

УДК 343.123

Столітній Антон Володимирович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри процесуального керівництва та підтримання державного обвинувачення Національної академії прокуратури України

Stolitnii Anton – PhD in Law, associate professor, associate professor of the Department of Procedural Management and Support of Public Prosecution of the National Academy of Prosecutors of Ukraine

ПІДСТАВИ ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

GROUND FOR BEGINNING A PRE-TRIAL INVESTIGATION

Розглянуто актуальні проблеми початку досудового розслідування як етапу досудового провадження, підстав для прийняття такого рішення та законодавчих вимог до цих підстав.

Ключові слова: початок досудового розслідування; підстава; заява; повідомлення; інше джерело; рапорт; дослідче провадження; Єдиний реєстр досудового розслідування.

Рассмотрены актуальные проблемы начала досудебного расследования как этапа досудебного производства, оснований для принятия такого решения и законодательных требований к этим основаниям.

Ключевые слова: начало досудебного расследования; основание; заявление; сообщение; другой источник; рапорт; следственное производство; Единый реестр досудебного расследования.

Beginning a pre-trial investigation is essential in criminal proceedings. The destiny of further legal proceedings both in certain

cases and other ones that an investigator works with or that are present in an investigative unit in general, depends on solving the problem of registration of a state mentor a notice on the committed criminal offense in the Unified Register of pre-trial investigations. An excessive burden on the investigator and procedural administrator affects negatively the quality and frequency of investigative actions.

An import and novelty of the current Criminal Procedure Code (CPC) of Ukraine is the rejection from the institute of bringing a criminal case. The provision mentioned is quite innovative, because there was a «fusion» of the criminal process and an electronic machine. An investigator, a prosecutor exercise their authority starting with the moment of receiving by the law enforcement agency the information about a criminal offence from the applicant, which is the basis for the beginning of pre-trial investigation. This information is presented both orally (with fixing it by an appropriate officer) and in writing.

The new procedural law distinguish the concepts of «applicant» and «victim», which also expanded the opportunities for individuals at the beginning of the pre-trial investigation. In particular, both the applicant and the victim may submit a state mentor a notice.

Thanks to the new CPC of Ukraine, we got rid of the conflict between the investigating and inquest authorities on the completeness of the audit and the grounds to a breach of arbitrary transfer of materials between the units (called «soccer»). Under the new conditions, applicants are able to exercise their right to protection immediately after appropriate addressing to the law enforcement bodies. In fact, according to the previous CPC, decisions not to bring a criminal case were made on relative by large number of applications, making it difficult and sometimes impossible for the renewal of violated rights of citizens. A decision on bringing a criminal case concerning some materials of pre-trial checks (so-called «Long Term Refusals») was made a few years after the registration of the relevant application. Therefore, the question arises: what immediate investigative actions and evidence in general can we speak about?

Thus, all the above-mentioned facts confirm that the problems of verification of applications and materials on the criminal offense occurrence, grounds for beginning a pre-trial investigation, the place of operative and other (except investigators) units of the law enforcement and regulatory authorities at the initial stage of the investigation before their registration in the Unified Register of pre-trial investigations require additional scientific research, legislative regulation and practical developments, in which prosecutor's empowered to coordinate plays key role.

Keywords: early pre-trial investigation; ground; application; notification; another source; report; trial proceedings; Unified Register of pre-trial investigation.

Початок досудового розслідування має важливе значення в кримінальному провадженні. Саме від вирішення питання щодо реєстрації заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення в Єдиному реєстрі досудових розслідувань (ЄРДР) залежить подальша доля процесуальних дій, як у певному конкретному провадженні, так і в інших, що перебувають у слідчого та в слідчому підрозділі загалом, оскільки надмірне навантаження на слідчого й процесуального керівника негативно впливає на якість і періодичність проведення слідчих дій.

