

УДК 343

Микола КОРЧОВИЙ

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та практи-
тики організації оперативного-
розшукової діяльності
Академії управління МВС;

Олена КАЗАКОВА

ад'юнкт Академії управління МВС

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ПЕРВИННОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАЯВИ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО БЕЗВІСНО ЗНИКЛИХ ОСІБ

У статті розглянуто актуальні питання правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо первинного реагування на заяви та повідомлення про безвісно зниклих осіб.

В статье рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования деятельности органов внутренних дел относительно первичного реагирования на заявления и сообщения о без вести пропавших лицах.

The article deals with actual questions legal regular activity organs of internal affairs of Ukraine about primary react to statements and reports on person, which disappeared and their site unknown.

Ключові слова: *безвісно зниклі особи, заяви та повідомлення про безвісне зникнення громадян, первинне реагування, початковий етап розшуку.*

Ключевые слова: *без вести пропавшие лица, заявления и сообщения о безвестном исчезновении граждан, первичное реагирование, начальный этап розыска.*

Keywords: *persons, which disappeared and their site unknown, statements and reports, primary react, initial stage search.*

Нині успіх розбудови демократичної правової держави, проведення економічних реформ, підвищення рівня життя і добробуту громадян України значною мірою залежать від ефективної роботи правоохоронних органів, зокрема Міністерства внутрішніх справ України.

Діяльність органів внутрішніх справ у державі спрямована на реалізацію державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, виконання завдань і функцій із запобігання, виявлення, припинення, розкриття злочинів, розшуку та затримання злочинців, встановлення долі безвісно зниклих громадян.

Так, у ст. 3 Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість функціонування держави, що відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Тому питання первинного реагування органами внутрішніх справ на заяви чи повідомлення про злочини набуває нині особливої актуальності, а цей напрям роботи потребує значного вдосконалення, розроблення та впровадження нових форм і методів.

Чільне місце в розробленні науково-прикладних проблем формування системи первинного реагування на злочини і способів доведення її сутності та механізмів до практичного втілення займають праці вітчизняних учених І. Даньшина, А. Закалюка, А. Зелінського, В. Зеленецького, І. Сервецького, В. Шакуна та інших.

Так, В. Шакун зазначає, що, на відміну від усталеного розуміння категорії «реагування на злочинність», поняття «первинне реагування на злочини» розглядають як реалізацію в єдності всієї об'єктивно необхідної сукупності правових, організаційних, управлінських та інших елементів системи кримінальної юстиції, які на базі всебічно відпрацьованих ефективних механізмів мають забезпечити очікувану результативність під час приймання, реєстрації повідомлень про злочини та встановлення осіб, які їх учинили. Слушно зауважив учений, що «неупереджена оцінка сучасного стану первинного реагування на злочини дає підстави для висновків про те, що будь-яка недооцінка невідкладної необхідності в радикальному перегляді роками сформованих точок зору на сутність, цільове призначення і механізми прикладного вирішення проблеми первинного реагування на злочини буде і надалі консервувати її дестабілізаційно-руйнівний характер» [2, 202].

У наукових працях І. Сервецький розглядає актуальні питання щодо вирішення заяв і повідомлень громадян про злочини, а також

досліджує процедуру розгляду заяв і повідомлень громадян про злочини в різні періоди діяльності поліцейських підрозділів царської Росії та органів внутрішніх справ СРСР і України, а також зарубіжних країн (США, Німеччина, Франція та Великобританія) [3, 96].

Більше того, сучасні підходи до створення загальнодержавної системи первинного реагування на злочини можна схарактеризувати як брак єдиної методології щодо її формування, уніфікованості, системності та взаємоузгоджених між собою механізмів, що зрештою призвели до зниження ефективності реагування на злочини. Отже, йдеться лише про наявність окремих фрагментів загальнодержавної системи реагування на злочини, за допомогою яких частково, несистемно впливають на реальний стан злочинності.

Так, порівняно з 2007 р., у 2008-му до органів внутрішніх справ надійшло 2 874 355 (тобто на 0,8 % більше) заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються. Прийнято рішень про відмову в порушенні кримінальної справи у 2008 р. – 2 198 572 (на 5,9 % більше, ніж у 2007-му).

Основний Закон проголошує Україну соціальною і правовою державою, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1, 5]. Тому розшук безвісно зниклих осіб спрямований на захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, захист суспільства та держави від злочинних посягань.

