злочину, достатніх для кримінального переслідування, проведення слідчих (розшукових) дій, у тому числі примусового характеру [4, с. 70].

Одну із обставин, що суттєво вплинула на рівень результативності розслідування, вбачають у суттєвому збільшенні навантаження на слідчого, яке сягнуло за сотні кримінальних проваджень, що, своєю чергою, знизило якість досудового розслідування та обумовило стійку тенденцію до збільшення нерозкритих злочинів [5, с. 29]. Якщо брати убивства, то у 2016 році розкрито лише кожне десяте.

На суттєве зростання навантаження на слідчих зверталася увага безпосередньо після набрання чинності нового КПК України. Один із керівників слідчого апарату МВС України, ще у листопаді 2013 року, при підведенні підсумків роботи за 9 місяців, відмічаючи значне навантаження на правоохоронні органи, висловлював сподівання про те, що найближчим часом відбудуться зміни на краще. Ефективній діяльності правоохоронних органів та суду, а також реалізації прав учасників кримінального провадження сприятиме Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (про кримінальні проступки) », проект якого активно обговорюється експертними групами за участю представників МВС України [6, с. 64].

На жаль, до цього часу прийняття закону про кримінальні правопорушення залишається відкритим. Якщо його опрацювання буде відбуватися з ретельністю і темпами, як це було з чинним КПК України, сподіватися на найближче покращення ситуації з навантаженням на слідчого, а відповідно і реального, а не декларативного захисту прав особи не доводиться. Разом з тим уже сьогодні слід опрацювати питання про порядок, за яким буде здійснюватися розмежування заяв та повідомлень на ті, у яких містяться відомості про злочин і кримінальний проступок. Незважаючи ні на що, заяви та повідомлення про правопорушення будуть надходити до чергової частини органу Національної поліції.

Відповідно до вимог частини першої ст. 214 КПК заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення має бути внесена до ЄРДР не пізніше 24 годин після подання. Чи можна розглядати це як вимогу механічного внесення відомостей до ЄРДР, без з'ясування сутності інформації, яка у них міститься і вважати це початком досудового розслідування. Окремі науковці вважають, що досудовому розслідуванню передує стадія встановлення підстав для внесення реєстраційного запису до ЄРДР. Проте діяльність у ній розглядають по-різному. І. І. Статіва вважає, що вона відбувається у формі аналітичного опрацювання отриманих відомостей [7, с. 89], тобто суто розумова, логічна діяльність. Д. Ф. Філін до логічних засобів додає – відібрання пояснень, опитування в режимі відео- або телефонної конференції [8]. У цьому випадку посадова особа не задовольняється аналізом відомостей, що містяться у заяві, а намагається у скорочений термін отримати додаткову інформацію для прийняття законного рішення.

Зважаючи на різноплановість думок науковців щодо порядку реагування на заяви та повідомлення, що надходять до правоохоронних органів, сутність початкового етапу досудового розслідування, а також з метою упорядкування діяльності з приймання та перевірки інформації про правопорушення, що надходить до органів Національної поліції України, наказом МВС України від 06.11.2015 № 1377 затверджено Інструкцію про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події.

В Інструкції визначено порядок ведення єдиного обліку органами Національної поліції України, у тому числі їх структурними (відокремленими) підрозділами (відділами, відділеннями) заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, а також порядок здійснення контролю за його дотриманням. Прийняття заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, незалежно від місця і часу їх учинення, повноти

отриманих даних, особистості заявника, здійснюється цілодобово негайно тим органом поліції, до якого надійшла заява чи повідомлення, або самостійне виявлення слідчим або іншою службовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Подібний припис Інструкції слід розглядати як конкретизацію частини четвертої ст. 214 КПК, в якій визначається коло осіб, на яких покладається обов'язок приймати та реєструвати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення: слідчий, прокурор, *інша службова особа* (виділено – нами). Співставлення змісту частини першої і четвертої ст. 214 КПК спонукає до відповіді на ряд запитань. По-перше, у чому полягає відмінність «внесення» відомостей до ЄРДР від «реєстрації» цих відомостей? По-друге, чому в частинах з першої по третю, п'ятій та сьомій даної статті мова йде про внесення відомостей, а в частині четвертій – про прийняття та реєстрацію? По-третє, чому вносити відомості до ЄРДР можуть тільки слідчий та прокурор, а приймати та реєструвати – слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на це?

