

СТЕПАНОВ А. Б.,

здобувач кафедри кримінального
процесу та оперативно-розшукової
діяльності

(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

перший заступник прокурора
(Прокуратура Харківської області)

УДК 343.132

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ, ВІДОМЧОГО ТА СУДОВОГО КОНТРОЛЮ
В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОЄЧАСНОГО ПОЧАТКУ
ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

У статті проаналізовані причини недотримання вимог ст. 214 Кримінально-процесуального кодексу України щодо своєчасного початку досудового розслідування і запропоновані зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: кримінальний процес, початок досудового розслідування, прийом заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, прокурорський нагляд, відомчий та судовий контроль.

В статье проанализированы причины несоблюдения требований ст. 214 Уголовного процессуального кодекса Украины, касающихся своевременности начала досудебного расследования и предложены изменения в действующее законодательство.

Ключевые слова: уголовный процесс, начало досудебного расследования, прием заявлений и сообщений об уголовном правонарушении, прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль.

The article analyzes the reasons for non-compliance with Art. 214 of the Criminal Procedure Code of Ukraine concerning the timeliness of the initiation of pre-trial investigation and proposed changes to the current legislation.

Key words: criminal process, commencement of pre-trial investigation, acceptance of applications and reports on criminal offense, prosecutor's supervision, departmental and judicial control.

Вступ. КПК України 2012 року відмовився від стадії порушення кримінальної справи. Чинне кримінальне процесуальне законодавство України передбачає, що відомості про кримінальне правопорушення, які містяться у будь-якій заяві, будь-якому повідомленні, за безпосереднього виявлення слідчим, прокурором ознак злочину повинні безальтернативно вноситись до ЄРДР і за цим фактом повинно розпочинатися досудове розслідування.

Нагадаємо, що за КПК 1960 року в стадії порушення кримінальної справи було можливо прийняти три альтернативних рішення: порушити кримінальну справу, відмовити в порушенні кримінальної справи, направити матеріали за належністю. Контрольний механізм за законністю рішень, які приймалися в цій стадії, за півстоліття дії КПК 1960 року зазнав суттєвих перетворювань: від виключно прокурорського нагляду (ст. 100 КПК України 1960 року), через оскарження прокурору постанови про відмову в порушенні кримінальної



справи особою, інтересів якої вона стосується, або її представником (ст. 99-1 КПК України 1960 року [1]), потім через оскарження постанови про відмову в порушенні кримінальної справи до суду (ст.ст. 236-1, 236-2 КПК України 1960 року [1]), далі через можливість оскарження постанови про порушення кримінальної справи щодо конкретної особи до суду [2] і до можливості оскарження до суду постанов про порушення кримінальної справи (як щодо конкретної особи, так і за фактом) (ст. 236-7, 236-8 КПК України 1960 року [3]).

Така *реформація*, зрештою, на нашу думку, і зіграла злий жарт зі стадією порушення кримінальної справи, перетворивши її з короткочасного етапу (максимум десять діб) кримінального провадження іноді на багатомісячні судові баталії з приводу законності порушення кримінальної справи, зокрема враховуючи положення ч. 3 ст. 236-8 КПК України 1960 року, згідно з якими у постанові про відкриття провадження по скарзі на постанову про порушення кримінальної справи суддя міг вирішувати питання про доцільність зупинення слідчих дій у справі на час розгляду скарги, та ч. 20 ст. 236-8 КПК України, яка передбачала апеляційне оскарження постанови судді.

Повертаючись до чинного кримінального процесуального законодавства України, слід зазначити, що ідея, яка була покладена законодавцем у зміст ст. 214 КПК щодо безальтернативності внесення відомостей до ЄРДР і майже негайного (не пізніше 24 годин) початку досудового розслідування, так і не втілилася у життя. Про це свідчать статистичні дані розглянутих та задоволених скарг на бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягала у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Так, лише по Харківській області у 2016 році слідчими суддями було розглянуто 797 таких скарг, з них задоволено близько половини – 405 (у I півріччі 2017 року ці цифри становили відповідно 285 і 234).

Постановка завдання. Метою статті є аналіз причин, які призводять до порушення (невиконання) вимог ст. 214 КПК, і висловлення пропозицій щодо удосконалення чинного кримінального процесуального законодавства.

Результати дослідження. Причини, які призводять до порушення (невиконання) вимог ст. 214 КПК, слід поділити на такі групи.

