

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.68>
УДК 343.98

СТАНОВЛЕННЯ ДІЗНАННЯ ЯК ВИДУ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Лук'янчиков Є. Д.,
*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
<https://orcid.org/0000-0001-5763-6972>*

Лук'янчиков Б. Є.,
*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
<https://orcid.org/0000-0002-4761-5980>*

Лук'янчиков Є. Д., Лук'янчиков Б. Є. Становлення дізнання як виду процесуальної діяльності.

Розглядається процес виникнення, розвитку та нормативного врегулювання діяльності державних органів та осіб, що спрямована на збирання та збереження інформації про обставини правопорушення та створення належних передумов для судового розгляду. Залежно від нормативного регулювання такої діяльності та функціональних обов'язків органів, на які покладалося її здійснення, запропоновано виділення відповідних етапів.

Акцентується на необхідності поглибленого дослідження процесуальних засобів доказування під час дізнання, як форми досудового розслідування.

Зазначається, що на початковому етапі розвитку розшукового процесу, дізнання проводилося за нормами звичаєвого права, його процесуальна форма нормативно не визначалася, а зібрані матеріали не визнавалися доказами.

Наступний етап розвитку дізнання характеризується виділенням у ньому двох видів залежно від ступеня тяжкості кримінального правопорушення, за яким воно проводилося. За одним з них воно здійснювалося у тих випадках, коли досудове слідство не проводилося, а за другим передувало попередньому слідству. В обох випадках на дізнання покладалася обов'язок збереження слідів злочину та усунення для підозрюваного можливості зникнути.

Розглядаються етапи та передумови формування дізнання як самостійної форми досудового розслідування, що здійснювалося, спочатку спеціально визначеними для цього підрозділами (починаючи з 60-х років минулого століття), а потім самостійними органами дізнання.

Доводиться недоцільність змішування дізнання, як виду процесуальної діяльності, здійснення якої покладалося на органи дізнання, з оперативно-розшуковою діяльністю спрямованою на розкриття злочинів, яка покладається на визначені законом оперативні підрозділи.

Обґрунтовуються пропозиції щодо унормування засобів перевірки інформації про кримінальні проступки на початковому етапі, для з'ясування обставин його вчинення.

Ключові слова: дізнання, слідство, розслідування, орган дізнання, підрозділ дізнання, злочин, кримінальний проступок, оперативно-розшукові заходи.

Lukyanchikov E.D., Lukyanchikov B.E. Formation of inquiry as a type of procedural activity.

The article considers the process of origin, development and regulation of special state bodies and in-

dividuals, aimed at collecting and storing information about the circumstances of the offense and creating appropriate conditions for trial. Depending on the normative regulation of such activities and the definition of the functional responsibilities of the bodies entrusted with its implementation, it is proposed to allocate the appropriate stages.

Emphasis is placed on the need for in-depth study of procedural means of proof during the inquiry, as a form of pretrial investigation.

It is noted that at the initial stage of development of the search process, the inquiry was conducted according to customary law, its procedural form was not normatively determined, and the collected materials were not recognized as evidence during the trial.

The next stage in the development of inquiry is characterized by the allocation of two types, depending on the severity of the criminal offense for which it was conducted. According to one of them, it was carried out in those cases when the pretrial investigation was not conducted, and according to the second one it preceded the preliminary investigation. In both cases, the inquiry was tasked with preserving the traces of the crime and eliminating the possibility of the suspect disappearing.

The stages and preconditions of forming an inquiry as an independent form of pretrial investigation were considered, first by specially designated units (starting from the 1960s) and then by independent bodies of inquiry (according to the current CPC of Ukraine).

It is inexpedient to confuse inquiry as a type of procedural activity, the implementation of which was entrusted to the bodies of inquiry, with operational and investigative activities aimed at solving crimes, which is entrusted to the operational units specified by law.

