

ПАНЕЛЬ ІІІ
ВПЛИВ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ НА
ДІЯЛЬНІСТЬ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ,
ПРАВОНАХОДИНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ
ЛЮДИНИ ТА ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

ДЕЯКІ ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВНЕСЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ В ЄДИНИЙ
РЕЄСТР ДОСУДОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ

*Беспалов М. О.,
кандидат економічних наук,
адвокат.*

*Гриценко Г. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства,
Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля
<https://orcid.org/0000-0001-6346-525X>*

Анотація. У статті розглянуто процеси створення та функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань на території нашої держави. При аналізі практичного використання ЄРДР зазначені позитивні напрямки дії Єдиного реєстру досудових розслідувань та деякі негативні обставини, які можуть порушувати права громадян. Вказано на потребу подальшого дослідження для створення механізму усунення порушення прав громадян при внесенні інформації у ЄРДР та доступу до неї, осіб, якої вона стосується, відповідно до практики Європейського законодавства.

Ключові слова: кримінальний процесуальний кодекс, Єдиний реєстр досудових розслідувань, право на судовий захист, правоохоронні органи.

Прийнятий у 2012 році Кримінальний процесуальний кодекс України [1] пунктом 22 перехідних положень рекомендував Генеральній прокуратурі України протягом трьох місяців з дня опублікування Кодексу створити Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі- Реєстр), розробити та затвердити за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, органом, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, положення про порядок його ведення. Перше Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань [2] було прийнято у 2012 році де, зазначено що «Реєстр - це створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюється збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, які використовуються для формування звітності, а також надання інформації про відомості, внесені до Реєстру».

Основною метою, з якою був створений Реєстр, є забезпечення: реєстрації кримінальних правопорушень (проваджень) та обліку прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх учинили, та результатів судового провадження; оперативного контролю за додержанням законів під час проведення досудового розслідування; аналізу стану та структури кримінальних правопорушень, вчинених у державі; інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів.

Він замінив стару систему обліку кримінальних справ, яка здійснювалась на паперових носіях інформації кожним керівником органу досудового розслідування окремо. Також, новий Реєстр досудових розслідувань було з'єднано з інформаційними системами органів внутрішніх справ.

Під час прийняття Кодексу та введення в дію Єдиного реєстру досудових розслідувань увага державних органів та суспільства була сконцентрована на обмеженні доступу до нього сторонніх осіб. У публікаціях тих часів головними тезами були: необхідність жорсткого обмеження доступу до інформації про кримінальні провадження та захисту бази даних шляхом заборони несанкціонованого доступу [3]. Враховуючи законодавчі зміни, Положення про Реєстр постійно вдосконалювалось та зазнавало змін. У червні 2020 року було прийнято нове Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення [4], до якого в серпні 2023 року також внесені зміни.

На теперішній час Реєстр - це електронна інформаційно-комунікаційна система, призначена для збирання, зберігання, захисту, оброблення, обліку, пошуку, узагальнення даних, та основною метою якого залишається забезпечення: реєстрації кримінальних правопорушень (проваджень) та осіб, які їх учинили, обліку прийнятих під час досудового розслідування рішень та результатів судового провадження; оперативного контролю за додержанням законів під час проведення досудового розслідування; формування звітності про стан кримінальної протиправності та результати роботи органів досудового розслідування; аналізу стану та структури кримінальних правопорушень, вчинених у державі; інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів, у тому числі правоохоронних та судових відповідно до вимог законодавства. Внесені зміни до норм положення мають динамічний характер, якій вимагає розвиток суспільних відносин та напрямок адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Якщо говорити простими словами, то ЄРДР – це електронна база даних, у якій зберігається така ж інформація, яка раніше зберігалась у базі даних МВС, відомості до якої вносились на підставі отриманих паперових документів - статистичних карток. Відмінність полягає в тому, що раніше процедура виглядала наступним чином – картка статистичного обліку проходила певний шлях – заповнення і підписання слідчим, погодження і підписання керівником слідчого підрозділу, прокурором, подання до облікового підрозділу, внесення відомостей до бази даних працівником облікового підрозділу.

Тепер процедура спрощена, всі ці підписання прибрано, підтвердження проходить в електронному вигляді, для ряду дій, таких як, наприклад, внесення відомостей до ЄРДР, не потрібне підтвердження прокурора. З однієї сторони - це зменшує кількість причетних до реєстрації осіб, з іншої – це дає додаткове навантаження на слідчого, тому що тепер він певний робочий час витрачає на подачу статистичної звітності в електронному вигляді, що раніше робилось працівником статистичного підрозділу.

Крім того, позитивне з однієї сторони зменшення кількості контролюючих осіб може призводити до виникнення певного роду зловживань щодо інформації, яка вноситься, а також її подальшого редагування.