1. Причини об'єктивні (які не залежить від слідчих та прокурорів). Заявники і потерпілі – це особи, які переважно не є юристами, а отже, вони не завжди можуть правильно оцінювати дії або події з погляду їх відповідності до положень КК України і, вважаючи те чи інше діяння злочинним, можуть добросовісно помилятися. Проаналізовані нами ухвали слідчих суддів про відмову у задоволенні скарг на бездіяльність, пов'язану з невнесенням до ЄРДР, свідчать, що яскравим прикладом такої ситуації є заяви про шахрайство, в яких здебільшого мова йде про неповернення боргу. Крім цього, непоодинокими є випадки, коли заявники усвідомлюють цивільно-правовий характер відносин з псевдоправопорушником, але вважають, що страх перед кримінальною відповідальністю змусить боржника якнайшвидше повернути борг.

Зрозуміло, що системний аналіз ст.ст. 25, 36, 40 та 214 КПК дозволяє зробити висновок, що до ЄРДР повинні вноситися лише відомості про вчинене кримінальне правопорушення.

Отже, без попереднього фільтру, який би дозволяв відмежувати заяви (повідомлення) про дійсно вчинені кримінальні правопорушення від інших, на наш погляд, все-таки не обійтися.

На жаль, таким фільтром натеper, принаймні у Національній поліції, є не слідчий, керівник органу досудового розслідування або прокурор, а працівник чергової частини, який доповідає начальнику органу поліції або особі, яка виконує його обов'язки, для розгляду та прийняття ними рішення згідно із ЗУ «Про звернення громадян» або КУпАП, та сам начальник поліції, який зобов'язаний у разі встановлення у таких заявах (повідомленнях) відомостей, які вказують на вчинення кримінального правопорушення, своєю резолюцією повернути її (його) до чергової частини для негайної передачі начальнику слідчого підрозділу (п. 5 Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події) [4].



З огляду на це вважаємо хибною практику застосування ЗУ «Про звернення громадян», оскільки ст. 12 цього Закону зазначає, що його дія не розповсюджується на кримінально-процесуальні правовідносини.

Крім того, ст. 383 КК України передбачає кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. Однак за запитом до Єдиного реєстру судових рішень надається інформація, що за весь час існування цього Реєстру (з 2000 року) в Україні було прийнято не більше сотні рішень за цією статтею КК, більшість з яких – це ухвали про звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям (якщо інкримінувалася ч. 1 ст. 383 КК) або вироки зі звільненням від відбування покарання у зв'язку з застосуванням Закону України «Про амністію». У такому разі шкода відшкодовувалася тільки потерпілим, оскільки в Україні відсутній Закон, який передбачав би майнову відповідальність за шкоду, спричинену державі у зв'язку з вчиненням цього кримінального правопорушення.

2. Причини суб'єктивні. До них слід віднести, по-перше, велику завантаженість слідчих та прокурорів (у різних областях України середня навантаженість на слідчих Національної поліції іноді сягає 300 проваджень, а прокурорів аж до 500 проваджень). Без суттєвого розширення штату працівників слідчих підрозділів та прокуратур цю проблему вирішити навряд чи буде можливо. По-друге, на жаль, закриття кримінального провадження на досудовому розслідуванні, як і за часів дії старого КПК, розцінюється як брак в роботі. З огляду на це уповноважені на внесення до ЄРДР посадові особи оцінюють так звану судову перспективу матеріалів, які подаються заявниками і за відсутності, на їхню думку, такої, намагаються не розпочинати досудове розслідування, що є прямим порушенням вимог ст. 214 КПК.

3. Причини організаційного характеру. Правом на внесення відомостей до ЄРДР згідно з ч. 1 ст. 214 КПК наділені слідчі та прокурори. Водночас серед осіб, уповноважених на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, ч. 4 ст. 214 КПК називає, крім слідчих і прокурорів, інших уповноважених осіб.

З огляду на нормативно-правові акти, прийняті у різних органах правопорядку, можна зробити висновок, що під такими уповноваженими особами слід розуміти співробітників чергових частин або службових осіб, спеціально уповноважених на прийом заяв керівником відповідного підрозділу [4; 5].

Несвоєчасне передавання інформації про злочин є однією з причин порушення вимог ч. 1 ст. 214 КПК, де вказується, що слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення (а не після отримання від уповноваженої на прийняття та реєстрацію заяв службової особи – А. С.) повинні внести відомості до ЄРДР і розпочати досудове розслідування.