Важливою новелою діючого Кримінального процесуального кодексу (КПК) України є відмова від інституту порушення кримінальної справи. Зазначене положення є досить інноваційним, оскільки відбулося «зрощення» кримінального процесу й електронної машини. Слідчий, прокурор здійснюють свої повноваження починаючи з моменту надходження інформації про кримінальне правопорушення від заявника до правоохоронного органу, що є підставою для початку досудового розслідування. Ця інформація подається як в усній формі (з фіксацією відповідною службовою особою), так і письмово.

На відміну від Кримінально-процесуального кодексу 1960 р., що містив поняття приводів і підстав для порушення кримінальної справи, чинний кримінальний процесуальний закон прямо не передбачає підстав для початку досудового розслідування. Водночас КПК України містить це поняття. Відповідно до ч. 6 ст. 214 КПК України, слідчий невідкладно в

письмовій формі повідомляє прокуророві про початок досудового розслідування, підставу для початку досудового розслідування й інші відомості [2].

Таким чином, підставами для початку досудового розслідування є заява (громадян про вчинений злочин; з'явлення із зізнанням); повідомлення (підприємств установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості; представників влади, громадськості або окремих громадян, які затримали підозрювану особу на місці вчинення злочину; повідомлення, опубліковані в пресі); самостійне виявлення слідчим, прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (під час іншого досудового розслідування, через засоби масової інформації, матеріали оперативних підрозділів, виконавчої служби, контролюючих органів тощо).

Розглянемо кожну з перелічених підстав. На відміну від Кримінально-процесуального кодексу 1960 року, законодавець не визначив форму заяв та повідомлень. Унаслідок цього особи отримали можливість у будь-якому форматі подавати заяви, а посадові особи правоохоронних органів позбавлені змоги відмовити в її прийнятті (ч. 4 ст. 214 КПК України). За таких умов громадяни реалізують право на захист своїх інтересів відразу після подання заяви чи повідомлення про злочин. Зазначене спрямоване на вичерпання «конфлікту» між працівниками правоохоронних органів та громадянами, оскільки кожна заява, кожне повідомлення про злочин повинні бути розглянуті з прийняттям відповідного процесуального рішення.

Водночас твердження про відсутність будь-яких законодавчих вимог до такої заяви не є правильним: по-перше, ст. 214 КПК України передбачає, що громадянин подає не просто заяву про якісь відомі йому обставини, а заяву про вчинене кримінальне правопорушення [2]. Тобто за такі діяння кримінальний кодекс повинен передбачати відповідальність. По-друге, задля попередження подання завідомо неправдивих заяв про злочини заявника попереджають про відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення (ст. 383 Кримінального кодексу (КК) України), оскільки ст. 57 Конституції України гарантує кожному право знати свої права й обов'язки [1].

Незважаючи на зазначені вимоги, серед звернень, які зареєстрували органи внутрішніх справ у 2013 році (4 673 185), лише 30 % (1 491 199) заяв і повідомлень містять достатні дані про вчинення злочину. Відповідно, за ними здійснюється повноцінне розслідування, а 70 % (3 181 986) – закриті або перебувають у провадженні без перспектив.

Новий процесуальний закон розмежував поняття «заявник» та «потерпілий», чим також розширив можливості громадян на початку досудового розслідування. Зокрема, із заявою чи повідомленням може звернутися як заявник, так і потерпілий.

Заявником є фізична або юридична особа, яка звернулася із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення до органу державної влади, уповноваженого розпочати досудове розслідування, і не є потерпілим (ст. 60 КПК України). Заявник має право: отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію (раніше лише на рівні відомчих наказів); подавати на підтвердження своєї заяви речі й документи; отримати інформацію про закінчення досудового розслідування [2].

Потерпілим є фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральну, фізичну або майнову шкоду, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнову шкоду (ст. 55 КПК України). Права й обов'язки потерпілого виникають в особи з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її як потерпілої. Потерпілому вручає пам'ятку про його процесуальні права та обов'язки особа, яка прийняла заяву про вчинення кримінального правопорушення (ч. 2 ст. 55 КПК України). Другий екземпляр пам'ятки долучають до матеріалів досудового розслідування з відповідною відміткою про її вручення потерпілому [2].

