

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-4.9>

Ш. Б. Давлатов, кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри правоохоронної діяльності
Університету митної справи та фінансів

О. М. Трунов, аспірант кафедри правоохоронної діяльності
Університету митної справи та фінансів

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИКА ВНЕСЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ ДО ЄДР: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

Статтю присвячено виявленню та систематизації основних проблем правозастосування, пов'язаних із реалізацією положень статті 214 Кримінального процесуального кодексу України щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄДР), а також формулювання практичних і нормативних рекомендацій для їх вирішення. У межах дослідження автори здійснюють аналіз чинного законодавства, положень підзаконних актів та судової практики з метою виявлення колізій, правових прогалин і суперечностей між нормами КПК та фактичним механізмом їх реалізації. Автори акцентують увагу на системному характері порушень, які виникають як на етапі первинного реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, так і в ході їх подальшої реєстрації у ЄДР. Незважаючи на формальну нормативну визначеність процедури, на практиці має місце низка суттєвих проблем: відсутність чіткого, уніфікованого підходу до оцінки «достатності» даних, що обґрунтовують внесення інформації до Реєстру, порушення строків внесення, неправомірні відмови у прийнятті заяв представниками потерпілих, а також зловживання формальними підставами для блокування початку розслідування. На основі аналізу судових рішень, нормативної бази та наукових позицій сформульовано низку рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків. Серед них – законодавча конкретизація поняття «достатні дані» для внесення інформації до ЄДР, встановлення чітких процедурних орієнтирів щодо строків реагування, нормативне усунення колізій між КПК та підзаконними актами, а також посилення інституційного контролю за дотриманням процесуальних гарантій. Особлива увага приділяється необхідності запровадження механізмів незалежного нагляду та вдосконалення електронної системи реєстрації з метою зменшення впливу суб'єктивного чинника з боку посадових осіб.

Ключові слова: Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄДР), досудове розслідування, заяви про вчинене кримінальне правопорушення, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, воєнний стан.

Sh. B. Davlatov, O. M. Trunov. Legal regulation and practice of entering information into the URPTI: current challenges

The article is devoted to identifying and systematizing the main problems of law enforcement related to the implementation of Article 214 of the Criminal Procedure Code of Ukraine regarding the entry of information into the Unified Register of Pre-Trial Investigations (URPTI), as well as to formulate practical and regulatory recommendations for their resolution. Within the framework of the study, the authors analyze current legislation, subordinate legal acts, and judicial practice in order to identify conflicts, legal gaps, and inconsistencies between the norms of the CPC and the actual mechanisms of their implementation.

The authors emphasize the systemic nature of the violations that occur both at the initial stage of responding to reports of criminal offenses and during their subsequent registration in the URPTI. Despite the formal regulatory clarity of the procedure, a number of significant practical problems persist: the absence of a clear, unified approach to assessing the “sufficiency” of data that justify entering information into the Register; violations of registration deadlines; unlawful refusals to accept applications submitted by representatives of victims; and the misuse of formal grounds to delay or block the initiation of investigations.

Based on an analysis of court decisions, legal norms, and scholarly opinions, the article offers a range of recommendations for addressing the identified shortcomings. These include legislative clarification of the concept of “sufficient data” for registration in the URPTI; the establishment of clear procedural guidelines for response timelines; the elimination of conflicts between the CPC and subordinate legislation; and the strengthening of institutional oversight over compliance with procedural safeguards. Special attention is given to the need for independent supervisory mechanisms and improvements to the electronic registration system, in order to minimize the influence of subjective discretion by authorized officials.

Key words: Unified Register of Pre-Trial Investigations (URPTI); pre-trial investigation; applications regarding criminal offenses; reports of criminal offenses; martial law.