Аналіз практики свідчить про те, що у випадках, які не потребують оперативного реагування (думку цієї службової особи), про прийняті заяви повідомляється керівнику органу досудового розслідування лише після закінчення чергування.

Відповідно до п. 16 Інструкції слідчий, який отримав у черговій частині для розгляду заяву або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, у журналі ЄО ставить позначку про час та дату її (його) отримання.

Проведені прокуратурою перевірки показують, що розрив часу між прийомом заяви та повідомлень і отриманням їх слідчим сягає від декількох годин до декількох діб, особливо, якщо така заява прийнята вночі, напередодні вихідних чи святкових днів.

Звернемо увагу ще на один фактор, який заважає своєчасному внесенню відомостей до ЄРДР. Це низька якість складання службовими особами чергових частин або спеціально уповноважених на прийом заяв осіб протоколів прийняття заяви про вчинене кримінальне правопорушення або таке, що готується. Як додаток до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події надається стандартизований бланк такого протоколу (додаток 3). На жаль, такою допомогою методичного характеру співробітники Національної поліції користуються доволі рідко.



Практика показує, що слідчий, отримавши протокол, складений під час звернення особи до чергової частини, майже у 50% випадків змушений викликати заявників для відібрання додаткових пояснень, що знижує в очах громадян авторитетність органу правопорядку і затягує початок досудового розслідування.

КПК 1960 року надавав право порушувати кримінальну справу не тільки слідчому та прокурору, а й органу дізнання – органу, на який покладалося вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили (ст. 103 КПК 1960 року). Після порушення кримінальної справи він міг проводити слідчі дії в порядку та строки, передбачені ст. 104 КПК 1960 року. Якщо в системі МВС органи дізнання були відокремленими підрозділами, то в СБУ під ними розумілися й оперативні підрозділи.

Згідно з практикою діяльності цими суб'єктами кримінального процесу (дізнавачами – А. С.) є особи, які реалізують кримінально-процесуальну функцію органів дізнання у зв'язку з покладеними на них посадовими обов'язками (маються на увазі співробітники штатних підрозділів дізнання в органах Міністерства внутрішніх справ (МВС) або ті, які призначені на посади дізнавачів, наприклад, у військових частинах), а також інші особи, які за родом своєї діяльності лише інколи виконують вказану функцію (наприклад, співробітники оперативних підрозділів СБУ) [6, с. 10].

КПК 2012 року позбавив оперативні підрозділи ініціативної участі у досудовому розслідуванні, їх повноваження звужені лише до виконання доручень слідчого або прокурора про проведення окремих слідчих (розшукових) або негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 41 КПК).

А оперативно-розшукові підрозділи, не маючи повноважень щодо внесення відомостей до ЄРДР, не позбавлені права приймати та реєструвати заяви і повідомлення про вчиненні кримінальні правопорушення, але реєстрація цих заяв здійснюється не в журналі ЄО, а в журналі вхідної кореспонденції.

В окремих випадках, особливо в системі Національної поліції України, у складі якої діють міжрегіональні територіальні органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (наприклад, Департамент захисту економіки), практикується не тільки прийняття, а й розгляд таких заяв, але не відповідно до ст. 214 КПК, а згідно зі ст. 6 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність», що передбачає підставою для заведення оперативно-розшукових справ наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку із заяв, повідомлень громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про злочини, що готуються, або осіб, які готують вчинення злочину.

Безумовно, такий підхід суперечить КПК, ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» та підзаконним нормативно-правовим актам, прийнятим Міністерством внутрішніх справ України.

З прийняттям КПК 2012 року оперативно-розшукова діяльність може лише передувати кримінальній процесуальній. З числа завдань ОРД виключене розкриття злочинів. У разі виявлення ознак злочину оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому КПК (ч. 2 ст. 7 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Якщо ознаки злочину виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають, припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, то підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, повідомляє відповідний орган досудового розслідування та прокурора про виявлення ознак злочину, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відпові-



дальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування (ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Згідно з п. 1 розділу II Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події (далі – Інструкція) прийняття заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих даних, особи заявника здійснюється цілодобово і невідкладно тим органом поліції, до якого надійшла заява чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, або слідчим, або іншою посадовою особою органу поліції, якою самостійно виявлено з будь-якого джерела обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Відповідно до п. 9 розділу III вказаної Інструкції заяви, що надійшли до центрального органу управління поліції та головних управлінь Національної поліції, в яких зазначаються обставини, що вказують на вчинення кримінального правопорушення, після їх реєстрації в журналі вхідної кореспонденції працівниками підрозділів документального забезпечення, про які негайно доповідається керівництву цих органів, за резолюцією передаються до органів поліції нижчого рівня, а копії – до уповноваженого структурного підрозділу відповідного органу поліції.

