

ЦИМБАЛІСТЕНКО О. О.,
здобувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 343.163(477)

ПРОКУРОРСЬКА ПЕРЕВІРКА ДОДЕРЖАННЯ ЗАКОНУ ПІД ЧАС ПРИЙНЯТТЯ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗАЯВ І ПОВІДОМЛЕНЬ ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті досліджуються проблеми проведення прокурорських перевірок дотримання законів під час прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасного внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Визначено порядок проведення прокурорських перевірок. Розглянуто проблеми оформлення результатів проведення перевірки.

Ключові слова: прокурор, прокурорський нагляд, прокурорська перевірка, початок досудового розслідування, кримінальне провадження.

В статье исследуются проблемы проведения прокурорских проверок соблюдения законов при принятии, регистрации, рассмотрении и решении в органах досудебного расследования заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, своевременном внесении по ним сведений в Единый реестр досудебных расследований. Определен порядок проведения прокурорских проверок. Рассмотрены проблемы оформления результатов проведения проверок.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, прокурорская проверка, начало досудебного расследования, уголовное производство.

The article examines the problem of prosecutorial inspections of compliance with the law in the acceptance, registration, examination and decision in the bodies of pre-trial investigation into allegations of criminal offenses and messages, making them timely information to the Unified Register of pre-trial investigations. The order of the prosecutor's checks. The problems of processing the results of the audit.

Key words: prosecutor, public prosecutor's supervision, public prosecutor's check, beginning of pre-judicial investigation, criminal proceedings.

Вступ. Актуальність теми дослідження обумовлюється значною кількістю порушень закону, які мають місце на початковому етапі, що зумовлює необхідність дослідження правових засобів їх виявлення, основним серед яких є прокурорські перевірки дотримання законів під час прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасного внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Проблеми забезпечення законності на початковому етапі досудового розслідування були предметом вивчення таких науковців, як В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, М.В. Косюта, А.В. Лапкін, В.Т. Маляренко та інші. Водночас питання організації й проведення прокурорських перевірок дотримання законів під час прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення,



своєчасного внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань в умовах дії Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. (далі – КПК України) досі не стали предметом самостійних наукових пошуків.

Постановка завдання. Метою статті є окреслення порядку проведення прокурорської перевірки додержання законів під час прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасного внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань з огляду на теоретичні напрацювання та потреби практики.

Результати дослідження. Основним засобом виявлення порушень, пов'язаних із прийманням, реєстрацією, розглядом та вирішенням заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, є використання прокурором наданих йому законом наглядових повноважень, що виявляються в проведенні прокурорських перевірок. Загалом прокурорську перевірку вважають основною організаційною формою діяльності прокурора, яка складається з установлення фактів порушення закону, правової оцінки, виявлення осіб, які несуть відповідальність за порушення закону, визначення характеру й розміру заподіяної шкоди, причин та умов, що сприяли правопорушенням [1, с. 130]. Отже, аналізовану прокурорську перевірку можна визначити як основну організаційну форму застосування повноважень прокурора, спрямовану на встановлення фактів порушення закону на початковому етапі досудового розслідування.

У науковій юридичній літературі прокурорські перевірки поділяються на види за різними підставами:

1) за приводом: за зверненнями (за письмовими зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, фізичних і юридичних осіб); ініціативні (не потребують приводу);

2) за метою: первинні (перевірка існуючого стану дотримання й застосування законів); контрольні (отримання достовірних даних про фактичне усунення раніше виявлених порушень);

3) за місцем проведення: виїзні (проводяться на території об'єкта перевірки з виїздом на місце); камеральні (проводяться в приміщенні прокуратури шляхом витребування документів і виклику посадових осіб) тощо [2, с. 73].

Проте у сфері, що розглядається, вважаємо за доцільне виділити такі різновиди перевірок, зумовлені специфікою початкового етапу досудового розслідування: 1) періодичні (чергові) перевірки виконання вимог закону під час прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасного внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР); 2) поточні перевірки додержання законності на початковому етапі досудового розслідування в межах здійснення процесуального керівництва ним; 3) перевірки за скаргами учасників кримінального провадження про порушення з боку слідчого.

Найбільше значення на початковому етапі досудового розслідування мають поточні (чергові) перевірки, які, згідно з вимогами п. 2.1 Наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» від 19 грудня 2012 р. № 4гн [3], проводяться не рідше одного разу на місяць із метою забезпечити виконання вимог закону під час прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. Адже проведення саме цих перевірок забезпечує повноту та своєчасність внесення відомостей про кримінальні правопорушення до ЄРДР, а отже, про початок досудового розслідування. У результаті цих перевірок виявляється значна кількість порушень закону, про що свідчить прокурорська статистика, згідно з якою впродовж 2014 р. прокурорами було виявлено 2 842 кримінальні правопорушення, укриті від обліку органами досудового розслідування, та внесено відповідні відомості до ЄРДР [4].