Proposals to standardize the means of verifying information about criminal offenses at the initial stage to clarify the circumstances of its commission are substantiated.

Key words: inquiry, investigation, investigation, inquiry body, inquiry subdivision, crime, criminal offense, operative-search measures.

Постановка проблеми. Дізнання, як специфічний вид діяльності уповноважених на це осіб або органів для з'ясування обставин вчиненого правопорушення відомий з давніх часів, пройшов тривалий час випробувань, нормативного врегулювання та удосконалень. З погляду на сучасний стан регулювання дізнання як суто кримінальної процесуальної діяльності з розслідування кримінальних проступків, науковий інтерес представляє дослідження етапів його становлення, розширення та удосконалення пізнавального інструментарію, що використовувався в процесі такої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню основних положень дізнання та органів, які його здійснюють присвячена широка кількість наукових публікацій, зокрема і після прийняття чинного КПК України. Історичні аспекти дізнання та досудового слідства висвітлено в дослідженні А. С. Чайковського, С. В. Губаря та В. А. Довбні (2004 р.). Аналізу процесуальної діяльності органів дізнання в органах внутрішніх справ присвячено навчальний посібник С. М. Гуліної, В. М. Чернишова та Л. І. Шаповалової (2000 р.), а також навчально-практичний посібник М. В. Джиги, О. В. Бауліна, С. І. Лук'янця, С. М. Стахівського (1999 р.). Процесуальне становище особи, яка провадить дізнання висвітлюється в роботі В. В. Вапнярчука (2001 р.). Більшість робіт були присвячені дізнанню в органах внутрішніх справ, оскільки саме на ці органи припадає більша частка таких проваджень. У той же час не залишилося поза увагою дізнання в органах прикордонної служби України, яке здійснили Д. П. Письменний та О. В. Андрушко (2009 р.). Черговим поштовхом до активізації досліджень інституту дізнання стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» [1]. Ю. І. Азаров, П. Є. Антонюк, В. В. Коваленко, А. В. Самодін, Г. В. Федотова та ін. досліджували проблеми криміналістичного забезпечення дізнання, використання спеціальних знань та висновків спеціаліста під час цієї діяльності. Поряд з цим на увагу та додаткове дослідження заслуговують процесуальні засоби доказування під час дізнання, як форми досудового розслідування.

Метою статті є висвітлення етапів розвитку дізнання як діяльності з встановлення обставин кримінальних правопорушень, його нормативного регулювання та організаційного становлення органів, на які покладалося його здійснення та розроблення рекомендацій щодо подальшого вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перші згадки про дізнання (розшук) пов'язують з зародженням розшукового процесу в Західній Європі в XIII столітті. Розшук проводився за ініціативою агентів королівської влади [2, с. 38]. Його паростки, зазначає М. О. Чельцов, можна помітити вже

у розправі сеньорів над своїми кріпаками. Він був спрямований на встановлення особи, яка вчинила злочин та з'ясування його обставин. Найвищого розвитку розшуковий кримінальний процес досягає в часи царювання Людовика XIV [3, с. 57].

Тривалий час дізнання, як вид діяльності з встановлення обставин правопорушення і особи, яка його вчинила, здійснювалось за звичаєвими правилами, його процесуальна форма не визначалася, а його актам не надавалося юридичного характеру. Для суду вони не мали доказового значення.

Досліджуючи нормативне регулювання дізнання в Статуті кримінального судочинства 1864 року (далі - Статут) окремі автори вважають, що дізнання у ньому розглядалося однією із трьох, а саме, першою стадією слідства, друга стадія – попереднє слідство, третя – судове слідство [4, с. 8]. Така думка не повною мірою узгоджується з положеннями Статуту, в якому, на наш погляд, виділялося два види дізнання, залежно від тяжкості вчиненого право-порушення. Так, в гл. 2 «О порядке начатия дел у мировых судей» зазначалося, що потерпілий міг звертатися безпосередньо до місцевої поліції, яка зобов'язана провести розшук і про наслідки повідомити мировому судді (ст. 48 Статуту).

