

УДК 343.13+34.037

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.42>**Ірина Бабенко,**

здобувач

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ПРАВА ЛЮДИНИ ПІД ЧАС ПРИЙНЯТТЯ ТА ПЕРЕВІРКИ ЗАЯВ І ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ПРИ ВНЕСЕННІ ВІДОМОСТЕЙ ДО ЄРДР

Метою статті є узагальнення проблемно-дискусійних питань порушення прав людини в процесі прийняття та реєстрації заяв про кримінальні правопорушення та під час внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Стаття присвячена узагальненню відомостей щодо проблем забезпечення прав людини під час прийняття та реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, а також під час прийняття рішення про внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Розглянуто питання строків та проблем кримінального процесуального оскарження бездіяльності слідчих, фіксації та перевірки відомостей про вчинене кримінальне правопорушення. З'ясовано, що недоліки чинного законодавства дають можливість органам досудового розслідування у разі звернення заявника чи потерпілого з приводу вчинення неочевидного правопорушення вирішувати питання щодо наявності або відсутності ознак чи елементів складу кримінального правопорушення на власний розсуд. Про такі факти свідчать результати перевірок. Зроблено висновок, що для етапу прийняття та перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення характерна переважно упереджена кримінально-правова оцінка фактичних даних співробітниками правоохоронних органів, у результаті чого співробітники правоохоронних органів не фіксують та не перевіряють одержані відомості про скоєний злочин, чим порушують права людини на цьому етапі. Встановлена КПК та іншими нормативними документами процедура перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування є перешкодою у здійсненні ретельної та всебічної їх перевірки, оскільки до початку досудового розслідування співробітники правоохоронних органів обмежені щодо строку та засобів кримінальної процесуальної діяльності. Позовна (за скаргою) судова перевірка обгрунтованості невнесення відомостей про злочин до Єдиного реєстру досудових розслідувань має бути доповнена автоматичною (незалежно від подання скарги або звернення) перевіркою підстав для прийняття рішення про невнесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Ключові слова: початок досудового розслідування, кримінальне провадження, Єдиний реєстр досудового розслідування, права людини, досудове розслідування.

Постановка проблеми. Кримінальні процесуальні відносини починаються з прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, кількість яких помітно збільшилася з 1,8 млн. у 2000 році до 4 млн. у 2013 році, проте порядок їх розгляду в органах поліції у КПК України чітко не визначений. Відсутність належної процесуальної регламентації у непоодиноких випадках є передумовою порушень слідчими підрозділами законності та прав громадян [1]. Для забезпечення прав людини на досудовому кримінальному провадженні існує система, яка включає нормативний та реалізаційний складники щодо гарантування прав людини на таких етапах: 1) з моменту отримання або безпосереднього виявлення інформації про вчинене кримінальне право-

порушення до моменту початку досудового розслідування; 2) з моменту внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР до моменту закінчення досудового розслідування. Одним із засобів захисту прав є інститут оскарження рішень, дій чи бездіяльності слідчого, прокурора під час досудового розслідування [2]. Проте, незважаючи на наявні заходи забезпечення прав людини, існують непоодинокі факти порушення законодавства у тому числі під час прийняття та реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та під час прийняття рішення про внесення відомостей до ЄРДР, які впливають на можливість подальшої реалізації прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти гарантій забезпечення прав

осіб у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування розглядалися у працях О. Арсені, В. К. Батчаєва, В. Г. Клочкова, О. П. Кучинської, Л. М. Лобойка, А. В. Мельниченка, І. В. Рогатюка, А. С. Симчука, Л. Д. Удалової, Н. П. Черняка тощо. Проте в їхніх роботах розглядалися лише окремі аспекти забезпечення прав людини.

Разом із тим вивчення питання забезпечення прав людини на етапі досудового розслідування не можна вважати вичерпним, що зумовлено як новизною цієї кримінальної процесуальної процедури, так і недосконалістю її правової регламентації.