© Ш. Б. Давлатов, О. М. Трунов, 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Постановка проблеми. Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі – ЄРДР) є складовою системи досудового розслідування в Україні, що забезпечує прозорість, підзвітність і ефективність кримінального провадження. Відповідно до Положення про ЄРДР, затверджене Наказом Офісу Генерального прокурора від 30.06.2020 № 298 (далі – Положення), цей реєстр є електронною інформаційно-комунікаційною системою, яка призначена для збирання, зберігання, захисту, оброблення, обліку, пошуку та узагальнення даних, що використовуються для формування звітності й надання інформації про внесені відомості з дотриманням вимог Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) та законодавства про захист персональних даних [1]. Порядок внесення інформації до ЄРДР має принципове значення для дотримання прав людини та запобігання зловживанням з боку правоохоронних органів. Водночас, статистика свідчить про наявність суттєвих проблем на стадії прийняття рішення про початок розслідування: лише у 2024 році було розглянуто понад 30 тисяч скарг щодо невнесення відомостей до ЄРДР, і більшість із них була задоволена [2]. У порівнянні з попередніми роками (2022-2023) простежується негативна тенденція до зростання таких випадків, що вказує на системні проблеми.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання внесення відомостей до ЄРДР досліджували М. О. Бібікова, В. П. Сердюк, Є. В. Сердюк, А. Л. Терещенко, О. О. Фаст, Є. М. Турик та А. А. Десятник, які акцентують увагу на проблемах законності, реєстрації заяв та контролю за початком досудового розслідування.

Метою статті є систематизація проблем правозастосування, що виникають під час реалізації статті 214 КПК – у частині внесення відомостей до ЄРДР.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання внесення даних до ЄРДР здійснюється відповідно до положень КПК, зокрема статті 214 [3]. Додатково порядок формування та ведення ЄРДР регламентується спеціальним Положенням про ЄРДР, яке визначає технічні та процедурні аспекти функціонування системи [1].

Аналіз першої частини ст. 214 КПК дозволяє виокремити основні її складові: суб'єктом внесення є слідчий, дізнавач або прокурор; дії мають бути здійснені невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви або самостійного виявлення обставин; об'єктом є відповідна інформація про кримінальне правопорушення (заява чи повідомлення) чи обставини, що можуть на нього вказувати [3].

Частина перша статті 214 КПК України чітко розмежовує суб'єктів, відповідальних за внесення відомостей до ЄРДР, та осіб, які безпосередньо здійснюватимуть досудове розслідування. Так, обов'язок невідкладно внести інформацію до Реєстру після її отримання покладається на слідчого, дізнавача або прокурора, тоді як проведення самого розслідування доручається слідчому, призначеному керівником органу досудового розслідування. При цьому закон не передбачає жодних додаткових вимог до осіб, уповноважених на внесення даних до ЄРДР, окрім перебування ними на відповідній посаді, що підтверджено і практикою Верховного Суду (Постанова від 08.11.2023 у справі №178/752/21) [4].

З аналізу ч. 1 ст. 214 КПК України випливає, що підставою для внесення відомостей до ЄРДР є: подання заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення; самостійне виявлення слідчим, прокурором чи дізнавачем обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення [3].

Однак, не всі заяви є підставою для внесення до ЄРДР. Верховний Суд (Постанова від 30.09.2021 у справі № 556/450/18) наголошує, що заяви повинні містити об'єктивні фактичні дані, які у своїй сукупності вказують на наявність ознак кримінального правопорушення. Наприклад, анонімне повідомлення саме по собі не є підставою для відкриття провадження, однак за його результатами, після перевірки, відомості можуть бути внесені за рапортом відповідного працівника [5]. З огляду на необхідність оперативного реагування, законодавець передбачив можливість у невідкладних випадках здійснювати окремі процесуальні дії ще до внесення відомостей до ЄРДР. Зокрема, допускається проведення огляду місця події з метою з'ясування обставин кримінального проступку. На думку Бібікова М. О., до моменту реєстрації можуть бути здійснені такі дії, як: відібрання пояснень, проведення медичного освідування, отримання висновку спеціаліста, фіксація даних за допомогою технічних засобів (фото-, відеозйомки), а також вилучення знарядь і засобів вчинення проступку, предметів або документів, які безпосередньо пов'язані з правопорушенням або були виявлені під час затримання особи, її особистого огляду чи огляду речей [6, с. 69].

Отже, підставою для початку досудового розслідування є не будь-яка зареєстрована заява чи повідомлення, а лише ті з них, які містять достатньо об'єктивних даних, що вказують на можливе вчинення кримінального правопорушення. Йдеться про конкретну інформацію, яка підтверджує наявність ознак складу злочину та дозволяє встановити обставини події – час, місце, спосіб її вчинення тощо. За відсутності таких даних відповідне повідомлення не підлягає обов'язковому внесенню до ЄРДР, а досудове розслідування не розпочинається. Ця позиція узгоджується з практикою Верховного Суду (Постанови ККС від 16.05.2019 у справі № 761/20985/18 [7] та від 30.09.2021 у справі № 556/450/18 [5]). Таким чином, слідчий або прокурор після прийняття й реєстрації заяви зобов'язаний перевірити її зміст на предмет наявності достатніх даних. Лише за їх наявності приймається рішення про початок досудового розслідування через внесення відповідних відомостей до ЄРДР. У протилежному випадку, з метою уникнення необґрунтованого втручання в права осіб і перевантаження системи розслідувань, такі дані не підлягають внесенню.