Проблемам розшуку безвісно зниклих осіб присвячено праці вітчизняних учених Д. Бойчука, Я. Кондратьєва, В. Пилипчака, І. Сервецького, В. Цильвика та інших.

Водночас організаційні й тактичні заходи, які застосовують у діяльності органів внутрішніх справ для розшуку безвісно зниклих осіб, поки що не відповідають вимогам сучасності.

Як свідчать статистичні дані, в Україні за останні десять років число безвісно зниклих поступово зростає і нині становить майже п'ять тисяч осіб. Згідно з обліками ДІТ МВС України, впродовж 2008 р. в державі розшукували 10 084 таких осіб, із них 1847 – діти, розшукано 4434 особи, зокрема 1696 дітей.

Однак ефективність розшуку залишається низькою. Значна частина безвісти зниклих осіб стає жертвами злочинів. Так, за статис-

тичними даними, 2007 р. жертвами злочину стали 49 осіб, з них 6 – неповнолітні, 2008 р. – 47, неповнолітніх – 4. Поки що немає принципового підходу до розв’язання цієї проблеми, що призводить до прийняття органами внутрішніх справ необґрунтованих рішень про відмову в порушенні кримінальних справ за фактами безвісного зникнення осіб [4]. Упродовж 2008 р. порушено лише 353 кримінальні справи, у той час як залишок безвісно зниклих осіб на кінець року складав 5001.

Ми погоджуємося з думкою В. Цильвика, який стверджує, що цей факт зумовлений передусім прогалинами в кримінально-процесуальному законодавстві та недостатнім теоретичним розробленням проблем розшуку безвісно зниклих осіб, здійснюваного на стадіях порушення кримінальної справи та досудового слідства [5].

Зміст правової норми, яка визначає підстави для порушення кримінальної справи, лаконічний і досить простий. Стаття 94 КПК України вміщує широкий перелік підстав для порушення кримінальної справи, тобто джерел, з яких органи дізнання, слідчий, прокурор або суддя отримують відомості про скоєні злочини або злочини, що готуються. Згідно із зазначеною статтею приводом для порушення кримінальної справи є достатні підстави, які вказують на наявність ознак злочину. Проте переліку цих ознак немає [6].

У юридичній літературі з цього питання також немає єдиної думки. Одні автори вважають, що кримінальну справу можна порушувати лише за наявності фактичних даних, що вказують на склад злочину. Інші переконані, що для прийняття рішення про порушення кримінальної справи достатньо приблизних висновків про наявність злочину в діянні, про яке повідомляють у заяві.

Багато підходів до вирішення цієї проблеми і на практиці. Серйозні ускладнення виникають за фактами злочинів, потерпілі від яких розшуковуються як безвісно зниклі. Адже в подібних випадках є лише заява, проте ж немає будь-яких матеріальних доказів, що особа, про зникнення якої повідомлено, загинула: труп її не виявлено, місце скоєння злочину невідоме [5].

Більшість кримінальних справ, порушених «без трупів» потерпілих, обставини зникнення яких і зібрані матеріали дають підстави вважати, що вони стали жертвами навмисного вбивства, кваліфіку-

ються не за ст. 115 КК України, а за складом не таких тяжких злочинів (доведення до самогубства, залишення у немічному стані), що послаблює інтенсивність роботи за ними.

Така практика порушення кримінальних справ зумовлена насамперед загрозою збільшення кількості нерозкритих убивств. Так, переважну кількість кримінальних справ порушено лише після виявлення трупа безвісти зниклого зі слідами насильницької смерті. Чималу їх кількість порушують через два-три місяці з часу встановлення ознак, які вказують на кримінальний характер зникнення особи. Це, звісно, виключає своєчасне проведення слідчих дій і, як наслідок, дозволяє особам, жертвами злочинних посягань яких стали зниклі громадяни, знищити сліди скоєного злочину, сховати труп потерпілого, залишаючись тривалий час на свободі безкарними.

Зважаючи на важливість проблеми, вирішуваної у процесі розшуку безвісти зниклих осіб, В. Цильвик пропонує закріпити в законі приводи й підстави до порушення кримінальної справи за фактами безвісного зникнення. Зокрема, доречно ст. 94 КПК доповнити пунктом про «безвісне зникнення особи» [5, 125].