Метою статті є узагальнення проблемно-дискусійних питань порушення прав людини в процесі прийняття та реєстрації заяв про кримінальні правопорушення та під час внесення відомостей до ЄРДР.

Виклад основного матеріалу. Згідно з II розділом Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, затвердженого наказом МВС України від 8 лютого 2019 року № 100 (далі – Порядок) [3], прийняття заяв (повідомлень) незалежно від місця і часу їх учинення, повноти отриманих відомостей, особи заявника здійснюється цілодобово, безперервно та невідкладно органом чи підрозділом поліції, до якого надійшла така інформація.

Порядок визначає прийняття та реєстрацію заяв (повідомлень) як отримання заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події та присвоєння їм порядкового номеру уповноваженими службовими особами органів чи підрозділів поліції. При цьому уповноважена службова особа – це працівник чергової служби, у разі відсутності в структурі органу чи підрозділу поліції відповідної чергової служби – інший визначений керівництвом органу чи підрозділу поліції працівник, якого уповноважено на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події [3]. Порядок також визначає, що заяви чи повідомлення можуть бути усні або письмові. Проте процедура прийняття та реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення не регламентується нормами КПК України та визначена підзаконними нормативними актами. Лише окремі правила прийняття заяви (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення визначені в Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, а також у «Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових

розслідувань», затвердженому наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 року № 69.

У свою чергу стаття 214 КПК України визначає, що відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається, але, незважаючи на це, на практиці постійно фіксуються випадки, коли звернення не реєструють, а відповідні органи не проводять перевірку зазначеної в них інформації. Такі випадки підпадають під визначення «прихованих від єдиного обліку». Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, що втратила чинність, визначала, що до категорії прихованих відносять заяви і повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, які були відомі працівнику органу поліції, та відомості, які на час виявлення не внесено до журналу Єдиного обліку відповідного органу поліції, а самі заяви та повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення та інші події не отримали реєстраційного номера [4]. Проте в чинному Порядку тлумачення цього поняття виключене з тексту документа.

Серед типових порушень на етапі прийняття та реєстрації заяв про кримінальні правопорушення експерти Центру політико-правових реформ зазначають, що нерідко створюються штучні бар'єри для реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зокрема, вони не реєструються без пояснення причин. Також трапляються й прорахунки, пов'язані з несвоєчасним направленням на місце події слідчо-оперативних груп, що нерідко призводить до приховування (укриття) кримінальних правопорушень (зокрема, тяжких та особливо тяжких злочинів), щодо яких, попри всю очевидність наявності ознак кримінальних правопорушень, працівники поліції за «старою практикою» складають висновки про закінчення розгляду заяв (без внесення інформації до бази єдиного обліку). Неподібною є факти складання висновків за повідомленнями про факти смерті громадян без долучення лікарського свідоцтва про смерть, яке би підтверджувало ненасильницький характер. Мають місце також випадки проведення слідчих (розшукових) дій (зокрема, допиту свідків і потерпілих) за повідомленнями, що не внесені до ЄРДР [5]. Окрім цього, під час опитування працівників практичних підрозділів встановлено ще один спосіб укриття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення шляхом розгляду заяв у спрощеному порядку згідно

з Інструкцією про запровадження експерименту зі спрощеного порядку розгляду заяв і повідомлень без ознак кримінального правопорушення (наказ НПУ № 311 від 03.04.17 р.), що призводить до неналежного реагування на звернення громадян, які можуть містити ознаки кримінального правопорушення. Такі випадки призводять до порушень прав людини.

При цьому, згідно з Пояснювальною запискою до проекту Кримінального процесуального кодексу України, новий Кодекс мав удосконалити правове регулювання у сфері кримінального судочинства та перетворити неухильне дотримання прав людини у ключову ідею всього кримінального процесу, а також забезпечити реальну, а не декларовану рівність процесуальних можливостей сторін кримінального провадження та утвердити змагальність процесу. Проте, незважаючи на суттєві зміни, питання вдосконалення й оптимізації процедур кримінального провадження та підвищення оперативності кримінального судочинства й досі залишається актуальним.

