

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПОЧАТКУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

### PROBLEM ISSUES OF THE BEGINNING OF CRIMINAL PROCEEDINGS AND WAYS TO OVERCOME THEM

Телятник А.В., студентка ІV курсу юридичного факультету  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Сирота Д.І., к.ю.н.,  
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Статтю присвячено дослідженню проблемних питань початку кримінального провадження, зокрема проблемам правового забезпечення порядку реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, особливостям їх вирішення на практиці та пошуку шляхів їх подолання, що зумовлено теоретичною і практичною необхідністю вдосконалення механізму початку кримінального провадження в Україні. Визначено причину невнесення більшості заяв та повідомлень до Єдиного реєстру досудових розслідувань, попри встановлений законодавцем механізм початку кримінального провадження за кожним випадком надходження заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення та найпоширенішу форму бездіяльності слідчого, дізнавача, прокурора. Проаналізовано процедуру оскарження бездіяльності уповноважених осіб щодо невнесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинене кримінальне правопорушення осіб та подальшої реалізації такого оскарження. Як основну з проблем виокремлено розгляд заяв та повідомлень за Законом України «Про звернення громадян», що зумовлена ігноруванням змісту інформації заяви та повідомлення органом досудового розслідування і встановленням кваліфікації на власний розсуд. Зазначено, що заяви про вчинене кримінальне правопорушення в довільній формі є першопричиною неможливості надання належної правової оцінки обставинам. Проаналізовано сутність штучних кваліфікацій на початку кримінального провадження. Обґрунтовано необхідність внесення змін до чинного кримінального процесуального законодавства щодо перевірки заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, оскарження бездіяльності, процесуальне рішення про початок досудового розслідування шляхом запровадження процесуальних фільтрів, які б унеможливили повторні однакові скарги.

**Ключові слова:** початок кримінального провадження, порядок реєстрації заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, перевірка заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, оскарження бездіяльності, процесуальне рішення про початок досудового розслідування, Єдиний реєстр досудових розслідувань, розвантаження органів досудового розслідування.

The article is devoted to the study of problematic issues of criminal proceedings, in particular, the problems of legal support for registration of applications and notifications of criminal offenses, the peculiarities of their solution in practice and finding ways to overcome them, due to theoretical and practical need to improve criminal proceedings in Ukraine. The reason for not entering the majority of applications and notifications in the Unified Register of Pre-trial Investigations despite the mechanism established by the legislator for initiating criminal proceedings in each case of receipt of a statement or notification of a criminal offense and the most common form of inaction of investigator, coroner, prosecutor. The procedure for appealing against the inaction of authorized persons regarding non-entry of information into the Unified Register of pre-trial investigations on the committed criminal offense of persons and further implementation of such appeal is analyzed. The main problem is the consideration of applications and notifications under the Law of Ukraine "On Citizens' Appeals", which is due to ignoring the content of information statements and notifications by the pre-trial investigation body and the establishment of qualifications at its discretion. It is noted that allegations of a criminal offense in any form as the root cause of the inability to provide a proper legal assessment of the circumstances. The essence of artificial qualifications at the beginning of criminal proceedings is analyzed. The necessity of making changes to the current criminal procedure legislation regarding the decision of the prosecutor, coroner, investigator to initiate a pre-trial investigation, which will promote the effective exercise of the victim's or applicant's right to appeal against decisions, actions or omissions of authorized bodies. The direction of unloading of pre-trial investigation bodies by introduction of procedural filters which would prevent repeated identical complaints is defined.

**Key words:** initiation of criminal proceedings, procedure for registration of applications and notifications of criminal offenses, verification of applications and notifications of criminal offenses, appeal of inaction, procedural decision to initiate pre-trial investigation, Unified Register of pre-trial investigations, unloading of pre-trial investigation bodies.

Так, відповідно до вимог ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), слідчий, прокурор чи інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення, зобов'язаний прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення [1].

З огляду на положення закону особа, яка повідомила про злочин, має бути впевнена в тому, що одразу після подання заяви буде розпочато досудове розслідування, як зазначає адвокат С. Портянко. Однак на практиці кожна така особа впевнюється у зворотному: досудове розслідування за більшістю заяв про злочин не буде розпочато. При цьому чинний КПК України надає заявникові право оскаржити слідчому судді бездіяльність слідчого, дізнавача чи прокурора, коли він зволікає з початком розслідування за заявою про злочин. Нині слідчі судді здебільшого задовольняють відповідні скарги та ухвалюють рішення, якими зобов'язують прокурора, слідчого, дізнавача внести відомості з повідомлення про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР).