Обсяг прав потерпілого значно ширший, ніж у заявника. Маніпулювання громадянами щодо можливості автоматичного набуття статусу потерпілого унеможлиблюється шляхом закріплення в КПК України права слідчого відмовити в такому визнанні (ч. 5 ст. 55 КПК України) [2].

Вивчаючи джерела, з яких слідчий та прокурор самостійно виявляє обставини, що свідчать про вчинене

кримінальне правопорушення, встановлено, що з метою штучного збільшення показників самостійно виявлених злочинів оперативними підрозділами МВС України, порушуючи вимоги ч. 5 ст. 214 КПК України, реєстратори вносять до ЄРДР такі відомості за наявності заяв громадян та інших повідомлень (інформації контролюючих органів та юридичних осіб). Тобто замість реєстрації заяви конкретної особи складається рапорт, який і реєструється в електронній системі, та відповідно обліковується не як звернення, а як виявлення злочину певним правоохоронним органом [4].

Розглядаючи питання «іншого джерела», слід виділити три головні проблеми: по-перше, відсутність законодавчо встановлених строків спрямування слідчому, прокурору закінчених матеріалів перевірок правоохоронних, контролюючих та інших органів, що містять дані про кримінальні правопорушення (вимоги щодо 24-часової реєстрації стосуються лише слідчого та прокурора); по-друге, реєстрація в ЄРДР рапортів, замість повідомлень контролюючих органів і звернень громадян; по-третє, відсутність даних про подію або склад злочину в окремих матеріалах.

Так, з 235 тис. кримінальних правопорушень, які виявили протягом 2013 р. служби БЕЗ, БНОН, ДАІ, понад 80 % (190 тис.) унесено до ЄРДР на підставі рапортів, за наявності заяв громадян чи повідомлень підприємств, установ, організацій тощо. Більше того, унаслідок відсутності в ЄРДР даних про заявника, останній позбавляється відповідних прав, першочергово, отримання від органу, до якого він подав заяву, документа, що підтверджує її прийняття й реєстрацію (п. 1 ч. 2 ст. 60 КПК України).

Наприклад, відповідно до даних ЄРДР (станом на листопад 2013 р.), слідчі органів внутрішніх справ Дніпропетровської області у 2013 р. внесли до ЄРДР відомості щодо 140 022 кримінальних правопорушень, з яких 55 649, або 39,7 % від усіх зареєстрованих злочинів виявлено працівниками підрозділів МВС України. При цьому, у 45 682 або (82 % – «самостійно виявлених») були наявні заяви про вчинення злочину від фізичних або юридичних осіб.

Так, слідчий СВ Жовтневого РВ Криворізького МВ ГУМВС України в області під час унесення до ЄРДР відомостей про звідництво з кваліфікацією ч. 1 ст. 302 КК України за наявності заяви Г. про вчинення зазначеного злочину, що і була джерелом отримання відомостей про вчинення кримінального правопорушення, уніс дані щодо його виявлення підрозділом боротьби з торгівлею людьми. Зазначене залишилося поза увагою процесуального керівника в провадженні.

Унаслідок цього 44 674 безпідставно облікованих фактів виявлення злочинів працівниками органів внутрішніх справ було знято з обліку в ЄРДР.

Згідно з результатами річної роботи ЄРДР, Генеральна прокуратура, завдяки технічним засобам, унеможливила подвійну реєстрацію заяви (повідомлення) та рапорту. Таким чином, щодо цього питання залишилась єдина проблема – реєстрація замість звернення чи повідомлення рапорту працівника оперативного підрозділу МВС України. Зазначені недоліки підлягають виявленню та усуненню під час здійснення процесуального керівництва в кожному конкретному випадку, а саме – під час перевірки підстави початку досудового розслідування [3].