На думку А. В. Мельниченко, до нехтування правами та свободами особи у прийнятті процесуальних рішень призводить неоднозначне тлумачення норм КПК України сторонами кримінального провадження, іншими учасниками кримінального провадження. Він справедливо вважає, що в такому випадку тлумачення закону може бути упередженим та не на користь потерпілого. Науковець також зазначає, що однією з причин прийняття незаконних і необґрунтованих процесуальних рішень, що порушують права особи і завдають шкоди її інтересам, що охороняються, є недостатність процесуальних гарантій, відсутність відпрацьованого механізму їх реалізації [6; 82]. Цю думку поділяє й П. П. Андрушко, який вважає, що на практиці органи досудового розслідування нерідко надають вчиненому особою діянням завідомо упереджену, односторонню, неправильну кримінально-правову оцінку шляхом своєрідного тлумачення змісту ознак певних кримінально-правових норм не лише Особливої, а й Загальної частини КК [7]. Такі дії призводять до неправильної кримінально-правової кваліфікації діянь під час прийняття заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення та відмови в початку досудового розслідування.

Зазначені недоліки чинного законодавства дають можливість органам досудового розслідування у разі звернення заявника чи потерпілого з приводу вчинення неочевидного правопорушення вирішувати питання щодо наявності або відсутності ознак чи

елементів складу кримінального правопорушення на власний розсуд. Про такі факти свідчать результати перевірок. Так, прокуратура Львівської області внаслідок численних скарг мешканців на діяльність Пустомитівського відділу поліції та прокуратури провела перевірку додержання вимог КПК України та з'ясувала, що працівники районного органу ігнорували вимоги законодавства під час розгляду та реєстрації звернень громадян про кримінальні правопорушення. Останніх схилили до відмови від написання заяв про кримінальне правопорушення, переконуючи в безперспективності їх розкриття та притягнення до відповідальності винних осіб. Були також встановлені випадки, коли правоохоронці за такими заявами взагалі не проводили огляду місця події та не склали відповідних процесуальних документів. Працівниками Львівської прокуратури було виявлено одразу 8 фактів укривання кримінальних правопорушень шляхом їх не реєстрації, прийняття незаконних рішень про закриття кримінальних проваджень у тому числі внаслідок недостатнього відображення подій, що мали місце [8]. У результаті таких порушень співробітники поліції не тільки не перевіряють одержані відомості про вчинені кримінальні правопорушення, але й не фіксують їх. Наслідками є обмеження права людини на ефективне розслідування, доступ до правосуддя та відшкодування завданої шкоди.

Виявити та перевірити випадки не реєстрації заяв чи повідомлень на практиці досить складно, бо підставою для цього має бути самостійне звернення громадянина до контролюючих органів із заявою, що її повідомлення про кримінальне правопорушення не прийняли та не зареєстрували, або за ініціативою прокурора. Інакше такі дії уповноважених осіб можуть залишитись без уваги та відповідної реакції.

А. С. Симчук справедливо вважає, що сьогодні нагальним є приведення окремих положень КПК України у відповідність до реальної ситуації забезпечення прав людини щодо прийняття та реєстрації органами досудового розслідування заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, що дозволить підвищити ефективність роботи органів досудового розслідування та більш якісно забезпечувати дотримання прав та свобод людини на початку досудового розслідування, а також на подальших стадіях кримінального провадження [6]. Як показує досвід європейських країн, це можна здійснити шляхом усунення недоліків законодавства, чіткого дотримання норм КПК, а також використання новітніх технологій в розслідуваннях, а також повної і досто-