Структурні підрозділи центрального органу управління поліцією або головних управлінь Національної поліції зобов'язані поінформувати заявника про направлення такої заяви або повідомлення до органів поліції нижчого рівня, а також забезпечити контроль за внесенням відомостей до журналу СО у відповідному органі поліції.

Відповідно до ст. 14 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність» нагляд за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюють відповідні прокурори, які в межах своєї компетенції мають право скасовувати незаконні постанови про заведення оперативно-розшукової справи чи інші рішення, що суперечать закону, а також вживають заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності (п.п. 8, 9 ст. 14 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Наказ Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» № 4/1гн від 3.12. 2012 р. із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 25.01.13 № 4/1гн-1 та від 13.11.2013 № 98 конкретизує вищевказані повноваження перевіркою своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті під час оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування (п.п. «г» п. 5 Наказу) та перевіркою законності заведення оперативно-розшукових справ протягом 5 днів від дня надходження повідомлення про їх заведення з метою своєчасного реагування на незаконні рішення про заведення таких справ (п. 7 Наказу).

Отже, прокурор під час нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, в частині своєчасності передачі матеріалів для здійснення досудового розслідування має два важливі повноваження: по-перше, він зобов'язаний впродовж п'яти днів скасувати постанову про заведення оперативно-розшукової справи, якщо таке рішення прийняте на підставі заяви про вже вчинене кримінальне правопорушення і, по-друге, слідкувати за своєчасністю направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті під час оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування.

Судовий контроль, який передбачав би оскарження бездіяльності, пов'язаної з не передаванням оперативно-розшуковими органами матеріалів, в яких містяться відомості про вчинений злочин, чинним законодавством не передбачений.

Звертає на себе увагу відсутність серед осіб, на яких покладається контроль за порядком ведення єдиного обліку, суб'єктів, які здійснюють наглядово-контрольні функції у кримінальному провадженні.



Так, згідно з розділом IV Інструкції організація роботи з контролю за дотриманням вимог цієї Інструкції покладається на начальника органу поліції, а в разі його відсутності – на особу, яка виконує його обов'язки. Він персонально відповідає за організацію ведення єдиного обліку.

Відповідно до п. 2 розділу IV Інструкції начальник органу поліції зобов'язаний здійснювати такі дії: 1) після доповіді уповноваженого працівника чергової частини територіального органу поліції про оперативну обстановку за минулу добу перевірити ведення журналу ЄО та реєстрацію в повному обсязі всіх заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які надійшли за цей період, про що зробити відповідний запис у журналі ЄО; 2) у разі виявлення фактів порушення порядку прийняття та невнесення до журналу ЄО заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події проводити службове розслідування; 3) для контролю за достовірністю обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які надходять до чергової частини за телефоном лінії «102» або за допомогою інших засобів зв'язку, забезпечити їх запис та збереження у цифровому вигляді.

Контроль за дотриманням законності під час ведення журналу ЄО покладається на керівників органів поліції (п. 3. розділу IV Інструкції).

Контроль за дотриманням вимог щодо ведення журналів ЄО покладається на начальника чергової частини органу поліції. У разі відсутності зазначеної посади така особа визначається начальником органу поліції. Якщо посаду начальника чергової частини органу поліції не передбачено штатним розписом органу поліції, відповідальна за цей напрям роботи посадова особа визначається керівником цього органу або особою, яка виконує його обов'язки, шляхом видання відповідного наказу (п. 4. розділу IV Інструкції).

Варто нагадати, що попереднім наказом МВС від 19.11.2012 р. № 1050, який втратив чинність на підставі наказу Міністерства внутрішніх справ № 1377 від 06.11.2015 р., було затверджено не тільки Інструкцію про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, а й два положення: 1) Положення про комісію головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ України з контролю за станом обліково-реєстраційної дисципліни; 2) Положення про комісію районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті з контролю за станом прийняття та реєстрації в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [7].