Іншим був порядок для справ, підсудних окружним судам. Попереднє слідство про-водилося судовими слідчими за сприянням поліції та за наглядом прокурорів (ст. 249). У випадках, коли ні судового слідчого, ні прокурора не було на місці, поліція повідомляла їм про подію, що містила ознаки злочинного діяння, та проводила належне про нього дізнання. Усі необхідні відомості поліція збирала проведенням розшуків, словесними розпитуваннями та негласним спостереженням. Їй не дозволялося проводити ні обшуки, ні виїмки в будинках (ст. ст. 252, 254 Статуту). Таке дізнання, дійсно, можна розглядати початковою формою не слідства, а розслідування, що впливає з аналізу структури кримінальних процесуальних кодексів окремих республік. Норми, якими регулювався порядок дізнання і попереднього слідства зосереджувалися в одній главі з назвою досудове розслідування (КПК Узбеки-кої, Таджикиської, Грузинської РСР). На це вказують й інші дослідники [5, с. 7].

Разом з тим, Статут врегулював порядок діяльності поліції у невідкладних випадках та покладав на неї певні процесуальні обов'язки. З метою збереження слідів злочину, до прибуття на місце події судового слідчого, поліція замінювала його в усіх слідчих діях, що не терплять зволікання. Тоді поліція діяла за правилами, встановленими для попереднього слідства (ст. ст. 258, 259).

За загальним правилом, на поліцію не покладалося здійснення процесуальних дій. Поліцейські заходи застосовувалися для збереження слідів злочину та створення сприятливих умови для діяльності слідчого і прокурора.

Після Жовтневої революції 1917 року діяльність з розслідування злочинів деякий час регулюва-лася декретами, інструкціями тощо. Так, в інструкції НКЮ від 23.07.1918 року зазначалося, що «ви-знавши дані дізнання достатніми, місцевий суддя складає формулювання обвинувачення і визначає запобіжний захід, який затверджується судом у повному складі» [3, с. 152]. Отже, дізнання розгля-далося як первинна діяльність з встановлення події злочину та його матеріальних слідів, а зібрані матеріали, після відповідної перевірки суддею, приймалися як докази для обґрунтування важливих процесуальних рішень.

Подальше нормативне врегулювання інституту дізнання спостерігається у КПК УСРР 1922 року. Дізнання розглядалося як допоміжна діяльність міліції під наглядом прокурора. У восьмій главі КПК наведено перелік органів, на які покладається проведення дізнання та визначалися їх повноваження. Закріплювалися два види дізнання: за одним з них воно здійснювалося у тих випадках, коли досудо-ве слідство не проводилося, а за другим передувало попередньому (сьогодні – досудовому) слідству (ст. ст. 103, 106 КПК).

Слід зазначити, що процесуальні способи отримання доказів під час дізнання були обмежені. Дозволялося проводити опитування підозрюваних та свідків, а інші слідчі дії лише у випадках, коли були підстави вважати, що сліди злочину та інші речові докази можуть бути приховані або знищені. Отже, на цьому етапі розвитку законодавства дізнання являло собою в основному розшук, що створю-вав передумови для проведення слідства. Воно заміняло попереднє слідство по нескладних, простих справах [6, с. 229].

Тривалий час на один державний орган або посадову особу, які здійснювали боротьбу з правопору-шеннями покладалося декілька функцій: адміністративно-правова, оперативно-розшукова, криміналь-на процесуальна. З одного боку це, а з іншого не зовсім вдала редакція ч. 1 ст. 103 КПК України 1960 року, дозволило деяким авторам стверджувати, що на органи дізнання покладається вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину та осіб, які їх вчинили [7, с. 3].