вірної реєстрації інформації, яку забезпечує уповноважена службова особа органу (підрозділу) поліції, що внесла цю інформацію. Контроль за своєчасністю та повнотою реєстрації уповноваженою службовою особою в ІТС ІПНП (журнали ЄО) заяв та повідомлень покладається на безпосереднього керівника органу (підрозділу) поліції, де працює уповноважена службова особа. Окрім цього, заяви і повідомлення, які не було внесено до ЄРДР відповідно до Закону України «Про звернення громадян» або Кодексу України про адміністративні правопорушення, надаються для ознайомлення за письмовим зверненням органів прокуратури (посадових осіб) за письмовим дозволом керівника органу (підрозділу) поліції або особи, яка виконує його обов'язки [3]. І. В. Рогатюк справедливо зазначає, що встановлення повноти реєстрації та обліку заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення є одним з головних завдань прокурорської перевірки. Йдеться у тому числі про звірку даних, що містяться в облікових журналах, зокрема, щодо отриманих відомостей про кримінальні факти, виявлених фактів смерті людини, виїздів слідчо-оперативних груп на місця подій тощо [5]. Однак, незважаючи на виявлення фактів неприйняття та не реєстрації заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення, що фіксуються в результаті перевірок, законодавець не включив цей випадок до тих, що можуть бути оскаржені як дія чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового провадження (ст. 303 КПК України). Також не передбачена процедура оскарження, коли уповноважені особи прийняли заяву про кримінальне правопорушення та не зареєстрували її згідно з встановленим порядком.

Окрім цього, проблемою кримінального процесуального оскарження бездіяльності у вигляді неприйняття заяви і повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення є вказівка у п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України на строк, що має бути передбачений у кримінальному процесуальному законі для прийняття такої заяви або повідомлення. Адже приписи ч. 3 ст. 214 КПК України не встановлюють конкретного строку, протягом якого слідчий, прокурор та інша уповноважена особа повинні прийняти заяву або повідомлення про кримінальне правопорушення. Тому гарантією доступу до правосуддя та відшкодування завданої шкоди у частині прийняття заяви і повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення є лише конституційна норма ст. 55 Конституції України та Рішення Конституційного Суду від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011, в якому

кожному гарантується конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Після офіційного прийняття та реєстрації заява чи повідомлення про кримінальне правопорушення за рішенням керівника підрозділу поліції або особи, яка виконує його обов'язки, повідомлення про виявлене кримінальне правопорушення уповноважена службова особа реєструє в ІТС ІПНП або в журналі ЄО в разі тимчасової відсутності технічних можливостей унесення таких відомостей до ІТС ІПНП та невідкладно, але не пізніше 24 годин реєстрації, передається до органу досудового розслідування для внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань або передавання цих відомостей до органів (підрозділів) поліції нижчого рівня та їх внесення до ЄРДР [7]. Згідно з КПК України слідчий, 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 ЄРДР та розпочати розслідування [11]. Тобто законодавець, з одного боку, фактично надає посадовим особам строк на перевірку отриманої інформації, зазначеної в заяві чи повідомленні про кримінальне правопорушення, з іншого – суттєво обмежує їх у часі, що призводить до того, що співробітники поліції не можуть здійснити ретельну та всебічну перевірку фактів, вказаних в заявах та повідомленнях. Окрім цього, КПК обмежує уповноважених осіб у використанні засобів перевірки відомостей, зазначених у заявах та повідомленнях, до внесення їх до ЄРДР, бо згідно з ч. 2 ст. 214 КПК України здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом [11]. На нашу думку, така процедура не тільки не сприяє, але й погіршує якість перевірки заяв та повідомлень, призводячи до прийняття необґрунтованих рішень у вигляді безпідставного внесення або невнесення відомостей до ЄРДР та має бути переглянута законодавцем.

Окрім цього, визначений КПК України порядок початку досудового розслідування, що скасував так звану «дослідчу перевірку», вимагає необхідність провадження досудового розслідування за усіма зареєстрованими заявами та повідомленнями, автоматично

перекладаючи ці обов'язки на слідчого. Така практика призводить до суттєвого перевантаження слідчих та їхніх процесуальних керівників [5]. Це негативно відображається на якості та швидкості проведення розслідування за фактами вчинення кримінальних правопорушень. Ця проблема стала особливо актуальною після ліквідації процедури «дослідчої перевірки» або перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування, яке згідно з чинним КПК має розпочинатись з моменту надходження інформації про вчинене кримінальне правопорушення до правоохоронних органів та обов'язково вноситься до ЄРДР у вказані строки. Автори чинного КПК не врахували факту, що таке навантаження на слідчі підрозділи матиме негативні наслідки у вигляді надмірного навантаження слідчих та погіршення якості розслідування.

