

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

---

УДК 343.133

**Удалова Лариса Давидівна** –  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки  
України, директор інституту  
післядипломної освіти Національної  
академії внутрішніх справ

### **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ**

*Досліджено актуальні проблеми початку досудового розслідування. Вказано на необхідність удосконалення його правового регулювання щодо визначення порядку прийняття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, форми процесуального рішення про початок досудового розслідування, визначення строків і процесуальних засобів перевірки заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення. Запропоновано зміни та доповнення до кримінального процесуального законодавства України.*

**Ключові слова:** початок досудового розслідування; приводи; підстави досудового розслідування; заяви; повідомлення про кримінальні правопорушення.

**П**очаток досудового розслідування – це один із найважливіших етапів кримінального провадження. Від чіткої регламентації процесуальної діяльності початку досудового розслідування залежить можливість ефективного виконання завдань кримінального провадження, законність та обґрунтованість досудового розслідування й судового розгляду. Тому законодавець має особливо уважно ставитися до процесу регламентації початку досудового розслідування. Однак Кримінальний процесуальний

кодекс (КПК) України 2012 р., порівняно з КПК України 1960 р., не лише не вдосконалив регламентацію процесуальної форми початку досудового розслідування, а навпаки – поставив перед слідчими та прокурорами низку нових проблем, розв’язання яких має першочергове значення для теорії та практики кримінального процесу.

Особливості початку досудового розслідування за час дії КПК України 2012 р. досліджували такі вітчизняні вчені, як Ю. П. Алєнін, О. В. Керевич, О. Ю. Татаров, В. І. Фаринник, Д. В. Філін, М. Є. Шумило та ін. Практика застосування положень ст. 214 КПК України підтверджує необхідність подальшого вивчення цього питання, адже, незважаючи на численні зміни та доповнення до КПК України, положення вищезазначеної статті залишились незмінними (за винятком окремих коректив, зумовлених прийняттям у 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» чи виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб) [1].

Разом із тим, як слушно зауважує Ю. П. Алєнін, удосконалення регулювання потребують такі питання початку досудового розслідування: порядок прийняття, реєстрації заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення; встановлення строків їхнього розгляду; закріплення можливості їхньої перевірки та визначення процесуальних засобів такої перевірки; оформлення процесуального рішення про початок досудового розслідування або відмову в його початку шляхом винесення постанови; визначення обставин, що виключають досудове розслідування; закріплення права на оскарження рішень про початок досудового розслідування або про відмову в ньому [2, с. 202–203].

На сьогодні чимало проблем початку досудового розслідування зумовлені неналежною регламентацією процесуальної форми прийняття заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення. Зокрема відсутня чітка регламентація приводів та підстав початку досудового розслідування.

У теорії кримінального процесу визначено, що приводом для початку досудового розслідування є джерело інформації, з

якого слідчий (прокурор) дізнається про вчинене кримінальне правопорушення. Згідно з положеннями вищенаведеної норми КПК України, підставами для початку досудового розслідування є: заяви (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення, самостійне виявлення слідчим (прокурором) із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Однак такої законодавчої регламентації не достатньо для забезпечення належного регулювання початку досудового розслідування, адже в кримінальному процесуальному законодавстві має бути чітко визначено кримінальну процесуальну форму прийняття та фіксації отриманих заяв (повідомлень).

Варто зауважити, що в підзаконних нормативних актах прослідковуються спроби компенсувати недоліки законодавчого регулювання початку досудового розслідування. Так, окремі правила прийняття заяви (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення визначені в «Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань», затверджене наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р. № 69, а також в «Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події», затвердженій наказом МВС України від 6 листопада 2015 р. № 1377.

У цій Інструкції визначено, що «джерелом інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події є: 1) повідомлення осіб, що надходять до органу поліції, або особи, уповноваженої здійснювати досудове розслідування; 2) самостійно виявлені слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставин кримінальних правопорушень; 3) повідомлення осіб, які затримали підозрювану особу на місці вчинення кримінального правопорушення» [3].

Повідомлення осіб, які звертаються із заявою (повідомленням) про вчинене кримінальне правопорушення, можуть бути письмовими чи усними. Інформація про кримінальне правопорушення також може надійти до слідчого (прокурора) у будь-який інший спосіб. Саме тому в КПК України має бути

закріплено процесуальну форму прийняття заяви (повідомлення) про кримінальне правопорушення з урахуванням форми їх подання.

На усунення цього законодавчого недоліку спрямовано положення Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, де в п. 6 розділу 2 вказано, що усні заяви про вчинення кримінального правопорушення вносять до протоколу прийняття заяви про вчинене кримінальне правопорушення або таке, що готується, який мають підписати заявник та посадова особа, котра прийняла заяву [3]. Письмова заява має бути підписана особою, яка її подає. Повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб повинні надаватись у письмовій формі та містити відповідні реквізити. До повідомлення може бути додано документи й предмети, що підтверджують обставини, викладені в заяві чи повідомленні.