Це дозволяє зробити припущення, що законодавець передбачив обов'язок визначених у частині четвертій ст. 214 КПК осіб приймати та реєструвати заяви і повідомлення про кримінальні правопорушення, що відповідає сучасній практиці. Адже переважна більшість заяв і повідомлень про правопорушення (діяння) надходить до органів поліції, як правило, їх чергової частини (очевидно це і є службова особа, уповноважена на їх прийняття та реєстрацію). Певна частина таких повідомлень не містить ознак злочину, а вказує на інші правопорушення (адміністративні, дисциплінарні тощо). В результаті первинної перевірки відомості, що у них містяться, не підтверджуються і заяви не передаються слідчим для дослідження та прийняття рішення про необхідність досудового розслідування та внесення їх до ЄРДР. На цій підставі окремі науковці вважають, що не всі заяви та повідомлення про вчинення кримінальних правопорушень вносяться до ЄРДР, а відповідно, не завжди за ними розпочинається розслідування [7]. З цього приводу слід підтримати думку Л. М. Лобойка, який зазначає, що реєстрація заяв про злочини і реєстрація злочинів є різними поняттями [9, с. 24]. У наступній роботі він наголошує, що підстави до початку досудового розслідування за допомогою матеріальних засобів пізнання заборонено законом, а тому їх слід «шукати» виняткова у первинних відомостях про діяння, а не «кримінальне правопорушення» [10, с. 89]. Автор не вказує, що слід розуміти під «матеріальними засобами пізнання». Скоріше за все це передбачені законом слідчі (розшукові) або інші процесуальні дії, застосування яких для встановлення обставин злочину можливе тільки після внесення відомостей до ЄРДР, за винятком огляду місця події.

Заяви та повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення слід розглядати як приводи до початку кримінальної процесуальної діяльності уповноважених осіб. Вони можуть бути усними та письмовими і містити інформацію різного за змістом і повнотою характеру. Слушно зазначає Л. Д. Удалова, що процедура прийняття й фіксації інформації має бути врегульована не відомчою інструкцією, а у КПК з метою запобігання безпідставному початку досудового розслідування [11, с. 321–322]. У сучасних умовах ця думка є надзвичайно слушною. Якщо раніше висловлювали застереження, що не за всіма заявами про правопорушення відбувається належне реагування, то сьогодні застерігають від безпідставного початку досудового розслідування, закликають до поміркованого прийняття такого процесуального рішення лише тоді, коли в наявності будуть визначені законом приводи та належні підстави.

Про наявність приводів і підстав до початку досудового розслідування має бути вказівка у ст. 214 КПК України, зазначає М.Є. Шумило. Під підставами він розуміє відомості, що можуть свідчити про вчинення не будь-якого, а саме кримінального правопорушення [12, с. 235].

Анонімні листи, що містять відомості про вчинені кримінальні правопорушення, реєструють лише в підрозділах документального забезпечення і передають за резолюцією керівника органу внутрішніх справ або особи, яка виконує його обов'язки, до структурних підрозділів для використання у розкритті злочинів.

Перевірку інформації, що міститься в заявах або повідомленнях про кримінальні правопорушення, проводять уповноважені працівники чергових частин, перелік яких визначено Інструкцією. Оперативний черговий, отримавши заяву чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, зобов'язаний відразу зареєструвати її в журналі Єдиного обліку та направити на місце події слідчо-оперативну чи групу реагування.

Заяви або повідомлення фізичних чи юридичних осіб про вчинення кримінального правопорушення та іншої події можуть бути усними або письмовими. Усні заяви заносяться до протоколу, форма якого наведена у додатку до Інструкції. Протокол підписують заявник і посадова особа, яка прийняла заяву.

Заявника під підпис попереджають про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину, передбачену ст. 383 Кримінального кодексу України.