Як і будь-яка прокурорська перевірка, вказана складається з таких етапів: 1) підготовки до проведення перевірки; 2) проведення самої перевірки; 3) складення за результатами



перевірки довідки, узагальнення чи іншого документа; 4) прийняття рішення про застосування заходів прокурорського реагування [5, с. 21]. На підготовчому етапі, як слушно вказує П.М. Каркач, для результативної перевірки необхідно виконати такі дії: а) ретельно відпрацювати нормативні акти, виконання яких буде перевірено; б) вивчити структуру й умови діяльності об'єкта, де проводитиметься перевірка; в) вивчити коло посадових осіб, відповідальних за виконання законодавства, що становить предмет перевірки; г) ознайомитись із листами про позитивний досвід прокурорської роботи з відповідного напрямку; ґ) вивчити методичні рекомендації з питань перевірки; д) скласти план, який затверджується прокурором [6, с. 79]. Що стосується досліджуваної перевірки, то перед її проведенням прокурор також має провести певну підготовчу роботу: зробити порівняльний аналіз обліково-реєстраційної документації щодо прийняття, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про злочини, які вчинені чи готуються, зібрати необхідні дані про вчинені злочини в районі, місті тощо [7, с. 67].

У методичних рекомендаціях органів прокуратури звертається увага на те, що прокурору до початку перевірки необхідно завчасно направляти запити в окремі підприємства, установи, організації про надіслані ними до органів внутрішніх справ заяви й повідомлення про кримінальні правопорушення: у лікувальних установах – про травми кримінального характеру; в експертних судово-медичних установах проводити взаємозвірки за фактами смерті громадян; в органах страхування – про виплати страхових сум і відшкодувань у зв'язку з травмами, нещасними випадками, розкраданням майна та пожежами; у військкоматах і підрозділах Державної міграційної служби України – про видачу документів замість викрадених разом із грошима й іншими цінностями; на підприємствах, в установах, організаціях – про факти розкрадання майна; у судах – про оскарження бездіяльності органів внутрішніх справ щодо невнесення відомостей про кримінальні правопорушення; ознайомитися з матеріалами комісії міськрайонних органів Міністерства внутрішніх справ України з контролю за станом прийняття й реєстрації в органах та підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події; у прикордонних органах і митницях – про факти виявлених кримінальних правопорушень [8, с. 13].

Зазначений перелік органів та установ, до яких необхідно надсилати запити, не є вичерпним і може бути розширений з огляду на особливості певної категорії кримінальних правопорушень або функціонування органу досудового розслідування, у якому проводиться перевірка.

Ознайомлення прокурора з відповідними даними дає йому можливість перейти до основної частини перевірки. Як зауважують теоретики, для успішного здійснення діяльності прокурора з перевірки стану дотримання законності органами дізнання й слідства під час прийняття, реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про злочини методичною основою такої діяльності має бути певна програма реалізації конкретних перевірочних заходів (сукупність пізнавальних дій, які необхідно вчинити для успішного виконання запланованих заходів) [9, с. 157]. Завдання щодо розробки такої програми виконують методичні рекомендації Генеральної прокуратури України та прокуратур областей із питань нагляду за законністю прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення. Згідно з їхніми напрацюваннями, практичним працівникам органів прокуратури рекомендується проводити аналізовані перевірки в чотири етапи. Так, якщо вести мову про проведення перевірки в органах внутрішніх справ, на першому з них відбувається порівняння даних Єдиного обліку за період, що перевіряється, з іншою обліковою документацією, яка ведеться в органах внутрішніх справ (журналами вхідної кореспонденції, справами й книгами обліку скарг громадян, журналами обліку осіб, доставлених до органів внутрішніх справ, журналами виїзду слідчо-оперативних груп на місце події, журналами обліку роботи науково-дослідницького експертно-криміналістичного центру при ГУМВС області, журналами обліку застосування службово-пошукових собак, магнітними записами повідомлень, що надійшли за телефоном «102»). При цьому основну увагу прокурор має звертати на виявлення в цих обліках незареєстрованих та невіршених заяв і повідомлень про злочини, а також невіршених скарг на дії працівників органів внутрішніх справ [10, с. 33].



На другому етапі прокурором здійснюється перевірка матеріалів щодо розгляду заяв і повідомлень згідно із Законом України «Про звернення громадян» або Кодексом України про адміністративні правопорушення. На третьому прокурор має зіставити вивчені дані й відомості з інших органів та установ (які були отримані під час підготовки до проведення перевірки) про факти кримінального характеру. На четвертому етапі прокурором здійснюється перевірка журналу реєстрації інформації про злочини й інші події, що надійшла телефонною лінією або за допомогою інших засобів зв'язку. Також прокурор з'ясовує питання щодо законності списання в справу, направлення в інші органи тощо.

Проведення перевірки закінчується складанням довідки (довідної записки). Як зазначає П.М. Каркач, наслідки проведених перевірок закріплюються в аналітичному документі – довідці. У цьому документі викладаються всі факти, які виявлено під час перевірки та мають юридичне значення. У заключній частині документа формулюються пропозиції про застосування заходів, які доцільно вжити щодо усунення виявлених порушень закону [6, с. 82].

Водночас привертає увагу та обставина, що ні законодавство, ні відомчі акти навіть не згадують цей документ, не містять жодних вимог до його форми й змісту. У цьому аспекті можна звернутись до норм Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів від 12 листопада 2012 р., яке регламентувало цей процес до скасування функції нагляду за дотриманням і застосуванням законів. Так, згідно з п. п. 7.1 та 7.2 цього положення за результатами перевірки складається доповідна записка, у якій зазначаються підстави проведення перевірки, фактичні дані, встановлені в ході її здійснення; встановлені порушення законів і пропозиції щодо вжиття заходів прокурорського реагування до їх усунення, притягнення до відповідальності винних службових осіб, відшкодування завданих збитків; пропозиції щодо можливості повернення оригіналів документів у разі їх витребування під час перевірки. Доповідна записка підписується прокурором, який здійснив перевірку, та погоджується керівником прокуратури [11]. Хоча відповідне положення вже втратило чинність, вказані норми залишаються актуальними для оформлення будь-якої перевірки в піднаглядній прокурору сфері, у тому числі дотримання вимог закону щодо прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення заяв про кримінальні правопорушення, своєчасності внесення відомостей про них до ЄРДР.

З огляду на викладені положення, а також вироблені практикою правила складення відповідних довідок можна запропонувати певні вимоги до змісту довідки, що складається за наслідками досліджуваної перевірки. У заголовку зазначається назва документа («Довідка за результатами перевірки додержання закону під час прийняття, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасності внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань»), вказується назва органу досудового розслідування та його підрозділу, де проводилась перевірка, вказується календарний період, який вона охопила. У вступній частині зазначається дата проведення перевірки, а також відомості про прокурорів, які проводили перевірку.

Змістовна частина довідки має містити повні й вичерпні відповіді на всі питання, що перевірялись прокурором, факти виявлених порушень, їх правову оцінку, а також аналіз причин та умов, що їм сприяли. Тому в ній вказуються джерела, з яких прокурор отримав інформацію для звірки даних щодо заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (правоохоронні та інші органи, журнали й книги обліку тощо), а також наводяться самі ці дані. Далі аналізується їх співвідношення з внесеними до ЄРДР заявами й повідомленнями, вказується кількість незареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, наводяться конкретні приклади. Порівнюється кількість заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, відомості за якими внесені до Журналу єдиного обліку, проте не зареєстровані в ЄРДР. Зазначається кількість заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, за наслідками розгляду яких керівником слідчого підрозділу або слідчим не встановлено обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, у зв'язку із чим їх повернено з відповідним обґрунтуванням. При цьому наводяться конкретні факти, вказуються підстави



повернення, надається оцінка законності таких дій, вказується подальший рух заяв і повідомлень. Визначається кількість матеріалів оперативно-розшукової діяльності, використаних як приводи й підстави для початку досудового розслідування відповідно до ст. 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», вказуються випадки зволікання з початком досудового розслідування за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, їх повернення оперативним підрозділам без виконання вимог ч. 1 ст. 214 КПК України, вказується подальший рух повернутих матеріалів. Далі зазначається кількість даних про кримінальні правопорушення, внесених до ЄРДР у термін до однієї доби, а також тих, що були внесені несвоєчасно. В останніх випадках надається оцінка їх законності, вказуються причини пропущення строків, зазначаються винні особи. Щодо зареєстрованих кримінальних проваджень наводяться кількісні дані за період, що перевіряється, з розбивкою за категоріями кримінальних правопорушень (нормами Кримінального кодексу України). Аналізується дотримання слідчим передбаченого ч. 4 ст. 218 КПК України обов'язку на початку розслідування перевірити наявність уже розпочатих досудових розслідувань щодо того ж кримінального правопорушення. Встановлюються випадки, у яких слідчим органу досудового розслідування, що перевіряється, не передано слідчому, який здійснює досудове розслідування, наявних у нього матеріалів і відомостей та (або) не повідомлено про це прокурора, потерпілого чи заявника, не внесено відповідні відомості до ЄРДР, з'ясовуються причини цього. Зазначаються факти здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, відомості про які внесено до ЄРДР протягом періоду, що перевіряється, які не належать до компетенції слідчого відповідного органу досудового розслідування, вказуються причини, з яких прокурор не визначає іншу підслідність. Зазначається кількість внесених до ЄРДР заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, за наслідками досудового розслідування яких прийнято рішення про закриття кримінального провадження, надається оцінка законності й обґрунтованості таких рішень.