Вважаємо, що ситуацію може виправити перегляд норм ст. 214 КПК України, які визначають процедуру початку досудового розслідування. Вважаємо за потрібне викласти ч. 1 у такій редакції: «Слідчий, 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 свідчать про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань». Тобто зобов'язати уповноважених осіб вносити до ЄРДР відомості про фактично вчинені кримінальні правопорушення. Зазначимо, що ст. 25 КПК України визначає, що «прокурор, слідчий зобов'язані в межах своєї компетенції розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення саме ознак кримінального правопорушення» [11], а не на підставі можливих ознак та припущень.

Окрім цього, для покращення якості та швидкості перевірки заяв та повідомлень, які «можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення», обов'язки щодо їх перевірки пропонуємо покласти на працівників кримінальної поліції, що дозволить зменшити навантаження на слідчих на етапі перевірки заяв та повідомлень на наявність у них ознак кримінального правопорушення та надасть можливість проводити більш якісне та швидке розслідування в межах кримінальних проваджень. Також доцільно дозволити співробітникам кримінальної

поліції самостійно перевіряти та реалізувати слідчим шляхом версії розслідування для зменшення бюрократичного складника. Контроль за виконанням таких дій доцільно покласти на керівників підрозділів поліції, а також встановити контроль з боку працівників прокуратури у вигляді процесуального керівництва. Окрім цього, необхідно встановити розумні строки для перевірки таких заяв та повідомлень.

Аналізуючи ч. 1 ст. 214 КПК України, підкреслимо, що законодавець визначає, що слідчий, 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 [11], проте не надає єдиного визначення ключовому поняттю «кримінальне правопорушення». Так, Інструкція про надання доповідей і донесень про події, кримінальні правопорушення, адміністративні корупційні та військові адміністративні правопорушення, порушення військової дисципліни та їх облік у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України визначає, що кримінальні правопорушення – це злочини, передбачені Кримінальним кодексом України, та кримінальні проступки [16]. Водночас Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» визначає, що кримінальним правопорушенням є передбачене КК України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення [17]. Тобто ця норма не має єдиного офіційного тлумачення та має бути переглянута законодавцем. Лишивши поза увагою визначення понять, згідно з якими слідчий, прокурор мають приймати рішення про наявність або відсутність підстав внесення відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування, законодавець залишив їм тим самим можливість діяти на власний розсуд на підставі особистих переконань та знань. Таке неоднозначне тлумачення закону дає можливість не вносити відповідні відомості до ЄРДР, приймати рішення, керуючись власним розсудом та упередженнями, що може призвести до позбавлення людини права доступу до правосуддя та нехтування її правами та свободами під час прийняття процесуальних рішень.