Набули поширення випадки, коли слідчий, дізнавач чи прокурор не зазначає у реєстрі обставини злочину, викладені у заяві, а лише посилається на ухвалу слідчого судді та зазначає статтю Кримінального кодексу, яка зовсім не відповідає ознакам злочину, про які повідомляв заявник або потерпілий.

Фактично заявник або потерпілий опиняється знову на самому початку вже здоланого шляху, адже кримінального провадження, розпочато за ознаками злочину, про який вони заявили, не існує. Водночас процесуальні можливості примусити слідчого розпочати розслідування вже використані: скарга на бездіяльність була подана, скарга розглянута слідчим суддею і за результатами постановлено ухвалу, якою скарга задоволена. Однак в результаті цього бажана кримінальна справа відсутня, хоча рішення, принаймні процесуально, існує [2].

На практиці зазначена проблема вирішується шляхом подання потерпілим до слідчого, дізнавача, прокурора клопотання про зміну кваліфікації в разі зазначення

неправильної кваліфікації під час внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР. Крім того, в ході досудового розслідування слідчий, дізнавач, прокурор у разі встановлення певних обставин кримінального правопорушення можуть змінити правову кваліфікацію кримінального правопорушення.

Важливо, що законодавець усе вирішив за слідчих, дізнавачів та прокурорів, що в кожному випадку надходження повідомлення про злочин починається досудове розслідування, тобто розпочинається кримінальне провадження [2]. Проблема полягає в тому, що слідчий, дізнавач, прокурор повинні вносити всі заяви і повідомлення в ЄРДР про вчинення кримінального правопорушення, навіть ті, де зі змісту заяви (повідомлення) відразу зрозуміло, що склад кримінального правопорушення відсутній. Це приводить до надмірної реєстрації відомостей до ЄРДР, збільшення навантаження на органи досудового розслідування та, як наслідок, на ефективність досудового розслідування тих кримінальних проваджень, де наявний склад кримінального правопорушення.

Підтримуємо позицію, що внаслідок цього у практиці слідчих виникає досить поширена ситуація, коли під час надходження заяви чи повідомлення з викладом обставин, що суперечливо свідчать про вчинення кримінального правопорушення, слідчий зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР і розпочати розслідування, адже чинний КПК України з жодних причин не допускає можливості відмови в прийнятті заяви чи повідомлення про злочин [3, с. 243]. Таким чином, слідчі повинні витратити багато часу на заяви та повідомлення, що містять непідтверджені ознаки кримінального правопорушення. Це приводить до перевантаження слідчих і негативно позначається на якості проведення досудових розслідувань у зв'язку з браком часу.

Існують також інші практичні проблеми реалізації чинного КПК України. Серед них виділяють проблеми реєстрації заяв і повідомлень про КП, зокрема не забезпечено комфортних умов для відвідувачів районних відділів поліції, що зумовлює створення черг; заяви про злочини ідентифікуються як звернення й розглядаються за Законом України «Про звернення громадян»; заяви про злочини не реєструються без пояснення причин, а заявників повідомляють про відсутність підстав для початку провадження; кваліфікація діяння визначається слідчими на власний розсуд, з ігноруванням змісту інформації, яка міститься в заяві.

Доведено, що формування ЄРДР розпочинається з моменту внесення до нього уповноваженою особою на реєстрацію заяв про кримінальне правопорушення в ЄРДР відповідних відомостей про кримінальне правопорушення, зазначених у заяві чи повідомленні про його вчинення або виявлених ним самостійно з будь-якого джерела. Відомості про кримінальне правопорушення, викладені у заяві, повідомленні чи виявлені з іншого джерела, повинні відповідати вимогам п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК України, зокрема мати короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення [4].

З вищезазначеного випливають дві проблеми. По-перше, в разі невнесення відомостей до ЄРДР слідчим, дізнавачем, прокурором за результатом оскарження заявником, потерпілим бездіяльності зазначених суб'єктів до слідчого судді, зобов'язанням останнього суб'єктів, уповноважених на реєстрацію заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, до вчинення дій із внесення відомостей до ЄРДР за заявою про вчинення злочину слідчий, дізнавач, прокурор носять відомості до ЄРДР, посилаючись лише на відповідну ухвалу слідчого судді.