Заяви та повідомлення можуть містити різний обсяг інформації про кримінальне правопорушення. Ті з них, у яких наявні відомості, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, після реєстрації в журналі ЄО уповноважений працівник чергової частини доповідає начальникові слідчого підрозділу для внесення слідчими відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформує начальника органу поліції.

Про заяви і повідомлення, які надійшли до чергової частини органу поліції і в яких відсутні відомості, які вказують на вчинення кримінального правопорушення, після їх реєстрації в журналі ЄО доповідається уповноваженим працівником чергової частини начальникові органу поліції або особі, яка виконує його обов'язки, для розгляду та прийняття рішення згідно із Законом України «Про звернення громадян» або Кодексом України про адміністративні правопорушення.

У разі встановлення начальником органу поліції в заяві (повідомленні) відомостей, які вказують на вчинення кримінального правопорушення, він за своєю резолюцією (не пізніше однієї доби з часу реєстрації заяви в журналі ЄО) повертає її (його) до чергової частини для негайної передачі начальнику слідчого підрозділу.

Таким чином, перед тим як інформація про кримінальне правопорушення надійде до слідчого вона підлягає перевірці з боку оперативного чергового та підпорядкованих йому осіб, а також керівника органу Національної поліції. Це дозволяє зменшити навантаження на слідчого, зосередити його увагу на роботі над дійсними а не уявними правопорушеннями.

Слідчий у журналі ЄО ставить відмітку про час та дату її отримання, посаду, прізвище та підпис, вносить в електронному вигляді, відомості про реєстраційний номер журналу ЄО, номер кримінального провадження, дату та годину перенесення заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та іншої події до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Контроль за достовірністю внесених відомостей забезпечує працівник підрозділу інформаційно-аналітичного забезпечення (п. 3.13 Інструкції).

Внесення слідчим відомостей про кримінальне правопорушення до Єдино-

го реєстру досудових розслідувань слід розглядати як процесуальне рішення. Його форма не узгоджується з вимогами частини третьої ст. 110 КПК, згідно з якою рішення слідчого приймаються у формі мотивованої постанови, а її відсутність робить неможливим оскарження факту початку досудового розслідування [13, с. 427].

Якщо в заяві чи повідомленні є достатні відомості про кримінальне правопорушення, слідчий вносить відомості до ЄРДР. Яким чином йому слід поступити, коли підстав для проведення досудового розслідування він не встановить у заяві чи повідомленні, КПК відповіді не надає. Чому б у таких випадках не надати слідчому право направити таку заяву або повідомлення за належністю, як це було передбачено у КПК 1960 року. Це збереже час слідчого від непотрібної роботи, заява швидше потрапить до особи або органу, які уповноважені на її вирішення, ніж будуть дійсно забезпечені права заявника. Для цього у КПК України має бути передбачена норма, яка зобов'язує слідчого приймати процесуальні рішення за заявами чи повідомленнями про правопорушення у формі постанови про початок досудового розслідування, а внесення відомостей до ЄРДР буде способом реєстрації прийнятого рішення. Наша пропозиція узгоджується з вимогою частини шостої ст. 214 КПК, відповідно до якої слідчий у письмовій формі повідомляє керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу початку та інші відомості.