У тому числі через вказаний чинник, а також у зв'язку з суворою обмеженістю доступу до інформації, яка вноситься до ЄРДР, виникли інші проблемні питання.

Так, через процедурні особливості нового Кримінального процесуального кодексу фізична особа або представник юридичної особи втратили можливість дізнаватись про наявність кримінальних проваджень щодо неї аж до моменту повідомлення про підозру. При прийнятті Кримінального процесуального Кодексу України мета у розробників була навпаки направлена на верховенство права та ґрунтувалася на принципі поваги до прав людини, враховуючи норми Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Так у пояснювальній записці до його проекту, розміщеній 26 вересня 2011 року на сайті недержавної організації Центру політико-правових реформ, заборона порушувати

кримінальну справу проти конкретної особи не на підставі формального рішення слідчого, а з моменту її фактичного затримання чи застосування одного із заходів забезпечення кримінального провадження подавалася як спрямованість на захист прав підозрюваних і обвинувачених [5].

У процесі правозастосування вказаних норм Кримінального процесуального кодексу виникають питання щодо ймовірного порушення прав осіб, які піддаються або піддаватимуться кримінальній репресії.

Так, науковець, заслужений юрист України, віце-президент Асоціації платників податків України Й. Бучинський у своїй статті зазначає, що «Службові особи суб'єктів господарювання, як і громадяни України в цілому, діючим КПК позбавлені права на судовий захист від протиправного відкриття стосовно них кримінального провадження» [6].

Дана проблема часто піднімається практикуючими адвокатами, які для отримання можливості реалізації принципу змагальності сторін та свободи у наданні доказів у кримінальному процесі, вживають заходів для отримання інформації про розпочаті у відношенні їх клієнтів кримінальні провадження.

Так, у справі №826/7244/18, Верховний Суд України у постанові від 08 квітня 2020 року [7] зазначив, що Суд задовольнив клопотання адвоката про отримання інформації щодо внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань кримінальних проваджень відносно певної особи і вказав, що відомості про можливу протиправну діяльність особи, одержані органом досудового слідства у порядку реалізації своєї правоохоронної функції, задокументовані і внесені до ЄРДР, відповідають критеріям, встановленим абзацом другим частини другої статті 11 Закону України «Про інформацію» [8] відповідно до якого кожному забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законом.

Вказаним рішенням суд зобов'язав Генеральну прокуратуру України надати вичерпні відомості про повний перелік кримінальних проваджень, за якими до ЄРДР внесені відомості про вчинення певною особою кримінальних правопорушень, а також коли саме, за якими номерами, щодо яких обставин та за якою кваліфікацією внесені відповідні відомості до ЄРДР.

На практиці існує і інша точка зору. Так, у окремій думці суддів Великої Палати Верховного Суду зазначено, що саме по собі внесення до Реєстру інформації про факт злочину не зачіпає прав та законних інтересів особи, навіть якщо у контексті викладення обставини кримінального правопорушення зазначено дані про її можливу причетність до цих дій. Адже наведена інформація ще може потребувати додаткової перевірки без залучення особи і на даній стадії не породжує для неї жодних несприятливих юридичних наслідків. Вплив на окремі права і свободи людини у зв'язку з її кримінальним переслідуванням зумовлює повідомлення про підозру, яке є основою для виникнення у кримінальному провадженні функцій обвинувачення і захисту. Не встановлення законодавцем обов'язку правоохоронних органів сповіщати особу про внесення відомостей до ЄРДР одразу після початку досудового розслідування за фактом кримінального правопорушення, до якого вона може бути причетна, спрямоване на захист інформації на час її перевірки до отримання можливості використовувати ці дані для прийняття подальших процесуальних рішень» [9].

Безперечно, саме по собі внесення до ЄРДР інформації про факт злочину не зачіпає прав та законних інтересів особи. Однак, в реальних умовах здійснення досудового слідства, будь-який орган досудового розслідування, в період розслідування з моменту внесення відомостей до ЄРДР і до моменту пред'явлення підозри певній особі, займається збором доказів обвинувачення, тобто такої інформації про вказану особу, яка спрямована на доведення її причетності до скоєння кримінального правопорушення, у тому числі персональних даних.

І ось тут проявляється односторонність положень статті 214 КПК України. Останніми

роками склалась така правозастосовна практика відносно формального автоматичного внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, коли орган досудового розслідування після отримання заяви або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, не з'ясовуючи жодних додаткових обставин та не проводячи ніяких попередніх перевірок, повинен негайно внести відомості за вказаною заявою чи повідомленням до ЄРДР, розпочати досудове розслідування, і вже потім перевіряти наявність або відсутність події кримінального правопорушення. При внесенні до Реєстру повідомлень про економічні, особливо податкові злочини, це може призводити до порушення прав, закріплених у низці законів, у тому числі Конституції України.