Зазначимо, що, окрім випадків невнесення відомостей до ЄРДР, у практиці

також є факти, коли слідчий або прокурор можуть безпідставно внести відомості до ЄРДР, діючи упереджено або помилково. Один із таких випадків був зафіксований у 2014 році в Дніпропетровській області, коли прокуратурою було скасовано внесені відомості до ЄРДР за фактом пікету будівлі обласного управління поліції. Так, згідно з повідомленням, 21.05.2014, в період часу з 16:00 до 18:30 год., група невстановлених осіб, вдягнутих у камуфляжну форму, з предметами, схожими на пістолети, перед входом до Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Дніпропетровській області грубо порушували громадський порядок, перешкоджали вільному доступу громадян до зазначеної установи, зірвавши її нормальну роботу, та розбили вітрове скло на вищевказаній будівлі. За даним фактом відомості було внесено до ЄРДР за ч. 2 ст. 296 Кримінального кодексу України (хуліганство, вчинене групою осіб). Але 22 травня 2014 року прокуратура області вказане кримінальне провадження закрило на підставі п. 2 ч. 1 ст. 284 КПК України у зв'язку з відсутністю складу злочину, бо на порушення ст. 214 КПК України слідчим не було встановлено жодних відомостей, які б свідчили про вчинення правопорушення. Єдиною підставою для реєстрації відомостей став необґрунтований рапорт слідчого [18]. При цьому на практиці таких випадків значно менше, ніж тих, коли оскаржують бездіяльність слідчого, яка полягає у невнесенні відомостей до ЄРДР. Однією з причин цього можуть бути норми чинного кримінального процесуального законодавства, зокрема Глава 26 КПК України «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування», яка у вичерпному переліку не передбачає права особи у судовому порядку оскаржити факт протиправного відкриття кримінального провадження, що зумовлює незаконне проведення досудового розслідування та може призвести до обмеження прав людини. Відповідно до ч. 2 ст. 303 КПК України право на судові оскарження факту неправомірного внесення слідчим або прокурором відомостей про діяння (бездіяльність) особи до ЄРДР виникає у особи тільки під час підготовчого провадження у суді [11]. Тобто на етапі досудового слідства норми КПК не передбачають жодної гарантії для захисту прав особою, щодо якої кримінальне провадження було порушене безпідставно, що призводить до суттєвого обмеження її прав та свобод на цьому етапі [14]. Також за нормами КПК не може бути розглянута вимога про зобов'язання відповідача вилучити з ЄРДР відомості.

Судова статистика оскарження рішень щодо невнесення відомостей до ЄРДР свідчить про те, що у 2015 році до 37 місцевих судів м. Харкова та Харківської області надійшло 6 622 скарги на дії, рішення чи бездіяльність слідчого, прокурора та інших осіб під час досудового розслідування. На бездіяльність слідчого і прокурора, в тому числі яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, надійшло 4 277 заяв та скарг, з яких розглянуто слідчими суддями 4 244 та задоволено 1 517 [12], тобто лише 35 % звернень. З урахуванням розглянутих скарг і матеріалів проваджень більшість суддів визнають реальну можливість слідчих і прокурорів, на жаль, навіть без постановлення процесуальних рішень, на власний розсуд визначити, чи підлягає та чи інша заява занесенню до ЄРДР. На їхню думку, це створює штучні бар'єри для реєстрації заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, адже базується на суб'єктивній оцінці слідчим, прокурором «правильності» викладу інформації в заяві чи повідомленні, хоча закон жодних вимог щодо цього не висуває [13]. Окрім цього, у разі відсутності підстав для внесення відомостей до ЄРДР уповноважені особи «списують» таку заяву чи повідомлення «до справи», не посилаючись на жодне положення КПК чи іншого закону.

На етапі внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР право подавати скаргу на бездіяльність слідчого, прокурора після отримання відповідної заяви чи повідомлення мають лише окремі категорії учасників досудового кримінального провадження: заявник, потерпілий (його представник чи законний представник), підозрюваний (його захисник чи законний представник). Ці гарантії закріплені в положенні п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України та передбачають обов'язкове подання скарги згаданими суб'єктами після набуття ними відповідного процесуального статусу, момент якого визначено в ст. 60 КПК України. При цьому, згідно із судовою статистикою, на практиці суд може відмовити у відкритті провадження або відмовити у задоволенні скарги, повернути її або взагалі не прийняти рішення. За відомостями районного суду м. Києва, за скаргами щодо невнесення відомостей до ЄРДР суд задовольнив менш ніж 10 % скарг. При цьому підставами відхилення решти 90 % скарг послуговували формальні причини [15]. Окрім цього, на практиці також часто виникають ситуації, коли після подання заяви поштою заявник чекає відповіді чи повідомлення про її розгляд та включення інформації про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Проте

після тривалого часу виявляється, що відомості до ЄРДР не внесені, а строки на оскарження бездіяльності вже пропущені.