У даному разі авторами не враховувалася та обставина, що органи міліції, які законодавець називав органом дізнання виконували декілька функцій по боротьбі із злочинністю. У попередніх наших публікаціях, що стосуються цього питання нами доведено, по-перше, дізнання є кримінальною процесуальною діяльністю, по-друге, не всі ті органи дізнання, які згадують автори, наділені правом застосовувати оперативно-розшукові заходи, по-третє, в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» про органи дізнання взагалі не згадується [8]. Змішування оперативно-розшукової діяльності з процесуальною, підміна останньої такою діяльністю поставили б під загрозу нормальний процес доказування, здійснення принципу встановлення об'єктивної істини та інших демократичних принципів судочинства [9, с. 119].

Суміщення в одному органі або особі різних функцій по боротьбі із злочинністю не сприяло їх спеціалізації та підвищенню результативності діяльності. Тому, починаючи з 60-х років минулого століття в органах міліції починають виділяти найбільше підготовлених співробітників, на яких покладалася лише функція дізнання [10, с. 9]. За виконуваними завданнями такі підрозділи нагадували органи досудового слідства. Відмінність їх визначалася ступенем тяжкості правопорушень, віднесених до їх компетенції. У той же час дізнання могли проводити і співробітники оперативного підрозділу, як органу дізнання. Про виявлений злочин і почате дізнання вони були зобов'язані негайно повідомити прокурора (ст. 103 КПК 1960 р.).

Штатні дізнавачі здійснювали винятково процесуальну діяльність, що забезпечувало якісне її виконання і, у той же час, дозволяло зосередити увагу співробітників інших підрозділів на виконання властивих їм функцій. Станом на 1 січня 1998 року в системі МВС України в таких підрозділах працювало понад 3 тис. дізнавачів. У їх провадженні перебувало понад 177 тисяч кримінальних справ та майже 51 тис. проваджень за протокольною формою досудової підготовки матеріалів [5, с. 47, 67-68].

В процесі подальшого реформування кримінального судочинства та приведення його до європейських стандартів, спочатку зазначені підрозділи дізнання були знищені, а їх співробітники розпорешені по різних службам, а через два десятиліття, в результаті чергової реструктуризації в Національній поліції, яка відповідає за розслідування більшості проступків, створено самостійні підрозділи дізнання, в яких на сьогодні працює більше 9000 осіб [11]. Це втричі більше ніж було раніше, а у їх провадженні у 2021 році перебувало 100707 матеріалів, лише у половині з яких особі було повідомлено про підозру [12]. Навряд чи наведені дані можуть задовольнити як керівництво правоохоронних органів, так і пересічних громадян. Це має стати поштовхом для подальших досліджень та розроблення пропозицій, спрямованих на підвищення результативності діяльності органів дізнання.

Розглядаючи дізнання як вид процесуальної діяльності неможливо не звернути увагу на її змістовну сторону. Історично склалося, що дізнання пов'язують з діяльністю адміністративних органів (міліції) по забезпеченню охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю та вважають однією з її функцій. Для виконання цих завдань органи міліції здійснювали оперативно-розшукові і адміністративні заходи, а також дізнання як вид розслідування злочинів [10, с. 3-4]. Слід звернути увагу, що оперативно-розшукова функція була притаманною не всім, а тільки оперативним підрозділам міліції і врегульована спеціальними законами. Дізнання, на відміну від інших видів діяльності, регламентується нормами кримінального процесуального права.

Покладання на органи дізнання вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів (ст. 103, 104 КПК України 1960 року) не могло не вплинути на формулювання окремих ви-значень цього інституту та його елементів. Дізнавач, зазначається у юридичній енциклопедії, посадова особа, уповноважена на проведення дізнання. ... На відміну від слідчого, крім проведення слідчих дій, дізнавач може виконувати оперативно-розшукові заходи з метою встановлення злочинів і осіб, що їх скоїли. Проте одночасно займатися процесуальною і не процесуальною діяльністю у конкретній справі він не може [4, с. 208-209]. Останній припис є надзвичайно важливим, оскільки наголошується, по-перше, на неприпустимість покладання на одну особу різних функцій у одному кримінальному провадженні, а по-друге, чи можна вважати особу дізнавачем, якщо вона застосовує оперативно-розшукові заходи.