При цьому більша частина відомостей, відповідно до вимог п. 1 гл. 2 розд. I Положення про ЄРДР, порядок його формування та ведення не вноситься, оскільки слідчий, дізнавач, прокурор оперують лише відомостями, які випливають з ухвали. Зазвичай з ухвали неможливо прослідкувати час та дату надходження заяви, повідомлення

про кримінальне правопорушення або виявлення з іншого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; інше джерело, з якого виявлені обставини; короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність.

Так, прокурор та слідчий не уповноважені на власний розсуд визначати, які саме відомості вносити до ЄРДР, оскільки перелік, як і зміст цих відомостей, визначено законодавством. Відомості про злочин мають вноситися саме ті, які заявник/потерпілий навів у своїй заяві. Відповідно до вимог ст. 214 КПК України, п. 1 гл. 2 розд. I, п. п. 1, 2 гл. 1 розд. II Положення про ЄРДР, належне виконання обов'язку з внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР полягає у внесенні не будь-яких відомостей, а саме тих відомостей про кримінальне правопорушення, які викладені у відповідній заяві [2]. Що робити слідчому, дізнавачу, прокурору у разі внесення відомостей до ЄРДР на підставі ухвали слідчого судді? При цьому заява про злочин у них відсутня.

По-друге, причиною невнесення відомостей до ЄРДР є якість заяв і повідомлень про вчинення кримінального правопорушення. Зокрема, досить часто заяви та повідомлення не містять обставин вчинення кримінального правопорушення, а зазначені у них певні відомості в довільній формі не надають органу досудового розслідування повну картину та не дають змогу повною мірою надати належну правову оцінку викладеним у заяві чи повідомленні обставинам. Проблема полягає в тому, що, з одного боку, слідчий, дізнавач, прокурор не мають права відмовити у реєстрації заяви, з іншого боку, якість та зміст самої заяви впливають на те, чи буде така внесена до ЄРДР. Виникає питання про те, яким чином орган досудового розслідування зможе зареєструвати заяву в ЄРДР, якщо остання не містить відомостей, передбачених Положенням про ЄРДР, порядку його формування та ведення, які є обов'язковими для слідчого, дізнавача, прокурора під час реєстрації кримінального провадження.

У процесуальній літературі існує думка про те, що, на жаль, законодавець не передбачив ні якихось вимог до форми заяви та повідомлення, їх обов'язкових реквізитів; ні обов'язку встановлення особи, яка подала заяву чи повідомила про кримінальне правопорушення, та попередження її про кримінальну відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення про кримінальне правопорушення. Як зазначають практичні працівники, така невизначеність може привести до подання заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення не встановленими особами (анонімні повідомлення), можливості подання таких «заяв» недієздатними особами чи від їх імені, подання завідомо неправдивих чи безпідставних заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення тощо [5, с. 117].

Проте в окремих підзаконних НПА все ж таки наявні певні вимоги до форми та змісту заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення. Втім, прогалиною чинного КПК, на відміну від змісту ст. 95 Кримінально-процесуального кодексу України 1960 року, є невизначеність процесуальної форми заяви або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення.

Так, на досудовому розслідуванні, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України, можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність слідчого, дізнавача або прокурора, зокрема бездіяльність слідчого, дізнавача, прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення [1]. Проте, як зазначає С. Портянко, форма бездіяльності, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР, може бути різною. Нині найпоширенішою формою такої бездіяльності

є повне ігнорування заяви/повідомлення про злочин, що розглядається як звернення громадян, а не повідомлення про злочин. Відповідно до ЄРДР, щодо таких заяв не вноситься жодних відомостей [2].

При цьому причиною невнесення відомостей до ЄРДР, на нашу думку, є штучне спотворення рівня злочинності в країні через приховування реальної кількості заяв та повідомлень про кримінальне правопорушення, а також статистичних показників діяльності правоохоронних органів щодо розслідування та розкриття кримінальних правопорушень.