При внесенні відомостей до ЄРДР за фактом вчинення загальнокримінального злочину, дійсно, у більшості випадків цей злочин можна визначити як «неявний», тобто такий, у якому невідома особа, яка скоїла злочин, і коло причетних до злочину осіб не визначено. При даних обставинах слідчий орган дійсно здійснює весь комплекс слідчих заходів, спрямованих на встановлення причетних осіб, перевіряє причетність тих чи інших осіб, їх алібі шляхом проведення слідчих і процесуальних дій. У такому випадку процедура застосування кримінальної репресії до особи, яка скоїла злочин, починає застосовуватися фактично з моменту отримання доказів її причетності.

При внесенні ж до ЄРДР відомостей за повідомленням про податковий злочин, особа, яка розпочинає розслідування, зобов'язана як мінімум вказати у фабулі: назву юридичної або фізичної особи, яка ухилилась від сплати податків; період, у якому було здійснено ухилення від сплати податків; вид податку та суму ухилення від сплати податків, - бо всі ці обставини є обов'язковими елементами об'єкту складу злочину, передбаченого статтею 212 КК України.

Тобто, на момент внесення відомостей до ЄРДР відомостей про кримінальне правопорушення за статтею 212 КК України вже відомо назву юридичної або фізичної особи, яка ухилилась від сплати податків. Так як правоохоронні органи мають доступ до податкових баз даних, а також відомості про службових осіб підприємств є і у відкритому доступі, то, фактично, на момент внесення відомостей до ЄРДР, особі, яка вносить такі відомості, відомі персональні дані осіб, які можуть нести кримінальну відповідальність за даний злочин (безперечно, за умови наявності самого факту його скоєння) – директор та головний бухгалтер юридичної особи, або фізична особа – підприємець безпосередньо. Тому умовно можна назвати такий злочин «явним».

Теза про «невстановлення законодавцем обов'язку правоохоронних органів сповіщати особу про внесення відомостей до ЄРДР одразу після початку досудового розслідування за фактом кримінального правопорушення, до якого вона може бути причетна, спрямоване на захист інформації на час її перевірки до отримання можливості використовувати ці дані для прийняття подальших процесуальних рішень» більш підходить до положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо оперативних підрозділів, які шляхом заведення оперативно-розшукових справ із дотриманням режиму таємності перевіряють певні відомості про злочини, які готуються або скоєні.

На відміну від оперативно-розшукової діяльності, кримінальний процес має бути відкритим для усіх сторін. Враховуючи будівництво в нашій країні правової та демократичної держави, спрямованість вектору розвитку національного права на Європейські принципи верховенства права та поваги до недоторканості особистого життя, вважається за доцільне переглянути механізм внесення та доступу до інформації в ЄРДР з урахуванням європейських принципів захисту прав та свобод людини.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

2. Про Єдиний реєстр досудових розслідувань: Наказ Генеральна Прокуратура України виданий 17.08.2012р.№ 69 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0069900-12#Text>
3. Доступ до ЄЗДЗ буде суворо обмежений: Закон і Бізнес URL: <https://zib.com.ua/ua/12447-dostup-do-edinogo-reestru-dosudovih-rozsliduvan-bude-suvoro.html>
4. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення: Наказ офісу генерального прокурора від 30.06.2020р. № 298 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#n11>
5. Пояснювальна записка до проекту Кримінального процесуального кодексу України. Центр політико-правових реформ. URL: <https://pravo.org.ua/poyasnyvalna-zapyska-do-proektu-kryminalnogo-protsesualnogo-kodeksu-ukrayiny/>
6. Бучинський Й. Початок досудового розслідування за ст. 214 КПК – узаконений протиправний тиск на бізнесову спільноту. Юридична Газета online URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/pochatok-dosudovogo-rozsliduvannya-za-st-214-kpk--uzakoneniy-protipravniy-tisk-na-biznesovu-spilnotu.html>
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 826/7244/18 від 08.04.2020 року. URL: <https://web.archive.org/web/20220120115533/https://reyestr.court.gov.ua/Review/89180564>
8. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992р. № 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
9. Окрема думка Суддів Великої Палати Верховного Суду у справі № 826/7244/18 (провадження № 11-872 апп19) URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89035067>

Abstract. The article examines the processes of creation and functioning of the Unified Register of Pretrial Investigations on the territory of our country. In the analysis of the practical use of the EDPR, the positive directions of action of the Unified Register of Pretrial Investigations and some negative circumstances that may violate the rights of citizens are indicated. It is pointed out the need for further research to create a mechanism for eliminating the violation of citizens' rights when entering information into the EDPR and accessing it, of the persons to whom it concerns, in accordance with the practice of European legislation.

Key words: criminal procedural code, Unified register of pre-trial investigations, right to judicial protection, law enforcement agencies.