У діяльності органів внутрішніх справ виявлено й іншу негативну практику порушення вимог ч. 1 ст. 214 КПК України та п. 1.2 Положення про порядок ведення ЄРДР при внесенні до реєстру відомостей щодо вчинення злочинів за рапортами оперативних підрозділів МВС України, які не мають достатньо даних, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (покращення «статистичного благополуччя») [3]. Зазначене створює додаткове навантаження на слідчих та процесуальних керівників, а кримінальні провадження, розпочаті на підставі таких рапортів, у подальшому закриваються за відсутності події або складу кримінального правопорушення, або розслідуються тривалий час без встановлення осіб, які вчинили злочини, за формального виконання доручень слідчого працівниками оперативних підрозділів, за рапортами яких унесено відомості до ЄРДР.

Зокрема, з 166 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 203–2 КК України (зайняття гральним бізнесом), виявлених безпосередньо правоохоронними та

контролюючими органами Дніпропетровської області у 2013 р., факти, зазначені в таких рапортах, не підтвердилися в 102 випадках (61,5 %), а в провадженнях щодо 38 кримінальних правопорушень цієї категорії, які розслідувались, лише одній особі повідомлено про підозру, 23 провадження залишилися без встановлення осіб, які вчинили злочини понад два місяці.

Так, Індустріальним РВ Дніпропетровського МУ ГУМВС України в області на підставі лише одного рапорту працівника ДСБЕЗ, який нічим не підтверджувався, унесено до ЄРДР відомості про виявлення зазначеним підрозділом факту заняття нествановленими особами гральним бізнесом за конкретною адресою. У подальшому під час виконання доручення слідчого про проведення слідчих дій цей самий оперативний працівник склав рапорт про відсутність інформації щодо наявності за цією адресою грального закладу.

У зв'язку з неналежними матеріалами, що були підставою для внесення відомостей до ЄРДР, з 99 кримінальних проваджень зазначеної категорії, унесених до ЄРДР за матеріалами УДСБЕЗ ГУМВС в Дніпропетровській області, закрито з огляду на відсутність події або складу злочину кожне друге (55), ще 14 розслідувались понад два місяці без установлення осіб, які вчинили злочин.

Зокрема, Жовтневим РВ Криворізького МУ (Дніпропетровська область) на підставі рапорту дільничного інспектора про виявлення факту вирощування семи рослин конопель гр. К., незважаючи на те, що кримінальна відповідальність за вчинення таких дій можлива за умови вирощування від десяти таких рослин, до ЄРДР унесено відомості про виявлення службою ДІМ зазначеного райвідділу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 310 КК України, розпочато досудове розслідування, яке тривало майже місяць, у провадженні призначена та проведена експертиза, на що було витрачено державні кошти.

Крім цього, зазначений райвідділ уніс до ЄРДР відомості про виявлення працівниками органів внутрішніх справ злочину, передбаченого ч. 1 ст. 263 КК України (зберігання гр. Н. пневматичного пістолета, хоча кримінальна відповідальність передбачена лише за незаконне поводження з вогнепальною

зброєю. Кримінальне провадження за цим фактом розслідувалося понад чотири місяці.

Розглядаючи початок досудового розслідування, слід звернути увагу на відсутність інституту дослідчої перевірки, який позбавляє необхідності повторного проведення окремих процесуальних дій однакових за змістом лише різними за назвами (опитування – допит, дослідження спеціаліста – експертне дослідження тощо). Водночас з'являється інститут дослідчого провадження, тобто стадія кримінального процесу, що хоча й не є аналогом дослідчої перевірки (!), однак за змістом становить діяльність із прийняття, реєстрації, розгляду та перевірки заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення, та в разі з'ясування наявності ознак злочину, створює юридичні підстави для початку досудового розслідування шляхом унесення відомостей до ЄРДР.