Таким чином, позовну (за скаргою) судову перевірку обґрунтованості невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР не можна визнати достатньою для ефективного забезпечення прав людини. Вона не вирішує всіх питань, пов'язаних з порушеннями прав людини, окрім цього, вона має доповнюватися автоматичною (незалежно від подання скарги або звернення) перевіркою підстав для прийняття рішення про невнесення відомостей до ЄРДР. Для цього треба розширити повноваження прокурора щодо нагляду за законністю прийняття рішення про початок досудового розслідування шляхом внесення змін та доповнень до ч. 2 ст. 36 та ч. 6 ст. 214 КПК України.

Висновки

1. Для етапу прийняття та перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення характерна переважно упереджена кримінально-правова оцінка фактичних даних співробітниками правоохоронних органів, у результаті чого співробітники правоохоронних органів не фіксують та не перевіряють одержані відомості про скоєний злочин, чим порушують права людини на цьому етапі. Встановлена КПК та іншими нормативними документами процедура перевірки заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення до початку досудового розслідування є перешкодою у здійсненні ретельної та всебічної їх перевірки, оскільки до початку досудового розслідування співробітники правоохоронних органів обмежені щодо строку та засобів кримінальної процесуальної діяльності.

2. Позовна (за скаргою) судова перевірка обґрунтованості невнесення відомостей про злочин до ЄРДР має бути доповнена автоматичною (незалежно від подання скарги або звернення) перевіркою підстав для прийняття рішення про невнесення відомостей до ЄРДР. Для цього повноваження прокурора мають бути розширені щодо нагляду за законністю прийняття рішення про початок досудового розслідування шляхом внесення змін та доповнень до ч. 2 ст. 36 та ч. 6 ст. 214 КПК України.

Список використаних джерел:

1. Слинько С. Порядок розгляду в органах внутрішніх справ заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. *Судебно-юридическая газета*. 15.04.2014 р. URL: [https://sud.ua/ru/news/blog/60562-poryadok-rozglyady-v-organah-](https://sud.ua/ru/news/blog/60562-poryadok-rozglyady-v-organah-vnutrishnih-sprav-zayav-i-povidomlen-ya-pro-kriminalnopravoporuyshennya)

[vnutrishnh-sprav-zayav-povdomlen-pro-kriminalnopravoporuyshennya](https://sud.ua/ru/news/blog/60562-poryadok-rozglyady-v-organah-vnutrishnih-sprav-zayav-i-povidomlen-ya-pro-kriminalnopravoporuyshennya) (дата звернення: 22.07.2020).

2. Узагальнення: про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування. *Ліга закон*: веб-сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VRR00212> (дата звернення: 22.07.2020).

3. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19> (дата звернення: 22.07.2020).

4. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події: наказ МВС України від 06.11.2015 № 1377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15> (дата звернення: 22.07.2020).

5. Рогатюк Ігор. Перевірка прокурором законності розгляду в органах внутрішніх справ заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. *Вісник прокуратури*. № 1. 2014. URL: https://chk.gp.gov.ua/ua/publicacii_u_zmi_chk.html?_m=publications&t=rec&id=135103&fp=60 (дата звернення: 22.07.2020).

6. Мельниченко А.В. Забезпечення прав особи на досудовому розслідуванні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.09. Київ, 2018. 294 с.

7. Андрушко П.П. Зміна кримінально-правової кваліфікації (правової кваліфікації кримінального правопорушення) у кримінальному провадженні. *Адвокат*. 2013. № 5 (152). С. 10.

8. На Львівщині виявлено 8 фактів укриття злочинів. *Варіанти*. URL: <https://varianty.lviv.ua/25219-na-lvivshchyni-vyivleno-8-faktiv-ukryttia-zlochyniv> (дата звернення: 22.07.2020).

9. Симчук А.С. Заяви та повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення у структурі початку досудового розслідування. *Юридична наука: кримінальне процесуальне право. Кримінологія*. 2015. № 8. С. 178-184.