Тривалий час після прийняття чинного КПК про дізнання, як одну із форм розслідування лише згадувалося. 1 липня 2020 року в Україні набув чинності інститут кримінальних проступків. Протягом багатьох років висловлювались сподівання, що його запровадження сприятиме підвищенню ефективності досудового розслідування та судового розгляду злочинів невеликої тяжкості.

Незважаючи на те, що досудове розслідування кримінальних проступків (дізнання) здійснюється згідно із загальними правилами досудового розслідування, передбаченими КПК (ч. 2 ст. 298), законо-

давець встановлює і певні особливості. Вони стосуються початку дізнання, строків його проведення, засобів збирання відомостей для з'ясування обставин проступку, способів і форм закінчення дізнання тощо і не набули однозначного тлумачення науковців.

Кожна з цих особливостей заслуговує на увагу та поглиблене дослідження, проте ми зупинимося на аналізі засобів формування доказів. Стаття 300 КПК має назву «Слідчі (розшукові) дії під час досудового розслідування кримінальних проступків». Слід було б очікувати, що в ній мова буде йти саме про слідчі дії, що ми спостерігаємо на її початку. «Для досудового розслідування кримінальних проступків дозволяється виконувати всі слідчі (розшукові) дії, передбачені цим Кодексом, та негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені частиною другою статті 264 та статтею 268 цього Кодексу ...». Незрозумілим є продовження цієї норми, якою дозволяється «відбирати пояснення для з'ясування обставин вчинення кримінального проступку, проводити медичне освідчування, отримувати висновок спеціаліста, що має відповідати вимогам до висновку експерта, знімати показання технічних приладів і технічних засобів у провадженнях щодо вчинення кримінальних проступків ...» і закінчується цей виклад словами «до внесення відомостей про кримінальний проступок до Єдиного реєстру досудових розслідувань», що, на нашу думку, не поширюється на слідчі дії. Адже здійснення дізнання до внесення відомостей до ЄРДР або без такого внесення не допускається. У невідкладних випадках до внесення відомостей до ЄРДР може бути проведений огляд місця події (відомості вносяться невідкладно після його завершення) (ч. 3 ст. 214 КПК).

Нечіткість викладення даної норми призводить до того, що окремі науковці вважають, що спрощена процедура у формі дізнання передбачає ширший перелік слідчих (розшукових) дій, які можуть вчинятися до внесення відомостей до ЄРДР, порівняно із процедурою досудового слідства [14].

Дізнання є однією із форм досудового розслідування і покладається на підрозділи дізнання або уповноважених осіб інших підрозділів (ч. 1 ст. 38 КПК). Тобто за загальним правилом дізнання здійснює співробітник підрозділу дізнання – дізнавач, який наділяється повноваженнями слідчого. Відкритим залишається питання про уповноважених осіб інших підрозділів. В Національній поліції достатня кількість інших підрозділів. Хто, у який порядок та із числа кого буде уповноважувати таких осіб на проведення дізнання. Чи будуть такі особи уповноважені на проведення дізнання на постійній основі, чи для дізнання за конкретним фактом? Якщо на постійній основі, то чому не призначати таку особу дізнавачем, що буде відповідати виконуваний нею функції.

По-друге, слід зазначити, що наведений перелік дій, які можуть проводитися до внесення відомостей про проступок до ЄРДР аж ніяк не відносяться до слідчих. Слідчим (розшуковим) діям, у тому числі і негласним присвячено глави 20 та 21 чинного КПК України. Жодної із цих дій у них не передбачено. З деякими застереженнями ці дії можна назвати процесуальними, оскільки про них лише згадується в законі.