На завершення слід зазначити, що діяльність з перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення потребує подальшого наукового опрацювання та нормативного врегулювання. Для прийняття рішення про початок розслідування у слідчого мають бути в наявності як приводи (заяви та повідомлення), так і підстави (інформація, що діяння, про яке йде мова, містить ознаки передбаченого законом кримінального правопорушення). Про прийняте рішення про початок досудового розслідування та внесення відомостей до ЄРДР слідчий повідомляє прокурора.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Погорецький М. А.* Актуальні проблеми визначення підстав і моменту початку досудового розслідування / М. А. Погорецький // Вісник кримінального судочинства. – 2015. – № 1. – С. 93–103.
2. *Фаринник В. І.* Початок досудового розслідування за Кримінальним процесуальним кодексом України [Електронний ресурс] / В. І. Фаринник // Юридичний вісник України. – 2012. – № 24 (889). – Режим доступу: http://advokat-info.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/04/Початок-досудового-розслідування.pdf.
3. *Слинько С.* Порядок розгляду в органах внутрішніх справ заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення [Електронний ресурс] / С. Слинько // Судебно-юридическая газета. – Режим доступу: http://sud.ua/blog/2014/02/15/60562.
4. *Шепітько В. Ю.* Тенденції та функції криміналістики в умовах змагального кримінального судочинства / В. Ю. Шепітько // Криминалистика и судебная экспертиза. – 2015. – Вып. 60. – С. 67–76.
5. *Берназ В. Д.* Деякі новели КПК України як чинники зміни парадигми криміналістичної тактики / В. Д. Берназ // Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: матер. Всеукр. наук. – практ. конф. (м. Одеса, 26–27 лют. 2016 р.). – Одеса: МГУ, 2016. – С. 28–31.
6. *Татаров О.* Особливості застосування деяких нових інститутів кримінального процесуального законодавства України / О. Татаров // Право України. – 2013. – № 11. – С. 63–70.
7. *Статіва І. І.* Чи збережена у новому КПК України стадія порушення кримінальної справи / І. І. Статіва // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 86–90.
8. *Филин Д. В.* Начало уголовного производства в уголовном процессе Украины [Электронный ресурс] / Д. В. Филин. – Режим доступа: http://www.iuaj.net/node/1462.
9. *Лобойко Л.* Реалізація норм чинного КПК України щодо досудового провадження: окремі аспекти / Л. Лобойко // Право України. – 2013. – № 11. – С. 22–31.
10. *Лобойко Л.* Актуальні проблеми визначення підстав і моменту початку досудового розслідування / Л. Лобойко // Вісник кримінального судочинства. – 2015. – № 1. – С. 87–92.

11. *Удалова Л.Д.* Вдосконалення процесуального порядку початку досудового розслідування / Л.Д. Удалова // Теорія і практика судової експертизи: зб. матер. круглого столу. – К.: НАВС, 2016. – С. 321–324.

12. *Шумило М.Є.* Щодо шляхів подолання обвинувального ухилу у кримінальному процесі / М.Є. Шумило // Малиновські читання: матер. V Міжнар. наук. – практ. конф. (м. Острог, 30 верес. – 1 жовт. 2016 р.). – Острог: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2016. – С. 235–236.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Відп. ред.: С.В. Ківалов, С.М. Міщенко, В.Ю. Захарченко. – Х.: Одіссей, 2013. – 1104 с.

Lukianchykov E., Lukianchykov B. Normative Regulation of the Beginning of Criminal Proceedings

Criminal procedural activities of the initial stage of pre-trial investigation, which begins with untying the information about a criminal offense into the Unified Register of Pre-judicial Investigations, are considered. It is noted that for a long time pre-trial investigation was preceded by the verification of statements and messages on crimes which were carried out in the period specified in law by available means. An adoption of the new Criminal Procedure Code of Ukraine cancelled or minimized such activities. This caused in a significant increase of the burden on investigators and a decline of the effectiveness of their work. A significant number of registered crimes remained unsolved, the rights and interests of persons who suffered from damages from the crime do not resume.

It is noted that the requirement of part 1 of Article 214 of the Code of Criminal Procedure of entering data into the Register not later than 24 hours after the statement or message does not apply to all originating in another part of the body of the National Police, but only those that point to signs of a criminal offense. This requires from the investigator, the Prosecutor, the authorized official to determine the essence of information contained in the statements and messages for making a lawful and reasonable procedural decision.

Currently, the activity on the acceptance and registration of statements and reports on offences is regulated by executive instructions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Since this activity is associated with the adoption and consideration of an information on offences to resolve it in the Code of Criminal Procedure. The decision about the beginning of the pre-trial investigation can be made only under fixed in the law reasons and relevant grounds (data, indicating the signs of a criminal offense). The only form of this procedure should be the decision of the investigator, and its removal by the investigator requires untying the information into the Register.

Keywords: *drives, grounds, procedural decisions, procedural legal relationships, the beginning of the investigation.*

Стаття надійшла до редакції журналу 18.01.2017 р.