Такий підхід підтримується й Вищим антикорупційним судом (Ухвали від 7 та 13 жовтня 2022 року у справах № 991/4166/22 та № 991/4442/22 [8; 9]).

З огляду на вищезазначене, слід погодитися з висновками дослідників (Сердюк В. П., Сердюк Є. В., Терещенко А. Л., Фаст О. О.) щодо відсутності єдиної правової позиції щодо тлумачення підстав для внесення інформації до ЄРДР, що негативно впливає на ефективність реалізації положень ст. 214 КПК. Така правова невизначеність призводить до зволікання з початком розслідування, що суперечить принципам оперативності та невідворотності відповідальності. У практиці трапляються випадки, коли заяви громадян розглядаються не відповідно до вимог КПК, а згідно із Законом України «Про звернення громадян», що передбачає місячний строк розгляду, хоча КПК вимагає внесення інформації до ЄРДР протягом 24 годин. Це протиріччя створює перешкоди для швидкого реагування правоохоронної системи та потребує додаткового наукового осмислення й законодавчого врегулювання [10, с. 43]. У підсумку страждає як правова визначеність, так і довіра суспільства до правоохоронної системи.

Відповідно до частини 1 статті 214 КПК України, уповноважені особи зобов'язані внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань невідкладно, але не пізніше ніж через 24 години після отримання інформації про кримінальне правопорушення [3]. Ці терміни слід розуміти як вимогу до оперативного реагування: реєстрація має бути здійснена не лише в межах доби, а й за можливості – якнайшвидше. Така оперативність покликана забезпечити своєчасний початок досудового розслідування та запобігти затягуванню процесу.

Однак практика свідчить про інше. Часто слідчі або прокурори ігнорують вимогу про «невідкладність» і здійснюють внесення даних із суттєвим запізненням – на кілька днів або навіть тижнів. Це призводить до серйозних наслідків: позбавлення заявника процесуальних гарантій, пов'язаних із статусом учасника кримінального провадження; затягується початок слідчих дій, а в окремих випадках таке зволікання може слугувати інструментом тиску або засобом маніпуляції з боку правоохоронців.

У зв'язку з цим слушною є позиція науковця Турика Є. М., який пропонує вирішення цієї проблеми шляхом законодавчого уточнення процедури внесення відомостей до Реєстру, зокрема шляхом конкретизації термінів та процесуальних дій [11, с. 329]. Вважаємо пропозицію вченого обґрунтованою, оскільки забезпечить більшу правову визначеність, мінімізує суб'єктивізм у діях правоохоронців і підвищить ефективність реалізації норм кримінального процесу.

Порівняльний аналіз положень частини 5 статті 214 КПК України [3] та Положення [1] щодо інформації, яка має вноситись до ЄРДР на початку досудового розслідування дозволяє виявити як спільні елементи, так і певні розбіжності в деталізації.

Обидва нормативні акти встановлюють майже однаковий перелік основних даних, які мають бути зафіксовані у ЄРДР. Серед спільних положень – відображення дати (у наказі – також часу) надходження заяви чи повідомлення, даних заявника або потерпілого, джерела походження інформації про можливе кримінальне правопорушення, короткого викладу обставин, попередньої правової кваліфікації та персональних даних службової особи, яка вносить відомості.

Водночас Положення розширює інформаційний обсяг запису, деталізуючи процесуальні дії, пов'язані з передачею матеріалів іншим органам у випадках зміни підслідності, що не передбачено безпосередньо в нормі КПК. Також у Положенні уточнено більше посадових осіб, пов'язаних із розслідуванням: крім слідчого й прокурора, згадуються керівники органів прокуратури, досудового розслідування та дізнання, які можуть як вносити дані, так і здійснювати подальші процесуальні дії [1]. Така деталізація свідчить про прагнення забезпечити більш прозору і контрольовану процедуру реєстрації кримінального провадження.