10. Наказ МВС: оновлено правила обліку в поліції заяв про злочини. *Юридичний портал Протокол*. URL: https://protocol.ua/ua/nakaz_mvs_onovleno_pravila_obliku_v_politsii_zayav_pro_zlochyni/ (дата звернення: 22.07.2020).

11. Кримінальний процесуальний кодекс України станом на 13.03.2020 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 22.07.2020).

12. Узагальнення розгляду скарг на дії, бездіяльність слідчого та прокурора за 2015 рік. *Судова влада України*. URL: https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag16k1 (дата звернення: 22.07.2020).

13. Узагальнення розгляду скарг на дії, бездіяльність слідчого та прокурора за 2015 рік. *Закон і бізнес*. URL: <https://zib.com.ua/ua/print/116614-sud-uzagalniv-praktiku-schodo-nevnesennya-danih-do-erdr.html> (дата звернення: 22.07.2020).

14. Моршагіна Н. Обращение к правоохранителям относительно вынесения неправосудного решения используется как метод воздействия на служащих Фемиды. *Закон і бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ru/127737-obraschenie_k_pравоохранителям_otnositelno_vneseniya_nepra.html (дата звернення: 28.07.2020).

15. Михайлов Тимур. Аналіз судової практики оскарження бездіяльності слідчого з невнесення відомостей про злочин до ЄРДР. *Ліга закон*. URL: https://jurliga.ligazakon.net/experts/126/509_avam-vnesli-praktika-obzhalovaniya-bezdeystviya-sledovatelya-po-vneseniyu-v-reestr-svedeniy-oprestuplenii (дата звернення: 22.07.2020).

16. Інструкція про надання доповідей і донесень про події, кримінальні правопорушення, адміністративні корупційні та військові адміністративні правопорушення, порушення військо-

вої дисципліни та їх облік у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України : затверджена наказом МО України від 28.07.2016 № 388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1141-16> (дата звернення: 28.07.2020).

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України від 20.12.2019 № 2617-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19> (дата звернення: 28.07.2020).

18. Прокуратурою області скасовано безпідставно внесені відомості до ЄРДР за фактом пікету будівлі ГУ МВС. *Прокуратура Дніпропетровської області* : офіційний веб-сайт. URL: https://dnipr.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138904&s=print (дата звернення: 28.07.2020).

Iryna Babenko. The problematic and debatable issues of human rights violations in the process of accepting and registering allegations of criminal offenses and when entering information into the Unified Register of Pre-trial Investigations

The purpose of the article is to summarize the problematic and debatable issues of human rights violations in the process of accepting and registering allegations of criminal offenses and when entering information into the Unified Register of Pre-trial Investigations. The article is devoted to the generalization of information on problems in ensuring human rights when accepting and registering reports, information on criminal offenses, as well as when deciding to enter information in the Unified Register of Pre-trial Investigations. It was found that the shortcomings of the current legislation allow the pre-trial investigation authorities to decide on the presence or absence of signs or elements of a criminal offense at the discretion of the applicant or the victim regarding the commission of a non-obvious offense. Such facts are evidenced by the results of inspections. The question of the terms and problems of the criminal procedural appeal of the investigators' inaction, on the recording and verification of information about the committed crime is considered in the article. It is concluded that the stage of acceptance and verification of applications and notifications of criminal offenses is characterized by mostly biased criminal law assessment of factual data by law enforcement officers, as a result of which law enforcement officers do not record and verify information about the crime, which violates human rights. at this stage. The procedure established by the CPC and other normative documents to verify applications and notifications of criminal offenses before the pre-trial investigation is an obstacle to their thorough and comprehensive examination, as before the pre-trial investigation law enforcement officers are limited in time and means of criminal proceedings. Claim (on the complaint) judicial review of the validity of failure to enter information about the crime in the Unified Register of pre-trial investigations. should be supplemented by automatic (regardless of the filing of a complaint or appeal) verification of the grounds for the decision not to enter information in the Unified Register of pre-trial investigations.

Key words: initiating pre-trial investigation, criminal proceedings, Integrated Register of Pre-Trial Investigations, human rights, pre-trial investigation.