У резолютивній частині довідки формулюються пропозиції щодо застосування актів прокурорського реагування чи використання інших передбачених законом повноважень прокурорів задля усунення виявлених порушень закону та притягнення до відповідальності винних у їх вчиненні осіб. Адже, як справедливо зазначають дослідники, складення акта перевірки не виключає, а передбачає внесення актів прокурорського реагування за наявності достатніх до того підстав [12, с. 179].

Насамкінець необхідно звернути увагу на проблеми правового регулювання питань проведення розгляданих прокурорських перевірок. Привертає увагу та обставина, що повноваження проводити такі перевірки ні КПК України, ні Закон України «Про прокуратуру» не передбачають. Передбачені КПК України повноваження в прокурора як процесуального керівника досудового розслідування виникають уже після його початку, момент якого визначається внесенням відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Однак на практиці найбільша кількість порушень вчиняється уповноваженими органами ще до такого внесення. У цьому аспекті прокурор фактично позбавляється правових засобів здійснення нагляду, оскільки ч. 1 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами та виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» і КПК України. Таким чином, як справедливо зауважує А.В. Лапкін, жодних самостійних повноважень у цій сфері Закон України «Про прокуратуру» не встановлює [13, с. 221]. Тому діяльність прокурора щодо виявлення порушень закону й реагування на них до моменту внесення даних до ЄРДР формально перебуває за межами правового регулювання.

Висновки. На підставі викладеного прокурорську перевірку можна вважати основним і найбільш дієвим засобом виявлення порушень закону, що мають місце у зв'язку з початком досудового розслідування. Тому існує необхідність у передбаченні на рівні КПК України та (або) Закону України «Про прокуратуру» повноважень прокурора щодо проведення щомісячних перевірок дотримання закону щодо прийняття, реєстрації, розгляду й вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення.



Список використаних джерел:

1. Клочков В.Г. Проблеми прокурорського нагляду за додержанням конституційних прав і свобод людини : [монографія] / В.Г. Клочков. – К. : Логос Україна, 2011. – 320 с.
2. Лапкін А.В. Основи прокурорської діяльності в Україні : [навч. посібник у схемах] / А.В. Лапкін ; за ред. І.Є. Марочкина. – Х. : Право, 2013. – 136 с.
3. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 р. № 4гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
4. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
5. Трикс А.В. Справочник прокурора / А.В. Трикс. – СПб. : Питер, 2006. – 240 с.
6. Каркач П.М. Організація роботи районної, міської прокуратури : [навч.-практ. посібник] / П.М. Каркач. – Х. : Право, 2013. – 336 с.
7. Прокурорський нагляд в Україні : [підручник] / за ред. І.Є. Марочкина, П.М. Каркача. – Х. : Одіссей, 2005. – 240 с.
8. Методичні рекомендації про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ під час приймання, реєстрації та внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення (схвалені рішенням науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України від 22 листопада 2013 р. № 8). – К. : Генеральна прокуратура України ; Національна академія прокуратури України, 2013. – 32 с.
9. Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні : [монографія] / за заг. ред. В.І. Борисова, В.С. Зеленецького. – Х. : Право, 2010. – 395 с.
10. Методичні рекомендації з питань прокурорського нагляду за додержанням законів органами внутрішніх справ щодо своєчасного, повного та достовірного внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення кримінальних правопорушень (схвалені протоколом методичної ради при прокуратурі Луганської області від 11 червня 2013 р. № 3). – Луганськ : Прокуратура Луганської області, 2013. – 39 с.
11. Положення про порядок проведення органами прокуратури перевірок при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів : затверджене Наказом Генерального прокурора України від 12 листопада 2012 р. № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.ua/index.php?page=hotline&file=419441-12112012-0.htm>.
12. Российский прокурорский надзор : [учебник] / под ред. А.Я. Сухарева. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – 384 с.
13. Лапкін А.В. Закон України «Про прокуратуру»: науково-практичний коментар / А.В. Лапкін. – Х. : Право, 2015. – 680 с.