Під час прийняття заяви (повідомлення) про вчинені кримінальні правопорушення осіб, які звернулись із такими заявами (повідомленнями), необхідно попередити про кримінальну відповідальність, передбачену ст. 383 Кримінального кодексу (КК) України.

Попередження заявника про кримінальну відповідальність є гарантією правдивості повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення. Окрім цього, відповідно до п. 1.4 розділу 2 Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, з моменту попередження особи про кримінальну відповідальність заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення вважаються поданими (окрім випадків, коли таке попередження не можливо зробити з об'єктивних причин: надходження заяви, повідомлення поштою або іншими засобами зв'язку, непритомний стан заявника, відрядження тощо) [4].

Потрібно зауважити, що процесуальна форма попередження заявника про кримінальну відповідальність не визначена у КПК України. Цю процедуру регламентовано у вищезгаданій Інструкції, де вказано, що особу, яка подає заяву чи повідомляє про кримінальне правопорушення, під підпис попереджають про кримінальну відповідальність за свідомо

неправдиве повідомлення про вчинення злочину, передбаченого ст. 383 КК України, за винятком випадків надходження заяви або повідомлення поштою чи зв'язком іншого виду [3].

На нашу думку, аналогічне положення процесуальної форми початку досудового розслідування має бути регламентовано не в підзаконних нормативно-правових актах, а в нормах КПК України. У зв'язку з цим КПК України потрібно доповнити окремою статтею, у якій доцільно визначити порядок прийняття заяв (повідомлень) про кримінальні правопорушення.

Варто звернути увагу також на положення ст. 60 КПК України, де законодавець визначив процесуальний статус заявника. У цій нормі вказано, що заявник має право: 1) отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію; 2) подавати разом із заявою речі та документи, що підтверджують викладені в ній обставини; 3) отримати інформацію про закінчення досудового розслідування [1]. Однак про обов'язки заявника в ст. 60 КПК України не йдеться. Тому вважаємо, що ця норма потребує доповнення, адже в ній необхідно закріпити обов'язок звертатися лише з правдивими заявами чи повідомленнями про вчинення кримінального правопорушення або його готування.

У практичній діяльності слідчого досить часто трапляються випадки отримання анонімних заяв (повідомлень) або випадки, коли особи, які звернулись із заявою (повідомленням) про вчинене кримінальне правопорушення, відмовляються від підписання протоколу.

За загальним правилом анонімні заяви та повідомлення, а також заяви й повідомлення осіб, які відмовились від підписання протоколу, не можуть слугувати підставою для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Зокрема, у п. 13 розділу 3 Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події визначено, що анонімні листи, які містять відомості про вчинені кримінальні правопорушення, потрібно реєструвати лише

в підрозділах документального забезпечення та передавати для візування керівникові органу поліції або особі, яка виконує його обов'язки, до структурних підрозділів для використання під час розкриття злочинів [3].

У зв'язку з вищевикладеним пропонуємо доповнити КПК України ст. 213–1 «Порядок прийняття заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та їх перевірки», що містить такі положення:

1. Громадяни, представники влади та службові особи підприємств, установ, організацій мають право письмово, усно чи в інший спосіб інформувати про кримінальне правопорушення слідчого, прокурора або іншу уповноважену службову особу.

2. Звернення зі завідомо неправдивими заявами та повідомленнями про кримінальне правопорушення тягне за собою відповідальність відповідно до закону, про що заявника попереджають.

3. Усну заяву про кримінальне правопорушення вносять до протоколу, який підписують заявник та службова особа, яка прийняла заяву. Письмову заяву повинна підписати особа, яка її подає. Повідомлення підприємств, установ, організацій і посадових осіб повинні надаватись у письмовій формі та містити відповідні реквізити. До повідомлення може бути додано документи і предмети, що підтверджують обставини, викладені в заяві чи повідомленні.

4. Під час прийняття заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення або обов'язково до моменту внесення заяви чи повідомлення до Єдиного реєстру досудових розслідувань потрібно засвідчити особу заявника. Якщо заявник не може подати документи, що підтверджують особу, то необхідно вжити інших заходів для перевірки цих відомостей.

5. Анонімні заяви та повідомлення, а також заяви й повідомлення осіб, які відмовилися від підписання протоколу чи давання підписки щодо попередження про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про кримінальне

правопорушення, не можуть слугувати підставою для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Ще однією проблемою початку досудового розслідування є те, що, відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України, слідчий (прокурор) невідкладно, але не пізніше 24 год після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, обов'язково повинен внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування [1].

Для того, щоб було розпочато кримінальне провадження, потрібна наявність не лише приводів до його початку, а й підстава – достатні дані, які вказують на наявність ознак кримінального правопорушення. Проте визначений у вищенаведеній нормі порядок початку досудового розслідування фактично скасовує так звану «дослідчу перевірку за заявами та повідомленнями про вчинення кримінального правопорушення» тому усе процесуальне навантаження щодо перевірки таких заяв і повідомлень автоматично покладається на слідчого [2, с. 201–202].