Своєчасне встановлення місцезнаходження безвісно зниклих осіб, а також обставин їх зникнення, враховуючи виявлення ознак, які вказують на кримінальний характер події, що трапилася, у багатьох випадках забезпечуються цілеспрямованим і скоординованим комплексом заходів, здійснюваних безпосередньо після виявлення факту безвісного зникнення людини, тобто на початковому етапі розшуку. Результат наявний лише тоді, коли початкові заходи виконують чітко, на плановій основі, згідно з вимогами чинного законодавства та нормативними документами МВС України.

Так, відповідно до наказу МВС України «Про вдосконалення реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України» від 04.10.2003 № 1155, під час надходження заяви (повідомлення) про безвісне зникнення особи черговий ОВС організує збір матеріалів первинної перевірки [7, 133]. Заяви й повідомлення реєструють у журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини (далі – ЖРЗПЗ) та розглядають у порядку,

передбаченому ст. 97 КПК України. Відмова в прийнятті заяви чи повідомлення про безвісне зникнення особи за будь-яких причин, зокрема на підставі того, що особа зникла на території, яку обслуговують інші ОВС, або через неповноту відомостей про зниклого, неприпустима. Прийняття заяви або повідомлення здійснюють негайно за зверненням заявника та з урахуванням обставин зникнення та віку безвісно зниклого [8, 11].

Паралельно з прийняттям заяви або безпосередньо після її оформлення та реєстрації в ЖРЗПЗ перевіряють місця можливого перебування зниклого.

За прикметами зниклого на розшук орієнтуються наряди патрульно-постової служби, особовий склад, сусідні територіальні та транспортні ОВС. Інформацію про безвісне зникнення особи надсилають у добове зведення ГУМВС, УМВС [9].

Відповідно до Указу Президента «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» від 18.01.2001 № 20 зниклу особу невідкладно перевіряють за обліками оперативно-довідкової служби управління карного розшуку ГУМВС (УМВС) серед затриманих і заарештованих осіб, спецприймальників для адмінарештованих та приймальників-розподільників для бродяг, а також невпізнаних трупів і невідомих хворих [10].

Після надходження заяви чи повідомлення про зникнення особи черговий по ОВС направляє на місце події слідчо-оперативну групу в повному складі та кінолога, організовує збирання матеріалів первинної перевірки. До зазначених матеріалів в обов'язковому порядку долучаються отримані під час виїзду слідчо-оперативної групи до останнього місця мешкання розшукуваної особи протоколи огляду її житла, пояснення, довідки та інші необхідні документи, які підтверджують або спростовують факт зникнення особи. Правовою підставою для проведення огляду служать норми КПК, які передбачають його проведення до порушення кримінальної справи (ст. 190 КПК) [6]. Фактичною підставою для його проведення слугує заява (повідомлення) про безвісне зникнення людини, яку перевіряють як заяву про злочин. Родичам роз'яснюють, що огляд місця мешкання,

роботи або останнього перебування, а також речей зниклого проводять з метою його швидшого розшуку, у чому передусім вони мають бути зацікавлені.

Огляд за фактом безвісного зникнення особи необхідно проводити в день скоєння цієї події. Участь у його проведенні беруть спеціалісти слідства й експертизи, використовують криміналістичну та спеціальну техніку.

Своєчасне, тактично грамотне і кваліфіковане проведення оглядів житла, останнього місцеперебування безвісно зниклого дозволяє: виявити труп зниклого або його частини, матеріальні сліди, які вказують на вчинення злочину на місці, яке оглядають, знаряддя злочину; установити речі, предмети, документи зниклого; листи, фотознімки, нотатки та інші матеріали, які вказують на обставини його фактичного зникнення; спростувати версію осіб, причетних до скоєння злочину; виявити сліди та предмети, придатні для ідентифікації зниклого, якщо знайдено невпізаного трупа або хворого, який не може повідомити про себе будь-які відомості; отримати повну інформацію, що відображає сукупність біологічних, фізичних, психічних і соціальних рис зниклого, а якщо він став жертвою злочину, то і про особу злочинця [11].