Однак варто звернути увагу на важливу особливість: Кримінальний процесуальний кодекс України не висуває вимоги обов'язкового дотримання правил підслідності саме на етапі внесення відомостей до ЄРДР. Стаття 214 КПК не передбачає можливості відмови у внесенні інформації лише з тієї підстави, що конкретне кримінальне правопорушення не належить до компетенції даного органу досудового розслідування. Цю правову позицію неодноразово підтверджено в судовій практиці, зокрема в постановках Касаційного кримінального суду Верховного Суду у справах № 332/1189/18 та № 454/2576/17 [12; 13], де Верховний Суд прямо вказує на відсутність у КПК обов'язкової вимоги щодо дотримання підслідності при первинному внесенні відомостей до ЄРДР.

Отже, дотримання підслідності має значення на наступному етапі – при організації досудового розслідування, але не може бути підставою для відмови у реєстрації заяви чи повідомлення. Ігнорування цього підходу створює ризики зловживань із боку правоохоронців, оскільки на практиці виникає можливість неправомірного «фільтрування» звернень громадян. Таким чином, Положення має узгоджуватися з положеннями КПК, а не замінювати чи обмежувати їх, особливо в питаннях, що стосуються гарантій прав громадян на початок досудового розслідування.

У контексті цього варто проаналізувати безпосередньо регламентований Положенням порядок внесення відомостей до ЄРДР. Формування запису в Реєстрі офіційно розпочинається з моменту, коли уповноважена особа – реєстратор – вносить відповідну інформацію на підставі заяви, повідомлення або самостійно виявлених обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. У разі усного

звернення – інформація фіксується у протоколі, який підписується заявником. Основна вимога до змісту цих даних – відповідність критеріям, визначеним у ст. 214 КПК України, зокрема наявність стислого викладу обставин правопорушення [1].

Варто звернути увагу, що у специфічних ситуаціях, зокрема на морському чи військовому транспорті або за межами держави під час миротворчих місій, а також в умовах воєнного стану чи відсутності доступу до ЄРДР, передбачено альтернативну процедуру. У таких випадках рішення про початок досудового розслідування фіксується окремою постановою, з подальшим внесенням відповідної інформації до Реєстру за першої технічної можливості [1].

Крім того, Положення передбачає функціонал автоматичного дублюючого контролю – при створенні електронної форми «Правопорушення» Реєстр перевіряє, чи не зареєстровано вже аналогічне повідомлення за ключовими параметрами: ПІБ заявника/потерпілого, джерело виявлення, дата та територія події. Це дозволяє мінімізувати повтори, але водночас вимагає уважності, аби подібні технічні фільтри не стали підставою для блокування правомірних заяв [1].

Таким чином, наведені норми Положення деталізують та уточнюють технічні й організаційні аспекти реєстрації кримінальних правопорушень у ЄРДР, але не повинні суперечити базовим засадам КПК щодо безумовного внесення інформації про ознаки кримінального правопорушення з подальшим процесуальним реагуванням.

Під час воєнного стану або за технічних збоїв можливість внесення відомостей може бути об'єктивно ускладненою. У таких випадках застосовується стаття 615 КПК України, яка дозволяє винесення постанови без попередньої реєстрації у ЄРДР із наступним внесенням даних за першої можливості [3].

Хоча законодавчо процедура внесення даних до ЄРДР є чітко регламентованою, на практиці виникають системні проблеми, що підтверджуються судовою та слідчою практикою.

По-перше, наявність неоднозначного підходу до визначення підстав для реєстрації в ЄРДР. Хоча сама по собі заява чи повідомлення є формальним приводом для початку процесу, судова практика вимагає наявності «достатніх даних», які вказують на ознаки кримінального правопорушення. Верховний Суд неодноразово наголошував, що мова йде саме про сукупність об'єктивних обставин, а не просто про формальне звернення. Водночас закон не містить чітких критеріїв «достатності» цих даних, що створює ризики суб'єктивізму з боку правоохоронців.

По-друге, порушення строків внесення. Незважаючи на обов'язок реагувати протягом 24 годин, на практиці нерідко фіксуються затримки. Нечіткість законодавчих формулювань (зокрема терміну «невідкладно») лише посилює цю проблему.

По-третє, поширеною є практика неправомірної відмови у прийнятті заяв про кримінальне правопорушення, якщо така подається не безпосередньо потерпілою особою, а її представником – наприклад, адвокатом або уповноваженим працівником підприємства [14, с. 91-92]. Така позиція є юридично необґрунтованою, оскільки закон не обмежує коло осіб, які мають право повідомляти про кримінальне правопорушення. Достатньо, щоб особа мала підтверджені повноваження діяти в інтересах потерпілого або юридичної особи.