Завдяки новому КПК України ми позбулися конфлікту між слідчими органами й органами дізнання щодо повноти проведених перевірок і наявності підстав до порушення кримінальної справи, а відтак тривалого, численного, безпідставного пересилання матеріалів між цими підрозділами (так званий «футбол») [7]. За нових умов заявники мають змогу реалізувати право на захист одразу після відповідного звернення до правоохоронних органів. Адже, відповідно до попереднього КПК, відносно значної кількості заяв виносилися рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, що ускладнювало, а подекуди й унеможливлювало відновлення порушених прав громадян. Стосовно окремих матеріалів дослідчих перевірок (так звані «довготривалі відмовні») рішення про порушення кримінальних справ приймалося через декілька років після реєстрації відповідної заяви. Тому постає питання: про які першочергові слідчі дії та докази взагалі в такому разі може йтися.

Водночас питання дослідчого провадження на сьогодні залишається врегульованим лише на рівні відомчих наказів, а якість рішень про початок досудового провадження потребує покращання [5]. Зокрема, слідчими підрозділами Дніпропетровської області у 2013 р. до ЄРДР унесено 96 повідомлень контролюючих органів про кримінальні правопорушення, передбачені ст. 364 КК України, за

результатами розслідування яких до суду з обвинувальним актом направлено лише сім, інші 27 таких проваджень закрито на підставі п. 1, 2 ст. 284 КПК України, 47 розслідуються понад два місяці, з яких 24 – понад півроку.

Зазначених порушень можна уникнути під час виконання слідчими вимог КПК України, Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про міліцію» та Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженої наказом МВС України від 19 листопада 2012 р. № 1050 та зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 17 грудня 2012 р. за № 2095/22407.

У разі надходження з контролюючого (іншого) органу до органу внутрішніх справ повідомлення про притягнення осіб до кримінальної відповідальності, відповідно до ст. 4 Закону України «Про міліцію» та п. 3.1 Інструкції, його вносять до журналу єдиного обліку (ЄО) та інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ, у якій зазначають усі відомості з журналу ЄО. Згідно з ч. 2 п. 3.5 Інструкції, про повідомлення, у яких відсутні відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, після реєстрації в журналі ЄО, доповідають начальникові органу внутрішніх справ, для розгляду та прийняття рішення відповідно до Закону України «Про звернення громадян» або Кодексу України про адміністративні правопорушення», з наданням відповідного роз'яснення службовим особам органу, що направив таке повідомлення [6].

Отже, вищевикладене підтверджує, що питання перевірки звернень і матеріалів перед їх унесенням до ЄРДР на наявність кримінального правопорушення, підстав початку досудового розслідування, місця оперативних та інших (окрім слідчих) підрозділів правоохоронних і контролюючих органів на початковому етапі розслідування потребують додаткового наукового вивчення, законодавчого врегулювання та практичних напрацювань, ключову роль у яких відіграють органи прокуратури, наділені правом координування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. ; зі змін. і допов. – К. : Атіка, 2012. – 68 с.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. // Голос України. – 2012. – 19 трав. (№ 90–91).

3. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом № 69 від 17 серп. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.gp.gov.ua/ua/pd.html?_m=publications&_t=rec&iid=110522.

4. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними підрозділами ОВС на стадіях документування злочинних дій, реалізації оперативних матеріалів, розслідування кримінальної справи та її розгляді в суді [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 7 верес. 2005 р. № 777. – Режим доступу :

<http://document.ua/pro-organizaciyu-vzaemodiyi-organiv-dosudovogo-rozsliduvannj-doc119907.html>.

5. Про організацію діяльності органів досудового слідства системи МВС України: наказ МВС України від 31 берез. 2008 р. № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/757119>.

6. 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 [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 19 листоп. 2012 р. № 1050. – Режим доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12/card6>.

7. Татаров О. Ю. Початок досудового розслідування за кримінальним процесуальним кодексом України [Електронний ресурс] / О. Ю. Татаров. – Режим доступу :

http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe