

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА, ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343. 132

Вакулік О. А.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
кримінально-правових дисциплін
Інституту кримінально-виконавчої служби

ПРАВОВІ Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ ВНЕСЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ДО ЄДИНОГО РЕЄСТРУ ДОСУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

Статтю присвячено питанням функціонування й адміністрування Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) і діяльності осіб, уповноважених розпочинати досудове розслідування шляхом внесення до нього відомостей про кримінальні правопорушення. Досліджено поняття ЄРДР і його структуру, виявлено низку недоліків, що потребує пошуку шляхів їх усунення. Також порушуються дискусійні питання щодо юридичного (правового) змісту діяльності з унесення й оброблення відповідних відомостей.

Ключові слова: *Єдиний реєстр досудових розслідувань, кримінальне правопорушення, досудове розслідування, заява, повідомлення про злочин, адміністратор, держатель, прокурор, слідчий.*

Статья посвящена вопросам функционирования и администрирования Единого реестра досудебных расследований (ЕРДР) и деятельности лиц, уполномоченных начинать досудебное расследование путем внесения в него сведений об уголовных правонарушениях. Исследованы понятие ЕРДР и его структура, выявлен ряд недостатков, что требует поиска путей их устранения. Также поднимаются дискуссионные вопросы юридического (правового) содержания деятельности по внесению и обработке соответствующих сведений.

Ключевые слова: *Единый реестр досудебных расследований, уголовное преступление, досудебное расследование, заявление, сообщение о преступлении администратор, держатель, прокурор, следователь.*

Актуальність теми. Системні зміни в економічній, політичній і соціальній сферах України спрямовано на розбудову демократичної, правової держави європейського зразка. ухвалення Кримінального

процесуального кодексу України (далі – КПК) у 2012 році є визначальним у системі реформування кримінального судочинства. Водночас не менш важливою визнається реалізація кримінального процесуального

законодавства в діяльності органів досудового розслідування.

Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі – ЄРДР і Реєстр) – це нова категорія вітчизняного законодавства та правозастосовної практики. Хоча його практичному впровадженню передували наукова дискусія та широке фахове обговорення, наводились аргументи як на користь доцільності впровадження автоматизованого обліку кримінальних правопорушень, так і щодо передчасності такої новели, реальну оцінку роботи ЄРДР можна сформулювати лише з урахуванням практики використання цього ресурсу. Кількість зареєстрованих у ЄРДР кримінальних проваджень збільшилась на 35 %, або 20 тис. проваджень (якщо 2012 року щомісяця порушувалося близько 38 тис. кримінальних справ, то вже у 2013 р. кожного місяця у ньому залишалось 58 тис. проваджень) [1, с. 82].

Як бачимо, зміна способу початку досудового розслідування у чинному КПК збільшила шанси потерпілих осіб на розслідування їх справ і притягнення винуватих до відповідальності. Але водночас намітилася тенденція до зростання (з 39,3 % у березні 2013 р. до 63,7 % у березні 2014 р.) відсотка кримінальних правопорушень (проваджень), у яких ухвалено рішення про закриття з реабілітуючих підстав (цей відсоток мало чим відрізняється від кількості «відмовних» матеріалів за «старим» КПК). Це ставить під сумнів доцільність запровадження автоматичного початку досудових розслідувань.

Постановка проблеми. Наразі науковцями та практиками порушено низку питань, пов'язаних із функціонуванням та адмініструванням

ЄРДР і діяльністю осіб, уповноважених розпочинати досудове розслідування шляхом внесення до нього відомостей про кримінальні правопорушення. Зокрема, постали проблеми щодо визначення поняття ЄРДР і його структури, а протягом його роботи виявлено низку недоліків, що потребує пошуку шляхів їх усунення; також порушуються дискусійні питання щодо юридичного (правового) змісту діяльності з унесення й оброблення відповідних відомостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням, присвяченим правовим та організаційним питанням внесення відомостей до ЄРДР, приділяли увагу такі науковці, як Ю. І. Азаров, Ю. П. Аленін, М. Ю. Бекетов, В. Д. Берназ, В. І. Галаган, О. Ю. Татаров, В. М. Тертишник, Л. Д. Удалова, В. І. Фаринник, С. С. Чернявський, В. П. Шибіко та ін.

Постановка завдання. Пропонуємо розглянути зазначену проблематику у двох аспектах, які умовно можна охарактеризувати як технічний та юридичний (правовий). Перший ми пов'язуємо з визначенням поняття ЄРДР, його структурою та призначенням, переліком суб'єктів, які мають доступ до ЄРДР, та їх повноваженнями, а також порядком (механізмом) внесення до нього інформації, а другий – із визначенням підстав для внесення відомостей до ЄРДР із точки зору їх законності, достатності, обґрунтованості та повноти. Убачається, що такий підхід дозволить усебічно з'ясувати проблемні питання діяльності із внесення відомостей до ЄРДР, що визначає початок досудового розслідування, та запропонувати можливі способи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу.

Вимоги до створення ЄРДР викладено у частині 2 ст. 214 КПК України та перехідних положеннях (п. 22). Йдеться про те, що ГПУ протягом трьох місяців із дня опублікування КПК України зобов'язана була створити ЄРДР, а також розробити й затвердити за погодженням із МВС України, Службою безпеки України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, та Державною кримінально-виконавчою службою Положення про порядок його ведення [2]. На виконання зазначених вимог Положення «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань» (далі – Положення) за погодженням із МВС України, Службою безпеки України, Державною податковою службою України й Державною кримінально-виконавчою службою затверджено відповідно до наказу Генерального прокурора України від 22.05 2017 р. № 147.

У згаданому документі дається таке визначення: «Реєстр – це створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюється збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, зазначених у пункті 2.1 Положення, які використовуються для формування звітності, а також надання інформації про відомості, внесені до Реєстру». Що стосується суб'єктів, які мають право доступу до ЄРДР, то їх перелік є обмеженим; неоднаковими також є їх повноваження й обсяг доступу до інформації.

Держателем ЄРДР визначено Генеральну прокуратуру України (ГПУ), яка здійснює розробку засобів організаційного, методологічного та програмно-технічного ведення Ре-

єстру, виконує функції адміністратора електронної бази даних (накопичення, зберігання, захист, контроль права доступу тощо), організовує взаємодію з базами даних МВС України та Державної судової адміністрації України, розробляє нормативні документи щодо створення, ведення та користування даними Реєстру. Держатель має право доступу до відомостей, внесених до ЄРДР, у повному обсязі з урахуванням повноважень, якими наділено прокурорів і керівників підрозділів ГПУ.

Виконання функцій адміністратора ЄРДР покладається як на ГПУ, так і на прокуратури областей та інші прирівняні до них прокуратури. На останні також покладаються функції адміністраторів спеціалізованих прокуратур (на правах обласних). Адміністратор забезпечує технічне й технологічне створення та супроводження програмного забезпечення ЄРДР, адміністрування та моніторинг використання системи, надання реєстраторам доступу до нього й обмеження доступу у визначених Положенням випадках, використання електронного цифрового підпису, збереження і захист даних, що містяться в ЄРДР, перевірки дотримання дисципліни та системи безпеки; він проводить навчання щодо наповнення та користування ЄРДР, а також виконує інші функції, передбачені Положенням.

За кожним фактом втрати або пошкодження реєстратором носія з електронним цифровим підписом адміністратор невідкладно вживає заходів щодо його блокування та повідомляє про це Держателя Реєстру. Адміністратор негайно інформує відповідного керівника прокуратури й органу досудового розслідування

про намагання реєстратора отримати інформацію за межами наданого йому доступу.

На підставі відомостей про кримінальні правопорушення та результати досудового розслідування адміністратори Реєстру формують єдину звітність про кримінальні правопорушення, осіб, які їх учинили, та рух кримінальних проваджень.

Реєстраторами ЄРДР є прокурори та слідчі органів прокуратури, Національної поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, Державної кримінально-виконавчої служби й органів Державного бюро розслідувань.

Право доступу до відомостей, внесених до ЄРДР, мають такі особи:

1) прокурори та керівники обласних прокуратур, спеціалізованих (на правах обласних), міських, міських з районним поділом, районних, міжрайонних і прирівняних до них прокуратур – у межах кримінальних правопорушень, щодо яких слідчими прокуратури та слідчими піднаглядних їм органів провадиться досудове розслідування;

2) слідчі та керівники органів досудового розслідування (органів прокуратури, Національної поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, Державної кримінально-виконавчої служби та органів Державного бюро розслідувань) – у межах кримінальних правопорушень, щодо яких цими органами провадиться досудове розслідування та здійснюється контроль за додержанням вимог кримінального процесуального законодавства [2].

Користувачами ЄРДР є керівники прокуратур та органів досудо-

вого розслідування, прокурори, слідчі й інші уповноважені особи органів Національної поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, Державної кримінально-виконавчої служби й Державного бюро розслідувань, які виконують функції з інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів та ведення спеціальних обліків (оперативних, оперативно-облікових, дактилоскопічних тощо) відповідно до чинного законодавства.

Користувачів наділено правом доступу до відомостей, внесених до ЄРДР, у межах наданих адміністратором прав доступу для отримання інформації про розпочаті досудові розслідування та ухвалені під час досудового розслідування рішення, забезпечення ведення спеціальних обліків і проведення аналізу результатів діяльності правоохоронних органів.

На законодавчому рівні визначено також порядок внесення відомостей до ЄРДР та їх зміст. Так, внесення відомостей реєстратором здійснюється шляхом заповнення реквізитів статистичних карток або автоматичного вибору відповідних даних у довідниках і включення їх до документів первинного обліку про таке: «кримінальне правопорушення; наслідки досудового розслідування кримінального правопорушення; заподіяні збитки, результати їх відшкодування та вилучення предметів злочинної діяльності; особу, яка вчинила кримінальне правопорушення та яка підозрюється у його вчиненні; рух кримінального провадження».

У зв'язку з цим варто констатувати, що заради забезпечення ефек-

тивного, налагодженого процесу внесення відомостей про кримінальні правопорушення у ЄРДР необхідно дотримуватися певних вимог.

Перелік відомостей, які вносяться до ЄРДР, чітко визначено у частині 5 ст. 214 КПК України та в Положенні про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань. До Реєстру вносяться відомості про: 1) час та дату надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або виявлення з іншого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; 2) прізвище, ім'я, по батькові (найменування) потерпілого або заявника; 3) інше джерело, з якого виявлено обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; 4) стислий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, повідомлених потерпілим або заявником чи виявлених з іншого джерела; 5) попередню правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 6) передачу матеріалів та відомостей іншому органу досудового розслідування або за місцем проведення досудового розслідування (ч. 5 ст. 36, ч. 7 ст. 214, ст. 216, ст. 218 КПК України); 7) прізвище, ім'я, по батькові та посада слідчого чи прокурора, який вніс відомості до Реєстру та/або розпочав досудове розслідування; 8) дату затримання особи; 9) обрання, зміну та скасування запобіжного заходу (ст. 178, 200, 202 КПК України); 10) час та дату повідомлення про підозру, відомості про особу, яку повідомлено про підозру, правову кваліфікацію кримінального правопору-

шення, у вчиненні якого підозрюється ця особа, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 11) зупинення та відновлення досудового розслідування; 12) оголошення розшуку підозрюваного; 13) об'єднання та виділення досудових розслідувань; 14) продовження строків досудового розслідування та тримання під вартою; 15) встановлені, відшкодовані матеріальні збитки, суми пред'явлених позовів у кримінальному провадженні, вартість арештованого майна; 16) закінчення досудового розслідування. У ЄРДР автоматично фіксується дата внесення інформації та присвоюється номер кримінального провадження [3].

Беззаперечно, під час порушення кримінального провадження слід дотримуватися головних правил його ідентифікації, які передбачають правильне написання реквізитів, їх розміщення та зміст. Додержання цих вимог надає документові юридичної чинності.

Номер кримінального провадження складається з таких реквізитів: код органу, який розпочав досудове розслідування, рік, код відомства та територіального органу, номер кримінального провадження. Реквізити номера кримінального провадження зберігаються на всіх стадіях досудового розслідування. Кодування регіонів (залізниць) є єдиними для всіх органів досудового розслідування.

У разі зазначення в заяві чи повідомленні про декілька вчинених кримінальних правопорушень або про такі, які були виявлені безпосередньо прокурором, слідчим чи працівником іншого підрозділу, незалежно від часу їх вчинення та наявності

ті осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, відомості про них заносяться до ЄРДР за кожним правопорушенням окремо. На виявлене під час досудового розслідування кримінальне правопорушення в межах одного кримінального провадження слідчий заносить відомості до ЄРДР про джерело, з якого виявлено кримінальне правопорушення, та відомості про кримінальне правопорушення. Кримінальному провадженню за цим правопорушенням присвоюється новий номер.

Факти скерування кримінального провадження до іншого органу досудового розслідування й отримання його останнім підтверджуються слідчим відповідного правоохоронного органу шляхом унесення до Реєстру відомостей про рух кримінального провадження.

Підрозділом 3 розділу I Положення визначено строки внесення відомостей до Реєстру, які практично зводяться до 24 годин. Виняток встановлено для внесення відомостей про дату складання повідомлення про підозру, дату й час вручення повідомлення про підозру та про зміну раніше повідомленої підозри – у цих випадках дані вносяться невідкладно.

Відомості з Реєстру надаються у вигляді витягу, який є документом про внесення певних відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР або про відсутність таких. До витягу з Реєстру включається інформація про номер кримінального провадження, дату надходження заяви, повідомлення та дату й час внесення відомостей про заяву, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, правову кваліфікацію кримінального правопорушення;

прізвище, ім'я, по батькові потерпілого чи заявника (найменування юридичної особи та ідентифікаційний код ЄДРПОУ); стислий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; прізвище, ім'я, по батькові та дату народження особи, якій повідомлено про підозру; орган досудового розслідування; прізвище, ім'я, по батькові слідчого (слідчих), який здійснює досудове розслідування, та прокурора (прокурорів), який здійснює процесуальне керівництво.

Реєстратори самостійно формують (отримують) витяг з Реєстру у межах внесеної в нього у кримінальному провадженні інформації та посвідчують його своїм підписом.

Держатель отримує витяг з Реєстру у межах усієї внесеної туди інформації відповідно до вимог чинного законодавства. Доступ до внесених у ЄРДР відомостей щодо кримінальних правопорушень проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, про хабарництво, збут наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів відкривається з моменту оголошення підозри особі або ухвалення рішення про закриття справи без оголошення підозри особі. Винятками із цього правила є слідчий та прокурор, який здійснює процесуальне керівництво, керівник слідчого підрозділу й керівник прокуратури, які проводять досудове розслідування та здійснюють контроль і нагляд у цьому кримінальному провадженні [5].

Проте витяг – не єдиний документ, який формується на підставі даних ЄРДР. До інших документів

належать аналітичні довідники, звіт форми № 1 «Єдиний звіт про кримінальні правопорушення», звіт форми № 2 «Звіт про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення», звіт форми № 1-03 «Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями», звіт форми № 5 «Звіт про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності», довідка про динаміку та структуру правопорушень (щомісячно по районах), довідка про динаміку та структуру (оперативна по районах), довідка про розкриття (по Україні), контроль основних карток правопорушників і контроль кваліфікацій правопорушників.

Убачається, що ЄРДР, по-перше, як електронна база має визначену та розгалужену структуру; по-друге, є ресурсом з обмеженим доступом; по-третє, чітко визначено коло суб'єктів, які мають доступ до відомостей, унесених до ЄРДР, та межі такого доступу; по-четверте, на підставі даних ЄРДР формується статистична звітність правоохоронних органів, що визначає рівень злочинності, стан і структуру кримінальних правопорушень та розкриття злочинів; по-п'яте, внесення відомостей до ЄРДР визначає початок досудового розслідування.

Отже, ЄРДР у сучасній правовій системі визнається не лише як форма накопичення даних про облік кримінальних правопорушень, осіб, які їх учинили, ухвалених під час досудового розслідування рішень і результатів судового провадження, а і як правовий інструмент, оскільки саме внесення даних до ЄРДР є необхідною передумовою початку досу-

дового розслідування. Зважаючи на виняткову важливість цього Реєстру як ресурсу, який використовується протягом усієї кримінально-процесуальної діяльності, не можна оминати увагою певні його недоліки та проблеми, які виникають під час його використання.

Як зазначають незалежні експерти, у Положенні про порядок ведення ЄРДР міститься чимало огріхів та суперечностей з положеннями кримінального процесуального законодавства.

В. Д. Берназ справедливо зазначає, що реєстр не зводиться лише до «електронної бази даних», як про це йдеться у пункті 1.2 розділу I Положення, адже занесення даних до Реєстру дає право й водночас зобов'язує слідчого та прокурора проводити досудове розслідування в повному обсязі. Тому визначення ЄРДР є неповним. По-перше, зі змістовного боку необхідно було давати визначення не поняття «реєстр» взагалі, а «Єдиний реєстр досудових розслідувань», як це передбачено в статті 214 КПК України, і лише потім використовувати слово «Реєстр» далі по тексту Положення. По-друге, для того щоб зробити акцент на важливості цього поняття та його процесуальному призначенні, визначення необхідно було завершити фразою на кшталт «Факт внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру є підставою для початку досудового розслідування» [8, с. 64].

