

**ШКЕЛЕБЕЙ В. А.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального та  
кримінального процесуального права  
(Національний університет «Києво-  
Могильнська академія»)

УДК 343.132

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.41>

## **ПОЧАТОК ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА ЗАЯВОЮ ЧИ ПОВІДОМЛЕННЯМ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

Статтю присвячено проблемам, пов'язаним із правовою регламентацією початку досудового розслідування та відповідної діяльності уповноважених суб'єктів. Зазначено проблемні питання, що містяться в нормах Кримінального процесуального кодексу України, що стосуються процедури початку досудового розслідування у кримінальному провадженні. Визначено невідповідність застосування норм кримінального процесуального законодавства працівниками правоохоронних органів, з'ясовано особливості реагування на отриману інформацію про ймовірне вчинення кримінального правопорушення та особливості внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Зазначено, що інформація у заяві чи повідомленні повинна належати саме до кримінального, а не адміністративного, дисциплінарного чи іншого правопорушення. Тобто, при її прийнятті потрібно визначити чи міститься в ній ознаки кримінального правопорушення. У разі, якщо уповноваженими особами ознак кримінального правопорушення не встановлено, то така інформація кваліфікується як звернення громадян, приймається і розглядається в іншому порядку.

Доведено, що у заяві або повідомленні необхідно зазначити не лише обставини справи які можуть свідчити про сам факт учинення кримінального правопорушення, а й зазначити попередню кваліфікацію відповідно зі складом кримінального правопорушення.

З'ясовано, що способом внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань є звернення до слідчого судді зі скаргою на бездіяльність слідчого, за умови не отримання інформації протягом 24 години з моменту отримання заяви уповноваженими працівниками правоохоронного органу. Відповідно до ухвали суду уповноважені особи зобов'язані внести заяву до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Запропоновано доповнити Кримінальний процесуальний кодекс України регламентацією руху заяви чи повідомлення для початку досудового розслідування, адже законодавцем не передбачено чітко визначений порядок дій правоохоронними органами щодо поданої заяви чи повідомлення, що сприяє значному відтермінуванню початку досудового розслідування.

Звернено увагу шляхи підвищення ефективності органів досудового розслідування щодо початку досудового розслідування.

**Ключові слова:** початок досудового розслідування, кримінальне процесуальне законодавство, кримінальне провадження, слідчий, прокурор, Єдиний реєстр досудових розслідувань, правоохоронні органи.



**Shkelebei V. A. Initiation of pre-trial investigation based on a statement or report: theory and practice**

The article is devoted to the problems related to the legal regulation of the initiation of pre-trial investigation and the corresponding activity of authorized subjects. Problematic issues contained in the provisions of the Criminal Procedure Code of Ukraine concerning the procedure for starting a pre-trial investigation in criminal proceedings are indicated. The inconsistency in the application of the norms of criminal procedural legislation by law enforcement officers was determined, the specifics of responding to received information about the alleged commission of a criminal offense and the specifics of entering relevant information into the Unified Register of Pretrial Investigations were clarified.

It is noted that the information in the application or notification must relate to a criminal, and not an administrative, disciplinary or other offense. That is, when accepting it, it is necessary to determine whether it contains signs of a criminal offense. If the authorized persons do not establish signs of a criminal offense, then such information is qualified as a citizen's appeal, accepted and considered in a different manner.

It has been proven that in the application or notice it is necessary to indicate not only the circumstances of the case that can testify to the very fact of the commission of a criminal offense, but also to indicate the preliminary qualification in accordance with the composition of the criminal offense.

It has been found that the way to enter information into the Unified Register of Pretrial Investigations is to appeal to the investigating judge with a complaint about the inaction of the investigator, provided that the information is not received within 24 hours from the moment of receipt of the application by the authorized employees of the law enforcement agency. In accordance with the court's decision, authorized persons are required to submit a statement to the Unified Register of Pretrial Investigations.

It is proposed to supplement the Criminal Procedural Code of Ukraine with regulations on the movement of an application or notification for the initiation of a pre-trial investigation, because the legislator does not provide for a clearly defined procedure for actions by law enforcement agencies in relation to a submitted application or notification, which contributes to a significant delay in the initiation of a pre-trial investigation.

Attention has been drawn to ways of increasing the effectiveness of pre-trial investigation bodies regarding the initiation of pre-trial investigation.

**Key words:** *initiation of pre-trial investigation, criminal procedural legislation, criminal proceedings, investigator, prosecutor, Unified register of pre-trial investigations, law enforcement agencies.*

**Вступ.** Статтею 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) визначено, що завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Із зазначеного слідує, що законодавство України, має забезпечувати не лише невідворотність кримінального покарання, а й гарантувати належне дотримання прав людини



у кримінальному процесі, повагу до її особистості, ставлення до неї як до особи, вина якої у вчиненні злочину ще не доведена, а також забезпечувати неупередженість та об'єктивність досудового розслідування та судового розгляду, передбачати існування ефективних процедур, які надаватимуть рівні процесуальні можливості стороні обвинувачення та стороні захисту.