Далі у цій статті зазначається, до внесення відомостей до ЄРДР може бути проведено певні дії для з'ясування обставин кримінального проступку. Це нагадує діяльність з перевірки заяв та повідомлень про злочини (ч. 4 ст. 97 КПК 1960 р.). Проте у цій же статті вказано рішення, які могли бути прийняті за результатами перевірки: порушити кримінальну справу; відмовити в порушенні кримінальної справи; направити заяву або повідомлення за належністю.

Чинний КПК не визначає порядок діяльності дізнавача у подібних ситуаціях. Якими мають бути дії у разі встановлення ознак іншого правопорушення, а не проступку або злочину. Чи можна направити матеріал за належністю до іншого органу? Чи можна передати матеріал за належністю, чи необхідно внести відомості до ЄРДР і вже після цього, як передбачено ч. 4 ст. 218 КПК, за погодженням із прокурором надіслати матеріали кримінального провадження, а не перевірки керівнику органу досудового розслідування.

Висновки. В історичному розвитку дізнання пройшло шлях від розшукової діяльності, що здійснювалась відповідно до норм звичаєвого права до її нормативного врегулювання, починаючи від Статуту кримінального судочинства 1864 року та наступних кримінальних процесуальних кодексів. Прийняттям чинного КПК України розпочався новий етап у розвитку інституту дізнання, як форми досудового розслідування кримінальних проступків.

Реалізація норм КПК, що регулюють порядок дізнання спеціально створеними для цього підрозділами відповідних державних органів потребує подальших досліджень, узагальнень практичної їх діяльності, розроблення пропозицій з удосконалення як законодавства, так і практики його реалізації.

Список використаних джерел:

1. Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень. ВВР, 2019, № 17, ст. 71 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2617-19#Text> (дата звернення 10.03.2022 р.)
2. Строгович М. С. Уголовный процесс. М.: Юриздат, 1946. 511 с.
3. Чельцов М. А. Уголовный процесс. М.: Юриздат, 1948. 624 с.
4. Письменний Д. П., Андрушко О. В. Дізнання в органах прикордонної служби Ук-раїни: процесуальні та організаційні аспекти: монографія. Одеса, 2009. 204 с.
5. Джига М. В., Баулін О. В., Лук'янець С. І., Стахівський С. М. Провадження дізнання в Україні: навч.-практичний посібник. К., 1999. 156 с.
6. Чельцов М. А. Советский уголовный процесс. М., 1951. 511 с.
7. Чайковський А. С., Губар С. В., Довбня В. А. Дізнання та досудове слідство: історія і сучасність. К.: РВВ МВС України, 2004. 180 с.
8. Лук'янчиков Б. Є., Лук'янчиков Є. Д. Повноваження органу дізнання на застосування оперативно-розшукових заходів. Вісник Луганського Державного університету внут-рішніх справ. 2006. Вип. 1. С. 175-180.
9. Михеєнко М. М., Нор В. Т., Шибіко В. П. Кримінальний процес України: підруч-ник. К.: Либідь, 1999. 536 с.
10. Петренко В. М. Производство дознания. М., 1965. 48 с.
11. Оцінка впровадженості кримінальних проступків в Україні. Київ, 2021. 59 с. <https://rm.coe.int/uk-criminal-misdem-research-final-main-body/1680a1e989> (дата звернення 10.02.2022 р.)
12. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2021 року: Ре-жим доступу: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1bKkHNIDmeq-bWq-4fmz-XfYAJLgt0M9_ScWuahHoSBk/edit#gid=570749586 (дата звернення 10.02.2022 р.)
13. Юридична енциклопедія: В 6 т. Т. 2. К. : Укр. енцикл., 1999. 744 с.
14. Мамка Г. Хто провалює запровадження інституту кримінальних проступків? Ре-жим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/324118> (Дата звернення 10.03.2020 р.)