Окрім того, досить невеликий обсяг часу, визначений у ч. 1 ст. 214 КПК України (24 год), часто є недостатнім для встановлення обставин, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення. До того ж, відповідно до вимог п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК України, до Єдиного реєстру досудових розслідувань має бути внесено короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, наведених потерпілим, заявником чи виявлених з іншого джерела.

Тому вважаємо, що термін перевірки заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення має бути збільшено. На користь цієї пропозиції можна навести дані статистики. Зокрема, відповідно до статистичних даних Генеральної прокуратури України, переважна більшість розпочатих кримінальних проваджень закриваються за відсутності події чи складу кримінального правопорушення. Це дає змогу стверджувати, що досить часто інформація про кримінальне

правопорушення, внесена до Єдиного реєстру досудових розслідування, не підтверджується під час здійснення кримінального провадження, тобто підстав для початку досудового розслідування могло взагалі не бути. Так, відповідно до звіту «Про роботу органів досудового розслідування» за перший квартал 2016 р., з 1858 рішень про закриття кримінального провадження на досудовому розслідуванні 100 кримінальних проваджень було закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 284 КПК України (встановлено відсутність події кримінального правопорушення), а 1756 кримінальних проваджень було закрито на підставі п. 2 ч. 1 ст. 284 КПК (встановлено відсутність у діянні складу кримінального правопорушення) [5].

Необхідно звернути увагу й на те, що в кримінальному процесуальному законодавстві недостатньо чітко визначено процесуальні засоби перевірки заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення, що також ускладнює встановлення підстав початку досудового розслідування.

Так, у ч. 3 ст. 214 КПК України передбачено, що здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і передбачає відповідальність, встановлену законом. Огляд місця події в невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, що здійснюється негайно після завершення огляду.

Таким чином, кримінальний процесуальний закон не містить вказівки на засоби перевірки заяви (повідомлення) про кримінальні правопорушення, окрім невідкладного проведення огляду місця події. Це питання намагалися врегулювати змінами до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженими наказом Генерального прокурора України від 25 січня 2013 р. № 13. Відповідно до цього наказу, п. 2.2 розділу 2 вищезазначеного Положення було викладено в такій редакції: «Якщо в заяві (повідомленні), у супереч вимогам ч. 5 ст. 214 КПК України, не наведено достатньо інформації про вчинене кримінальне правопорушення, то для її встановлення



проводять такі дії: направлення вимоги про надання документів або відповідних даних до установ, підприємств, організацій; отримання пояснень відповідно до ст. 95 КПК України тощо. Ці дії повинні бути виконані у строк, що не перевищує сім днів». Однак такі важливі питання кримінальної процесуальної форми не можуть регламентуватися підзаконними нормативними актами. Саме тому, вищезазначені доповнення вже через три місяці після їх прийняття було скасовано.

У зв'язку з цим пропонуємо доповнити КПК України таким положенням: «У разі необхідності перевірки заяви (повідомлення) до моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань таку перевірку здійснює слідчий (прокурор) протягом не більше десяти днів шляхом витребування пояснень від окремих громадян чи посадових осіб, а також необхідних відомостей, документів. Керівники установ, підприємств та організацій, засобів масової інформації, а також фізичні й посадові особи зобов'язані на вимогу слідчого (прокурора) надати відомості, документи та інші наявні в них матеріали, необхідні для перевірки обставин, викладених у заяві (повідомленні) про кримінальне правопорушення, окрім випадків, коли конфіденційність чи таємність цих матеріалів гарантується законом».

Варто звернути увагу на те, що визначений у КПК України порядок початку досудового розслідування не передбачає необхідності прийняття відповідного процесуального рішення у формі постанови. Згідно з положенням ч. 2 ст. 214 КПК України, досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Але ж будь-яке рішення слідчого (прокурора), зокрема про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, має бути обґрунтованим, вмотивованим і прийнятим у формі постанови. На користь цього твердження свідчить зміст ч. 3 ст. 110 КПК України, де вказано, що рішення слідчого (прокурора) приймається у формі постанови. Вважаємо, що в КПК України

потрібно закріпити положення про те, що рішення про початок досудового розслідування слідчий приймає шляхом винесення відповідної постанови.

Таким чином, законодавча регламентація інституту початку досудового розслідування потребує суттєвих змін і доповнень. Запропоновані вище зміни й доповнення до кримінального процесуального законодавства будуть сприяти досягненню завдань кримінального провадження та гарантуватимуть законність й обґрунтованість досудового розслідування.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. – Назва з екрана.

2. Аленін Ю. П. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року / Ю. П. Аленін // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 198–203.

3. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [Електронний ресурс] : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листоп. 2015 р. № 1377. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15>. – Назва з екрана.

4. Про Єдиний реєстр досудових розслідувань [Електронний ресурс] : наказ Генеральної прокуратури України від 17 серп. 2012 р. № 69. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0069900-12/print1452768569071207>. – Назва з екрана.

5. Звіт про роботу органів досудового розслідування за три місяці 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=112661&libid=100820#](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112661&libid=100820#). – Назва з екрана.