Ефективність досудового розслідування кримінальних правопорушень залежить від своєчасності реагування на отриману інформацію про ймовірне вчинення протиправних діянь. При цьому важливо, щоб така діяльність була правомірною, тобто реалізувалася згідно з належною правовою процедурою. Тому науковий інтерес має питання про процесуальний порядок початку досудового розслідування, а саме внесення відомостей про кримінальні правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР).

Дослідженню початку досудового розслідування приділені праці таких науковців, як: Ю. І. Азарова, Ю. П. Аленіна, В. П. Бахіна, О. А. Вакулік, В. В. Вапнярчука, Ю. М. Грошевого, А. Я. Дубинського, А. В. Лапкіна, Є. Д. Лук'янчикова, В. Т. Малярєнка, О. Р. Михайленка, В. Т. Нора, Д. П. Письменного, М. А. Погорецького, В. О. Попелюшка, С. М. Стахівського, В. М. Тертишника, Л. Д. Удалової, В. І. Фаринника, та інші. Проте виникла необхідність звернути увагу на нові, що пов'язані із правовим регулюванням початку досудового розслідування та відповідної діяльності уповноважених суб'єктів. Адже законодавцем не визначено чіткої регламентації дій працівників правоохоронних органів щодо початку досудового розслідування.

**Постановка завдання.** Метою статті є встановлення порядку початку кримінального провадження та вдосконалення й оптимізація процедури податку кримінального провадження з метою підвищення ефективності досудового розслідування. Визначення та регламентація безумовного виконання завдань кримінального провадження, належного захисту прав і свобод людини, а також недопущення будь-яких зловживань працівниками правоохоронних органів на початку кримінального провадження. Недопущення ризику затягування розслідування кримінальних проваджень.

**Результати дослідження.** Згідно з ч. 2 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань [1].

Відповідно до ч. 1 ст. ст. 214 КПК України, слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Із заявою чи повідомленням може звернутися як заявник (ст. 60 КПК України), так і потерпілий (ст. 55 КПК України).

Необхідно зазначити, що набуття статусу заявника законодавець пов'язує саме із фактом звернення із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення, а не реєстрацією такої заяви. А щодо потерпілого, то права та обов'язки виникають в особи з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її як потерпілого.

Розглянемо випадки руху заяви чи повідомлення.

1. Заяви про кримінальні правопорушення визначають як звернення і розглядаються у порядку Закону України «Про звернення громадян».

Помилковими є припущення, що до ЄРДР вносяться всі заяви громадян і відповідно, невідкладно розпочинається досудове розслідування. Для цього необхідно мати визначені підстави.

Процесуальний порядок початку досудового розслідування включає в себе прийняття і реєстрацію інформації про вчинене кримінальне правопорушення, який регламентуються нормативно-правовими [2; 3; 4; 5].



В ч. 4 ст. 214 КПК України зазначено, що слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається.

Реєстрацію інформації у визначених певним відомством облікових документах (ЖО), електронних базах не потрібно ототожнювати із внесенням відомостей до ЄРДР. Відмінність між ними в тому, що фіксація в передбачених облікових базах є початковим етапом руху отриманої інформації про вчинене кримінальне правопорушення, а в ЄРДР – початком досудового розслідування.

Зазначимо, що інформація у заяві чи повідомленні повинна належати саме до кримінального, а не адміністративного, дисциплінарного чи іншого правопорушення. Тобто, при її прийнятті потрібно визначити чи міститься в ній ознаки кримінального правопорушення. У разі, якщо уповноваженими особами ознак кримінального правопорушення не встановлено, то така інформація кваліфікується як звернення громадян, приймається і розглядається в іншому порядку.

Отже, особа, яка зверталась із заявою або повідомленням до правоохоронних органів в результаті звернення отримує листа, із посиланням на ст. 20 ЗУ «Про звернення громадян», з повідомленням, що ознак кримінального правопорушення не встановлено та запропонують звернутися до суду.

2. Заяви про кримінальні правопорушення не реєструються всупереч вимог ст. 214 КПК України, без пояснення причин, при цьому заявників повідомляють про відсутність підстав для початку провадження після спливу 10-тиденного строку, встановленого законом для оскарження бездіяльності слідчого (прокурора); кваліфікація діяння визначається слідчим на власний розсуд, з ігноруванням змісту інформації, яка міститься в заявах).

Підставою для внесення відомостей до ЄРДР є передбачене законом джерело інформації, з якого слідчий, дізнавач, прокурор дізнаються про вчинене кримінальне правопорушення (або таке, що вчиняється чи готується). Її наявність та необхідність визначення чітко передбачена ч. 6 ст. 214 КПК України.