Головами цих комісій призначалися перший заступник начальника ГУМВС, УМВС – начальник слідчого управління (відділу), керівник слідчого підрозділу районного, районного у містах, міського управління (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ.

Комісії, що створювалися в районних, районних у містах, міських управліннях (відділах), лінійних управліннях (відділах) внутрішніх справ, головних управліннях, управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, були уповноважені щокварталу звіряти повноту обліку інформації, зареєстрованої в журналі єдиного обліку, з повідомленнями, що містяться в інших джерелах. Про результати звірення складався акт внутрішньої звірки стану єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події.

Цифрові записи повідомлень, які надійшли за телефоном «102» чи іншими видами зв'язку, щотижня прослуховувалися головою або одним із членів комісії (за його дорученням), про що в журналі реєстрації прослуховувань магнітних записів робився відповідний запис.

Комісії в межах своєї компетенції мали право заслуховувати на засіданнях керівників структурних підрозділів, окремих працівників районного, районного у містах, міського



управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ, давати їм роз'яснення, вносити пропозиції начальнику районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які допустили порушення стану прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події.

За необхідності комісії мали право клопотати перед начальником районного, районного у містах, міського управлінь (відділів), лінійного управління (відділу) внутрішніх справ про призначення проведення службових розслідувань, а також отримувати письмові висновки, пояснення, звітні дані та інші документи.

Натепер керівники органів досудового розслідування не наділені повноваженнями з контролю за дотриманням закону щодо прийому, реєстрації та розгляду заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення.

У наказі Генерального прокурора №4гн від 19.12.2012 р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» передбачено, що керівникам прокуратур усіх рівнів і галузевих підрозділів апаратів, прокурорам – процесуальним керівникам досудового розслідування належить забезпечити виконання вимог закону під час прийому, реєстрації, розгляду та вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (п. 2) [8]. Але ані у вказаному наказі, ані в інших нормативно-правових актах не зазначається, в який спосіб прокурори повинні діяти задля досягнення цієї мети.

Під час узагальнення практики нами досить часто спостерігалася цікава тенденція. Під час розгляду скарг у слідчого судді на бездіяльність, пов'язану з невнесенням відомостей до ЄРДР, прокурори не заперечують проти задоволення скарги. Справа в тому, що прокурори до розгляду скарги не мали інформації про подані заяви в порядку ст. 214 КПК, а ознайомившись з ними, вбачають, що вимоги скажника є обґрунтованими.

Нагадаємо, що за КПК 1960 р. прокурору направлялися як копії постанов про порушення кримінальної справи, так і копії постанов про відмову в порушенні справи, які він міг скасувати.

За чинним КПК слідчий невідкладно у письмовій формі повідомляє керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК (ч. 6 ст. 214 КПК). Отже, керівник органу прокуратури має інформацію лише про розпочаті досудові розслідування, не маючи уявлення про увесь масив заяв та повідомлень, які надходять до органів правопорядку.

4. Причини нормативного врегулювання. Стаття 214 КПК встановлює абсолютно визначений строк – 24 години (абсолютно визначені строки – це процесуальні строки, мінімальна або максимальна межа яких ні за яких умов не може бути продовжена) для внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР.

Бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, може бути оскаржена слідчому судді протягом десяти днів з моменту бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 303, ч. 1 ст. 304 КПК). У разі пропуску десятиденного строку на оскарження особа, яка подала скаргу, повинна порушити питання про його поновлення. Якщо таке питання не порушується або слідчий суддя не знайде підстав для поновлення строку, скарга повертається скажнику (п. 3 ч. 2 ст. 304 КПК). Згідно з ч. 2 ст. 305 КПК слідчий, прокурор можуть самостійно припинити бездіяльність.

Узагальнення правозастосовної практики показало, що вищевказані норми кримінального процесуального законодавства потребують корекції.

Слід зазначити, що бездіяльність – процес триваючий. Визначити початковий момент бездіяльності неможливо (особливо, якщо заявникам під різними приводами повідомляють, що слідчий «тільки-но отримав заяву», або заява перебуває на розгляді у керівника органу досудового розслідування чи прокурора, або заява перевіряється (на жаль, і такі відповіді лунають іноді з вуст правоохоронців), або у слідчого сьогодні вихідний тощо). У випадках,



коли заявник в своїй заяві посиляється на такі причини пропуску строку, то здебільшого він (пропуск строку) не визнається таким, що стався з поважних причин.