Як свідчить практика, працівники міліції оглядають житло зниклої особи, а також прилеглу місцевість переважно формально, з грубим порушенням вимог чинного законодавства та відомчих наказів МВС України або взагалі не проводять. Так, у м. Херсоні стався випадок, коли до одного з міських відділів міліції із заявою про зникнення рідної сестри звернулася молода жінка. Вона розповіла про те, що вони з чоловіком та її сестрою мешкають в одній квартирі. На вихідні дні жінка поїхала в село до рідних, а чоловік із сестрою залишилися вдома. Коли жінка повернулася, сестри в квартирі не було, а чоловік сказав, що та поїхала в невідомому напрямі. З цього приводу заявниця вирішила звернутися до міліції. Черговий по ОВС заяву від жінки прийняв і зареєстрував, проте виїзд слідчо-оперативної групи до місця мешкання зниклої не забезпечив, вирішивши, напевно, що дівчина могла затриматися у своїх друзів. Так, розшук зниклої проводили формально, заходів первинного реагування до встановлення її місцезнаходження не було вжито. Через

кілька днів заявниця звернулася з такою самою заявою до обласного апарату Управління карного розшуку. Працівники УКР УМВС області з експертом-криміналістом виїхали до квартири, де мешкала зникла. Під час огляду у вітальні на підлозі, під килимом, були виявлені сліди крові та волосся, що належали потерпілій. Проведеними оперативно-розшуковими заходами злочин було розкрито, убивство дівчини скоїв чоловік заявниці через особисті неприязні стосунки.

На жаль, такі факти нехтування працівниками міліції вимог законодавства щодо розшуку безвісно зниклих осіб досить поширені, що призводить іноді до непоправних наслідків.

Заяву (повідомлення) про безвісне зникнення особи розглядає, як правило, особисто начальник органів внутрішніх справ у день її надходження і за нею приймає рішення.

За вказівкою МВС України «Про порядок постановки на облік інформації про зниклих безвісти осіб» від 04.12.2006 № 997 орган внутрішніх справ, який є ініціатором розшуку, в одному примірнику заповнює на зниклу особу пізнавальну та інформаційно-статистичну картки із зазначенням «без заведення ОРС» та впродовж доби, з часу надходження заяви (повідомлення) до ОВС, надсилає до У(В)ІТ ГУМВС, УМВС [12, 14]. Дані про розшукувану особу вносять до автоматизованої інформаційно-пошукової системи «Пізнання», що дає можливість розпочати розшук особи на території всієї держави фактично вже з дня реєстрації заяви чи повідомлення про її зникнення в ЖРЗПЗ. Якщо місцезнаходження такої особи встановлено впродовж десяти діб з моменту реєстрації заяви, ініціатор розшуку письмово повідомляє про це У(В)ІТ ГУМВС, УМВС для зняття її з тимчасового обліку. Це дозволяє уникнути фактів несвоєчасного заведення ОРС «Розшук» та постановки безвісно зниклих осіб на централізований облік.

Як зазначалося вище, ефективність розшуку безвісти зниклих осіб залежить насамперед від своєчасного й оперативного реагування органів внутрішніх справ на заяви (повідомлення) про зникнення, що дає можливість досить швидко встановити місцезнаходження людини або виявити осіб, причетних до її зникнення. На жаль, багато чинників заважають ефективному розшуку

громадян, зокрема, це безпідставне пересилання матеріалів щодо безвісного зникнення осіб з одного підрозділу внутрішніх справ в інший тощо.

Так, в Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невпізнаних груп, затвердженої наказом МВС України від 05.01.2005 № 3-дк, зазначено, що під час отримання достовірних даних про зникнення людини з території, яку обслуговують інші ОВС, матеріали первинної перевірки направляють поштою до міськрайліноргану, який буде проводити розшук [8]. На практиці досить часто такі матеріали «блукають» з одного райвідділу в інший, а заходи зі встановлення місцезнаходження зниклої особи зводяться до отримання пояснень у свідків, які бачили зниклого саме на території обслуговування того ОВС, куди надіслані матеріали.

У пункті 16.8 рішення розширеного засідання колегії МВС України від 26.10.2006 № 6 КМ/5 передбачено: «категорично заборонити пересилання матеріалів перевірок за заявами про безвісне зникнення осіб для розгляду іншими органами і підрозділами ОВС без заведення ОРС “Розшук” та проведення першочергових оперативно-розшукових заходів» [13]. Так, один підрозділ органу внутрішніх справ під час пересилання матеріалів до іншого ОВС керується вимогами Інструкції МВС з розшукової роботи, а інший посилається на рішення розширеного засідання колегії МВС, що спричиняє тяганину матеріалів, роботу з розшуку особи не проводять узагалі, втрачається час, який є основним у пошуку людини.