Висновки. Отже, дослідивши дискусійні питання адміністрування та функціонування ЄРДР і суб'єктів, уповноважених розпочинати досудове розслідування, виникає низка питань під час внесення відомостей про кримінальні правопорушення.

Також убачається за необхідне приділити увагу юридичному наповненню (змісту) відповідної діяльності, що потребує вдосконалення.

Аналіз визначення поняття ЄРДР, його призначення та змісту відомостей, які до нього вносяться, дає підстави зробити висновок про винятковий характер інформації, що міститься у ЄРДР, зокрема про таке: 1) ЄРДР акумулює інформацію, яка відображає початкову офіційну оцінку відповідними державними органами поведінки особи як злочинної; 2) з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР (початку досудового розсліду-

вання) розпочинається кримінальне переслідування особи.

Очевидно, що для забезпечення дотримання охоронюваних прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження існує об'єктивна необхідність у законодавчій регламентації порядку функціонування ЄРДР. На нашу думку, для законодавчого врегулювання питання його функціонування та змістовного наповнення необхідно розробити й ухвалити Закон України «Про Єдиний реєстр досудових розслідувань».

Список використаних джерел

1. Вакулік О. А. Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2015. 184 с.
2. Про затвердження змін до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань : наказ Генеральної прокуратури : від 22.05.2017 № 147 / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України (ВР України). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0720-17> (дата звернення: 30.06.2018).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар : у 2 т. : Т. 1 / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. Харків, 2012. С. 527–528.
4. Вакулік О. А. Порушення вимог законодавства під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення в органах внутрішніх справ. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2014. № 1 (7). С. 138–145.
5. Вакулік О. А. Реформування кримінального процесуального законодавства в частині регламентації початку досудового розслідування. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4 (89). С. 160–167.
6. Вакулік О. А. Проблеми процесуальної регламентації початку досудового розслідування за кримінальним процесуальним кодексом України. Economic and law paradigm of modern society. Banska Bystrica, 2016. № 1. С. 269–273.
7. Вакулік О. А. Процесуальна регламентація початку досудового розслідування у кримінальному судочинстві: проблеми реалізації. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія Право. Івано-Франківськ : Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. 2016. Вип. 2 (14). С. 204–210.
8. Берназ В., Неледва Н. Регламентація початку досудового розслідування. Вісник прокуратури. 2013. № 1 (139). С. 62–67.

O. Vakulik,
*PhD of Law, Senior Lecturer of the
Criminal Law Disciplines Chair of the Institute of
Criminal-Executive Service*

LEGAL AND ORGANIZATIONAL ISSUES OF PUTTING THE DATA ON CRIMINAL OFFENCES INTO THE SINGLE REGISTER OF THE PRE-TRIAL INVESTIGATIONS

The article is devoted to the issues of functioning of the Single Register of the Pre-trial Investigations and its management, as well as to the activities of those officials, who are authorized to initiate the pre-trial investigations by putting information about the criminal offenses into the Register. The concept of the Register and its structure are revealed. Its deficiencies, which should be eliminated, are examined. The debatable issues related to the juridical (legal) content of the activities on putting and processing the relevant information into the Register are considered.

Besides, it is proposed to consider the above mentioned problems in two aspects, which can be conditionally described as the technical and juridical (legal) one. The first is related to the definition of the concept of the Register, its structure and purpose, as well as the procedure (mechanism) of putting information into it and the list of the subjects, who have access to the Register, and their authorities. The second aspect is related to the definition of the grounds for making information to put into the Register in terms of the legality, sufficiency, reasonableness and completeness of the data. The above-mentioned approach will allow us to find out the problems of the comprehensive activities on putting information to the Register, which determines the beginning of the pre-trial investigation. The article also suggested possible ways of the solution of the problems.

Besides, the article presents proposals for drafting and adoption of the law of Ukraine «On the Single Register of pre-trial investigations», which would give the possibility to regulate legislatively those issues, which are related to the functioning of the Register and its content.

Keywords: *single register of pre-trial investigations, criminal offense, pre-trial investigation, application, notification of crime, administrator, holder, prosecutor, investigator.*

Надійшла до редакції 27.02.2018