Верховний Суд колегією суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду у справі № 556/450/18 від 30 вересня 2021 року зазначив, що слідчий, прокурор після прийняття та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, виходячи з їх змісту, має перевірити достатність даних, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, за наслідками чого ним приймається рішення про початок досудового розслідування шляхом внесення відповідних відомостей до ЄРДР. Таким чином, підставою початку досудового розслідування є не будь-які прийняті та зареєстровані заяви, повідомлення, а лише ті з них, з яких вбачаються вагомі обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, короткий виклад яких разом із прізвищем, ім'ям, по-батькові (найменуванням) потерпілого або заявника, серед іншого, вноситься до ЄРДР [6].

Як зазначає В.В. Вапнярчук, підставою для внесення відомостей до ЄРДР (початку досудового розслідування) є обставини, що свідчать про вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 214 КПК). Ці обставини, в першу чергу, повинні підтверджувати наявність таких елементів складу кримінального правопорушення, як його об'єкту і об'єктивної сторони. Для початку досудового розслідування інформація про інші елементи складу кримінального правопорушення є не обов'язковою (хоча, щодо окремих з них, вона повинна бути (наприклад відомості про суб'єктів злочинів, передбачених статтями 393, 394 КК)). Саме на підставі інформації про вказані обставини вносяться відомості до ЄРДР про попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення з зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність [7, с. 179].

Отже необхідно у заяві або повідомленні зазначити не лише обставини справи які можуть свідчити про сам факт учинення кримінального правопорушення, а й зазначити попередню кваліфікацію відповідно зі складом кримінального правопорушення.



Єдиним можливим способом внесення відомостей до ЄРДР є звернення до слідчого судді зі скаргою на бездіяльність слідчого (ст. 303 КПК України), за умови не отримання інформації протягом 24 годин з моменту отримання заяви уповноваженими працівниками правоохоронного органу.

Відповідно до ухвали суду уповноважені особи зобов'язані внести заяву до ЄРДР.

3. Існує практика, коли орган досудового розслідування може не отримати ухвала суду. В такому разі необхідно звернутися до відповідного суду і отримати належно завірену копію ухвали, після чого надати її до адресата (органу досудового розслідування).

4. Отримавши ухвалу суду (як правило без зазначення кваліфікації, яка була зазначена у скарзі на бездіяльність) уповноважена особа правоохоронного органу не знає за якою правовою кваліфікацією необхідно внести відомості в ЄРДР. Відтак вносять відомості за ст. 356 КК України, тобто дії визначаються як проступок, хоча у заяві/скарзі дії попередньої кваліфікації визначались як злочин. Отже провадження передається до відділу дізнання, а не дослідного відділу. Тому, наступними діями мають бути клопотання про зміну кваліфікації відповідно до скарги на бездіяльність, що передбачає значне затягування розслідування злочинів.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, необхідно зазначити, що КПК України потребує перегляду положень, що стосуються початку досудового розслідування.

Діяльність щодо початку досудового розслідування розпочинається з моменту отримання інформації про кримінальне правопорушення і триває до внесення відомостей до ЄРДР.

Необхідно доповнити КПК України регламентацією руху заяви чи повідомлення для початку досудового розслідування, адже законодавцем не передбачено чітко визначений порядок дій правоохоронними органами щодо поданої заяви чи повідомлення, що сприяє значному відтермінуванню початку досудового розслідування. Отже систематично порушується засада публічності (ст. 25 КПК України).

Слід зобов'язати працівників органів досудового розслідування дотримуватись строків розгляду заяв чи повідомлень та у найкоротший термін інформувати про прийняті процесуальні рішення та вчинені процесуальні дії зацікавлену особу для можливості оскарження таких дій.

Чітке визначення розглянутих проблемних питань сприятиме належному првозастосуванню норм КПК України працівниками органів досудового розслідування, можливо й без звернення до слідчого судді.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 25.11.2022р.).

2. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : Наказ МВС України від 07.07.2017 № 575 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17> (дата звернення: 25.11.2022 р.).

3. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : Наказ МВС України від 27.04.2020 № 357 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0443-20> (дата звернення: 25.11.2022 р.).

4. Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події : Наказ МВС України від 08.02.2019 № 100 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19> (дата звернення: 14.06.2022 р.).



5. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення : Наказ Офісу Генерального прокурора від 30.06.2020 № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20> (дата звернення: 25.11.2022 р.).

6. Рішення Конституційного Суду України у від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 у справі щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-01>.

7. Вапнярчук В.В. Сутність початку досудового розслідування за новим КПК України. Актуальні проблеми права: теорія і практика. №26. 2013. С. 179-180. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6324/1/Vapnyarchuk\\_177\\_186.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6324/1/Vapnyarchuk_177_186.pdf)