Досить поширеною проблемою є так звана штучна кваліфікація. Першим її аспектом є «завищення» штучної кваліфікації. Наприклад, у разі пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди працівнику патрульної поліції задля документування протиправної діяльності та проведення негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НСРД) до ЄРДР вносяться відомості за ч. 3 ст. 369 Кримінального кодексу України (далі – КК України). У подальшому, тобто після проведення НСРД, кримінальне правопорушення перекваліфікується з ч. 3 на ч. 1 ст. 369 КК України, оскільки відсутні кваліфікуючі ознаки ч. 3. Це робиться виключно задля необхідності проведення НСРД, оскільки у разі реєстрації заяви за ч. 1 її проведення виключається.

Як засвідчує практика, саме тут сторона обвинувачення свідомо зазначає неправильну кваліфікацію дій особи задля штучного «підвищення» ступеня тяжкості злочину до рівня, за якого допускається проведення НСРД. Так, на практиці до клопотання сторони обвинувачення про надання дозволу на проведення НСРД додається виключно витяг з ЄРДР, у рамках якого подається клопотання, тобто жодні матеріали, які навіть теоретично могли б викликати у слідчого судді апеляційного суду впевненість в обґрунтованості клопотання про проведення НСРД, не надаються [6].

Вважаємо, що у цьому разі важливу роль відіграє саме процесуальний керівник, оскільки під час перевірки клопотань про проведення НСРД і вирішення питання щодо їх погодження прокурор повинен надати належну правову оцінку клопотанню, перевірити його обґрунтованість, а в разі виявлення «завищеної» кваліфікації він має відмовити в погодженні зазначеного клопотання і вирішити питання щодо зміни правової кваліфікації кримінального правопорушення.

Другим аспектом штучної кваліфікації є її «заниження». Наприклад, досить часто в разі вчинення грабежу чи розбою органом досудового розслідування вносяться відомості до ЄРДР за ст. 125 КК України (умисне легке тілесне ушкодження) та ст. 185 КК України (крадіжка). Також поширеною є така практика: у разі вчинення крадіжки з проникненням (ч. 3 ст. 185 КК України) проводиться реєстрація кримінального провадження за ст. 162 КК України (проникнення до житла). Фактичною метою таких дій є спотворення рівня злочинності та штучне коригування «позитивної» статистики порівняно з попередніми роками з розслідування та розкриття кримінального провадження органами досудового розслідування.

Проте бездіяльність може виявлятися також у вигляді неналежного внесення відомостей до ЄРДР. Наприклад, коли замість короткого викладу обставин, які вказують на наявність ознак злочину, в ЄРДР робиться запис про ухвалу слідчого судді, якою задоволена скарга заявника/потерпілого на бездіяльність [2]. У цьому разі слід додати, що така бездіяльність буде лише тоді, якщо в ухвалі слідчого судді дійсно міститимуться певні відомості, які повинні бути внесені до ЄРДР. Як ми раніше зазначали, зазвичай в ухвалях слідчих суддів більшість таких відомостей відсутня.

Варто звернути увагу на те, що, за даними Аналітичного огляду Верховного Суду в період 2020 року «Стан здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях та у справах про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції у 2020 році», до слідчих суддів надій-

шло понад 76 000 скарг у порядку п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України [7, с. 244]. З наведеного випливає, що велика кількість заяв та повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення не вноситься до ЄРДР, тому заявники змушені звертатися до слідчого судді зі скаргами на бездіяльність органу досудового розслідування, що приводить до надмірного навантаження слідчих суддів.

При цьому слідчий суддя, який розглядає скаргу щодо підстав початку досудового розслідування, не має у своєму розпорядженні засобів перевірки наявності таких підстав. Він не вправі проводити пізнавальні дії матеріального характеру. Для встановлення ж достатності підстав для висновку про вчинення кримінального правопорушення шляхом логічних операцій у нього недостатньо «пізнавального матеріалу», який складають лише ті відомості, що зазначені у заяві.

Окрім того, питання про те, розпочинати чи не розпочинати досудове розслідування, мають вирішувати представники обвинувальної влади, а саме слідчий, дізнавач чи прокурор, а не слідчий суддя. Залучення представника судової влади на цьому етапі означало би, що він вирішує питання про винуватість конкретної чи невизначеної особи ще до початку досудового розслідування, що є нелогічним [8, с. 93–94].