Також ігнорування поданої заяви через те, що не встановлено місце реєстрації заявника чи потерпілого є протиправним. Частина 1 статті 214 КПК України не ставить внесення відомостей до ЄРДР у залежність від подібних формальних обставин, а зобов'язує внести такі дані негайно після отримання інформації, що може свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Більше того, така констатація прямо впливає з положень частини 1 статті 218 КПК України, де передбачено, що досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, на території юрисдикції якого було вчинено кримінальне правопорушення, а не місце проживання чи реєстрації заявника. Відповідно до ч. 2 ст. 218 КПК України, якщо слідчому стало відомо про обставини, що свідчать про ознаки вчинення кримінального правопорушення, навіть якщо воно не підслідне його органу, він зобов'язаний упродовж п'яти днів повідомити про це прокурора, але до моменту визначення іншої підслідності продовжувати здійснювати розслідування. Таким чином, практика відмов у прийнятті заяв через «неналежну територіальність» або відсутність адреси заявника, а також поширена тенденція передавати заяви між підрозділами поліції для «визначення юрисдикції» замість негайного внесення відомостей до ЄРДР, є не лише порушенням норм КПК, а й прямим обмеженням доступу особи до правосуддя.

Узагальнюючи, можна констатувати, що проблемами, які потребують вирішення, є: відсутність уніфікованого підходу до тлумачення достатності підстав для внесення до ЄРДР; зловживання формальними підставами для відмови в прийнятті заяв; систематичне порушення строків внесення; недостатнє нормативне узгодження між КПК та підзаконними актами.

Вирішення цих проблем вимагає, з одного боку, законодавчої конкретизації критеріїв і процедур, а з іншого – належного інституційного контролю за правозастосуванням. Лише в такий спосіб можна забезпечити реальну дієвість ст. 214 КПК та ефективний механізм реагування на факти правопорушень.

Висновки і перспективи. Отже, наявність суттєвих розбіжностей між законодавчими вимогами та фактичною правозастосовною практикою свідчить про необхідність глибокого перегляду як нормативного регулювання, так і інституційної відповідальності. Вирішення наявних проблем не зводиться лише

до технічних змін у законодавстві – воно потребує цілісного підходу, спрямованого на утвердження верховенства права, недопущення формалізму в роботі правоохоронних органів та реального забезпечення доступу до правосуддя для кожного громадянина.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення: Наказ Офісу Генерального прокурора від 30.06.2020 № 298. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#Text>.
2. Звід судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2024 рік. Судова влада України. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
4. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду від 08.11.2023 у справі № 178/752/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114849089>.
5. Постанова Другої судової палати Касаційного кримінального суду від 30.09.2021 у справі № 556/450/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100109396>.
6. Бібікова М. О. Процесуальна діяльність прокурора при вирішенні питання про початок досудового розслідування. *Юридична наука та сучасність: актуальні питання: матеріали наук.-практ. конф.* (Одеса, 11-12 квіт. 2025 р.). Одеса: *Молодий вчений*, 2025. С. 65–69.
7. Постанови Другої судової палати Касаційного кримінального суду від 16.05.2019 у справі № 761/20985/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81953091>.
8. Ухвала Вищого антикорупційного суду від 7 жовтня 2022 року у справі № 991/4166/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106693048>.
9. Ухвала Вищого антикорупційного суду від 13 жовтня 2022 року у справі № 991/4442/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106790300>.
10. Сердюк В. П., Сердюк Є. В., Терещенко А. Л., Фаст О. О. Законодавче регулювання реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення. *Modern scientific journal (Сучасний науковий журнал)*. 2024. № 3(1). С. 38–46.
11. Турик Є. М. Відомчий контроль за законністю початку досудового розслідування. *Право і суспільство*, 2025. № 5. С. 326–331.
12. Постанова Першої судової палати Касаційного кримінального суду від 23 листопада 2021 року у справі № 332/1189/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101424412>.
13. Постанова Третьої судової палати Касаційного кримінального суду від 06 липня 2022 року у справі № 454/2576/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105218405>.
14. Десятник А. А. Про окремі проблемні питання невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. *Юридичний бюлетень*. 2024. Випуск 32. С. 87–93.

Дата надходження статті: 21.11.2025

Дата прийняття статті: 10.12.2025

Опубліковано: 30.12.2025