Тому, на нашу думку, це питання потребує врегулювання насамперед на законодавчому рівні.

Можна дійти висновку, що нині проблема розшуку безвісти зниклих осіб є актуальною. Наявні прогалини в кримінально-процесуальному законодавстві та відомчих нормативно-правових актах, що регламентують розшукову роботу в органах внутрішніх справ з розшуку безвісно зниклих осіб, суттєво знижують результативність роботи.

Підрозділи, які здійснюють розшук безвісти зниклих громадян, володіють арсеналом засобів, методів і тактичних прийомів, що до-

звляють забезпечити швидке та повне досягнення кінцевих цілей розшуку незалежно від причин та обставин безвісного зникнення громадян. Важливо при цьому, щоб слідчі й оперативні працівники своєчасно реагували на заяви (повідомлення) про зникнення особи, правильно і тактично грамотно організували проведення слідчих, розшукових та оперативно-розшукових заходів.

У кримінально-процесуальному законодавстві необхідно закріпити той факт, що безвісне зникнення особи служить приводом до порушення кримінальної справи (ст. 94 КПК), а також підставою для проведення огляду житла, робочого місця чи останнього місцеперебування безвісно зниклого (ст. 190 КПК).

З метою уникнення фактів тяганини в органах і підрозділах внутрішніх справ, а також своєчасного проведення первинних заходів з розшуку зниклих осіб необхідно врегулювати на законодавчому рівні питання щодо пересилання ОВС матеріалів із розшуку безвісно зниклих осіб з одного підрозділу в інший.

Отже, закріплення в чинному законодавстві зазначених норм буде сприяти оптимізації розшуку загалом, своєчасному виявленню та розслідуванню злочинів, потерпілих від яких розшукують як безвісно зниклих, а також усуненню помилок, які допускають на практиці працівники ОВС у цьому напрямі роботи.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: зб. норм. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 96 с.
2. Шаун В.І. Первинне реагування на злочини: теоретичні та прикладні питання. Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України: матеріали Всеукраїн. наук.-практ. конф., 26 жовтня 2007 р., Київ. – К.: «МП Леся», 2008. – 376 с.
3. Сервецький І.В., Якименко Г.О., Лісова А.Ю. Заяви та повідомлення громадян про злочини: правові, теоретичні та прикладні проблеми їх вирішення: монографія. – К., 2006. – 404 с.
4. Програма протидії злочинам проти життя та здоров'я особи на 2008–2012 роки, затверджена рішенням колегії МВС України

від 25.07.2008 № 17 км/1 (Наказ МВС України від 31.07.2008 № 370 «Про оголошення рішення колегії МВС України»).

5. Цильвик В.П. Человек пропал без вести... Розыск. – К.: РИО МВД Украины, 1995. – 165 с.

6. Пилипчук В.Ф. Основные направления розыскной работы ОВД // Вопросы совершенствования оперативно-розыскной работы ОВД: учеб.-метод. пособ. – К., 1984. – 124 с.

7. Кримінально-процесуальний кодекс України: за станом на 10 жовт. 2007 р. – Офіц. вид. – К.: Велес, 2007. – 168 с.

8. Про вдосконалення реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України: наказ МВС України від 04.10.2003 № 1155, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.03.2004 за № 259/8858.

9. Інструкція з організації розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів, затверджена наказом МВС України від 05.01.2005 № 3 дск. – 46 с.

10. Методичні рекомендації з організації розшуку неповнолітніх, які зникли безвісти, залишили сім'ю або втекли із спеціальних навчальних закладів чи установ для неповнолітніх, підготовлені Департаментом КМСН МВС України. – К., 2006. – 24 с.

11. Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку: Указ Президента України від 18.01.2001 № 20/2001.

12. Теория розыскной деятельности: учеб. / под ред. К.К. Горяинова. – М.: Инфра, 2008. – 104 с.

13. Про порядок постановки на облік інформації про зниклих безвісти осіб: вказівка МВС України від 04.12.2006 № 997.

14. Рішення розширеного засідання колегії МВС України від 26.10.2006 № 6 КМ/5.

Стаття надійшла 22.05.2009.