Окрім цього, варто звернути увагу на те, що порядок початку досудового розслідування не передбачає необхідності прийняття відповідного процесуального рішення. Початком досудового розслідування є факт внесення відомостей до ЄРДР. Однак для того, щоб відомості були внесені, слідчий чи прокурор має ухвалити відповідне рішення. Згідно з положенням ч. 3 ст. 110 КПК, рішення слідчого приймаються у формі мотивованої постанови.

Прийняття обґрунтованої постанови про початок досудового розслідування чи відмову в цьому сприятиме ефективній реалізації права потерпілого чи заявника на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів досудового розслідування. У відповідній постанові будуть викладені підстави та мотиви прийнятого рішення, тому в разі незгоди з ним більш змістовним буде його оскарження, адже під час розгляду скарги у слідчого судді буде можливість оцінити підстави невнесення відомостей чи, навпаки, початку досудового розслідування. Такий порядок буде так званим процесуальним фільтром та сприятиме ефективній діяльності органів досудового розслідування [9].

Серед кола проблем суддя Вищого антикорупційного суду В. Михайленко виокремлює процесуальний спам. Це окрема група заяв і повідомлень, що надходять від одного заявника і можуть мати різну мету, зокрема блокування роботи відповідного правоохоронного органу, виконання замовлення на створення проблем конкурентам, позиціонування себе як ідейного нагненика або основного борця проти свавілля чиновників. Такі спамери намагаються надати вигляд кримінального правопорушення будь-якій побутовій ситуації і, посилаючись на зазначений Лист ВССУ, вимагають порушення кримінального провадження за кожною із сотень, а то й тисяч поданих заяв. Вони пачками направляють заяви та повідомлення до різних правоохоронних органів.

Відсутність у КПК України процесуальних фільтрів, які б унеможливили повторні однакові скарги, зумовлює те, що гіперактивні заявники одні й ті самі заяви про вчинення кримінального правопорушення і, відповідно, скарги на бездіяльність направляють по декілька разів, змінюючи лише дату їх подання [10]. З огляду на вищезазначене можемо запропонувати ще один шлях вирішення проблеми. По одному факту вчинення кримінального провадження подавати заяву можна лише один раз. Не слід приймати заяви з одним і тим самим змістом, які відрізняються тільки кваліфікацією.

Отже, з огляду на проаналізовані проблеми сучасне кримінальне процесуальне законодавство потребує суттєвого вдосконалення щодо початку кримінального провадження.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
2. Портянко С. Заява про злочин, розслідування та бездіяльність слідчого. URL: [https://portiankoserhii.blogspot.com/2021/05/blog-post\\_27.html?m=1](https://portiankoserhii.blogspot.com/2021/05/blog-post_27.html?m=1) (дата звернення: 14.11.2021).
3. Патюк С., Щербак І. Проблемні питання початку досудового розслідування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 5. С. 241–246.
4. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення : Наказ Генерального прокурора від 30 червня 2020 року № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#n7> (дата звернення: 14.11.2021).
5. Барабаш Т. Проблемні питання етапності досудового розслідування в кримінальному провадженні України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 115–119.
6. Колокольников В. Чи може штучно завищена кваліфікація виправдовувати проведення НСРД. *Національна асоціація адвокатів України*. URL: <https://radako.com.ua/news/chi-mozhe-shtuchno-zavishchena-kvalifikaciya-vipravdovuvati-provedennya-nsrd> (дата звернення: 15.11.2021).
7. Аленін Ю. Початок досудового розслідування за КПК України 2012 року. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1 (5). С. 198–203.
8. Лобойко Л. Оскарження початку досудового розслідування: щодо потреби законодавчої регламентації. *Наукові дослідження*. 2014. № 28. С. 89–98.
9. Фаринник В. З чого починати розслідування. *Закон і бізнес*. URL : [https://zib.com.ua/ua/143302-slidchomu\\_slid\\_nadati\\_mozhливist\\_peresvidchitsiya\\_u\\_nayavnos.html](https://zib.com.ua/ua/143302-slidchomu_slid_nadati_mozhливist_peresvidchitsiya_u_nayavnos.html) (дата звернення: 16.11.2021).
10. Михайленко В. Проблеми судового контролю при оскарженні бездіяльності щодо внесення відомостей у ЄРДР. *Юридична газета online: всеукраїнське професійне юридичне видання*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/problemi-sudovogo-kontrolyu-pri-oskarzhenni-bezdiyalnosti-shchodo-vnesennya-vidomostey-u-erdr.html> (дата звернення: 17.11.2021).