Наслідками такого явища стала напрацьована адвокатами практика майже одночасно подавати заяву до органу правопорядку про вчинене кримінальне правопорушення і скаргу на бездіяльність слідчого або прокурора (на випередження). У разі внесення відомостей до ЄРДР і початку досудового розслідування до суду подається заява про залишення скарги без розгляду. Але ми розуміємо, що за такого підходу йде витрачання зайвого часу слідчого судді на винесення ухвали про відкриття провадження по скарзі, на повідомлення заявників, слідчих та прокурорів про день та час розгляду скарги тощо.

Узагальнення практики також показало, що слідчі та прокурори майже не застосовують положення ч. 2 ст. 305 КПК навіть тоді, коли вони вбачають скаргу обгрунтованою. З'ясувати причини цього нам допомогло спілкування з працівниками прокуратури.

Ось найпоширеніша думка з цього приводу: «Згідно з ч. 5 ст. 214 КПК до ЄРДР вносяться відомості про дату надходження заяви і автоматично фіксується дата внесення інформації. Оскільки двадцятичотиригодинний строк, передбачений ч. 1 ст. 214 КПК продовженню не підлягає, то будь-яке внесення відомостей до ЄРДР після його закінчення може розцінюватися як порушення закону. Отже, задля уникнення такого порушення прокурори чекають постановлення ухвали слідчого судді (на жаль, у зв'язку з перевантаженістю слідчих суддів розгляд скарг триває довше, ніж у сімдесятидвохгодинний строк, передбачений ч. 2 ст. 306 КПК) і вже на її підставі вносять відомості до ЄРДР».

Вбачається, що це надто формалістський підхід, адже своєчасний початок досудового розслідування – основна запорука його успішного закінчення.

Ухвала слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність під час досудового розслідування може бути про такі дії: 1) скасування рішення слідчого чи прокурора; 2) скасування повідомлення про підозру; 3) зобов'язання припинити дію; 4) зобов'язання вчинити певну дію; 5) відмову у задоволенні скарги (ч. 2 ст. 307 КПК).

У разі оскарження бездіяльності, пов'язаної з невнесенням до ЄРДР, вбачається, що може прийматися або ухвала про відмову у задоволенні скарги, або ухвала про зобов'язання внести відомості до ЄРДР, а якщо слідчий, прокурор самостійно припинили бездіяльність – ухвала про закриття провадження за скаргою.

Вважаємо, що останнє з названих рішень не повністю відображає процесуальний інтерес заявника, оскільки він зацікавлений не тільки в тому, щоб бездіяльність була припинена, а й у констатації факту її незаконності (наприклад, для подальшої заяви відводу).

Висновки. На підставі з'ясованих нами причин, які негативно впливають на ефективність діяльності слідчого, прокурора щодо початку досудового розслідування, вважаємо за необхідне запропонувати такі зміни та доповнення до КПК:

1) суб'єктами отримання заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення повинні бути лише суб'єкти, уповноважені на внесення відомостей до ЄРДР. Прийняття заяв у порядку ст. 214 КПК іншими підрозділами або посадовими особами органів правопорядку слід заборонити. З огляду на це ч. 4 ст. 214 КПК пропонуємо викласти у такій редакції: «Слідчий, прокурор зобов'язані прийняти заяву від будь-якої фізичної особи або представника юридичної особи, в якій містяться відомості про факти, що, на думку заявника, вказують на вчинення або підготовку до вчинення кримінального правопорушення, та зареєструвати їх в журналі єдиного обліку заяв і повідомлень, який ведеться у кожному органі досудового розслідування та прокуратури, і надати заявникові документ, який підтверджує прийняття заяви. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви на підставі неповноти викладених в заяві відомостей або невідслідкованості слідчому органу правопорядку цієї категорії кримінальних проваджень не допускається»;

2) доповнити ст. 214 КПК положеннями такого змісту:

«У разі особистого звернення особи до слідчого чи прокурора встановлюються анкетні дані заявника, він попереджається про кримінальну відповідальність, передбачену ст. 383 КК України, про що складається протокол.



У разі звернення заявника до посадової особи органу правопорядку, який не уповноважений на прийняття рішення про внесення відомостей до ЄРДР, останній зобов'язаний особисто супроводити заявника до слідчого чи прокурора або негайно викликати слідчого чи прокурора на місце пригоди.

Повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або таке, що готується, які надійшли поштою, за телефоном або в інший спосіб, який не дозволяє в момент отримання ідентифікувати особу заявника, реєструються посадовою особою чергової частини органу правопорядку в журналі єдиного обліку заяв та повідомлень і після здійснення заходів реагування, спрямованих на припинення кримінального правопорушення, установлення та затримання ймовірного правопорушника, збереження слідів кримінального правопорушення, а також надання допомоги постраждалим, передаються слідчому або прокурору для внесення відомостей до ЄРДР. У такому разі строк внесення відомостей до ЄРДР обчислюється з моменту отримання відповідних матеріалів слідчим або прокурором.

У разі відсутності в заяві чи повідомленні відомостей, які б вказували на ознаки кримінального правопорушення, передбачені ст. 11 КК України, слідчий, прокурор приймають рішення про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування, про що виносять постанову, копії якої в строк не більший ніж 24 години з моменту отримання заяви чи повідомлення направляють заявнику, якщо його особа встановлена, та керівнику органу прокуратури, в межах територіальної юрисдикції якого перебуває орган досудового розслідування.

Керівник органу прокуратури у разі виявлення в заяві чи повідомленні відомостей, які б вказували на ознаки вчиненого кримінального правопорушення або такого, що готується, у строк не більше п'яти діб скасовує постанову слідчого, прокурора, вносить відомості до ЄРДР і направляє матеріали органу досудового розслідування для здійснення розслідування, про що в строк не більше 24 годин повідомляється заявникові.

Якщо у заяві чи повідомленні містяться дані про кримінальне правопорушення, що готується, і слідчий чи прокурор вважають, що є підстави для перевірки одержаної інформації за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, матеріали, отримані слідчим чи прокурором під час прийому заяви або отримання повідомлення, негайно, але не пізніше двох годин, передаються керівнику оперативного підрозділу або його заступнику для заведення оперативно-розшукової справи.

Про направлення матеріалів, у яких містяться дані про кримінальне правопорушення, що готується, оперативним підрозділам повідомляється керівником органу досудового розслідування та керівником органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення слідчим) або керівником органу прокуратури (у разі прийняття такого рішення прокурором).

У разі виявлення ознак кримінального правопорушення керівник оперативного підрозділу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому цим Кодексом.

Якщо ознаки кримінального правопорушення виявлені під час проведення оперативно-розшукових заходів, що тривають, припинення яких може негативно вплинути на результати кримінального провадження, керівник оперативного підрозділу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, повідомляє керівника відповідного органу досудового розслідування та керівника органу прокуратури про виявлення ознак кримінального правопорушення, закінчує проведення оперативно-розшукового заходу, після чого направляє зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому цим Кодексом.



Нагляд за своєчасністю направлення матеріалів, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України, до відповідного органу досудового розслідування здійснює керівник відповідного органу прокуратури.

Рішення про внесення відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування оскарженню не підлягає.

Бездіяльність слідчого, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, а також постанова слідчого, прокурора про відмову у внесенні відомостей до ЄРДР та початок досудового розслідування може бути оскаржена до слідчого судді у десятиденний термін з моменту, коли заявник дізнався про бездіяльність слідчого, прокурора або про прийняття ними відповідного рішення».

Список використаних джерел:

1. Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України: Закон України 15 грудня 1992 року № 2857-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 6. Ст. 35.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора): Рішення від 30.01.2003 № 3-рп/2003. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03>.
3. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо оскарження постанови про порушення кримінальної справи: Закон України від 14 грудня 2006 року № 462-V / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2007. № 9. Ст. 74.
4. Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 р. № 1377; зареєстрована в Міністерстві юстиції України 01 грудня 2015 р. за № 1498/2794.
5. Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в Службі безпеки України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, затверджена наказом Центрального управління СБУ 16.11.2012 р. № 515, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 4 грудня 2012 р. за № 2022/22334.
6. Вапнярчук В.В. Процесуальне становище особи, яка провадить дізнання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза». Х. 2000. 21 с.
7. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії: наказ МВС від 19.11.2012 р. № 1050, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 17 грудня 2012 р. за № 2095/22407. Офіційний вісник України. 2013. № 1. Ст. 30.
8. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора №4гн від 19.12.2012 р. зі змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 26.07.2013 р. №4гн-1.

