

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

О. О. ЦИМБАЛІСТЕНКО

ПРОКУРОР НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Монографія

Харків
«Право»
2019

УДК 347.963(477):343.13

Ц61

*Затверджено вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 7 від 21 січня 2019 р.)*

Рецензенти:

М. В. Руденко, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, заслужений юрист України;
С. О. Іваницький, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри організації правоохоронних та судових органів Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка

Науковий редактор
кандидат юридичних наук, професор *П. М. Каркач*

Цимбалістенко О. О.

Ц61 Прокурор на початку досудового розслідування : монографія / О. О. Цимбалістенко. – Харків : Право, 2019. – 256 с.

ISBN 978-966-937-595-7

У монографії досліджено теоретичні, правові й організаційні основи прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування. Визначено роль прокурора на цьому етапі. Проаналізовано зміни у цьому напрямі діяльності прокурорів у контексті реформування початкового етапу досудового розслідування.

Для прокурорів, працівників органів правопорядку і суду, науковців, студентів, аспірантів, викладачів юридичних закладів вищої освіти і широкого кола осіб, яких цікавлять актуальні проблеми прокурорської діяльності та кримінального процесу.

УДК 347.963(477):343.13

ISBN 978-966-937-595-7

© Цимбалістенко О. О., 2019
© Видавництво «Право», 2019

Перелік умовних позначень

ВР України	– Верховна Рада України
ГП	– Генеральний прокурор
ГПУ	– Генеральна прокуратура України
ГР	– група реагування
ДБР	– Державне бюро розслідувань
ДФС	– Державна фіскальна служба
ЖСО	– Журнал єдиного обліку
ЄРДР, Реєстр	– Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЗУ	– Закон України
Інструкція	– Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ від 06.11.2015 № 1377
КК	– Кримінальний кодекс України
КМРС	– Комітет міністрів Ради Європи
КПК	– Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р.
КПК 1960 р.	– Кримінальний процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р.
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.
МВС	– Міністерство внутрішніх справ
МОЗ	– Міністерство охорони здоров'я України
НАБУ	– Національне антикорупційне бюро України
Наказ № 4 гн	– наказ Генерального прокурора України № 4 гн від 19.12.2012 р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні»
НП	– Національна поліція України
ОВС	– органи внутрішніх справ
ОМП	– огляд місця події
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
ОРД	– оперативно-розшукова діяльність
ПАРЄ	– Парламентська Асамблея Ради Європи
РЄ	– Рада Європи
САП	– Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ	– Служба безпеки України
СОГ	– слідчо-оперативна група
ЧС	– чергова служба
ЧЧ	– чергова частина

==== Передмова

Загальний результат кримінального провадження залежить від своєчасного, обґрунтованого і процесуально правильного початку досудового розслідування. Основним гарантом додержання законів на цьому етапі є прокурор. Однак із прийняттям нового КПК 2012 р. початковий етап досудового розслідування був радикально реформований, що позначилось на реалізації прокурорської діяльності. Перед прокурором постали нові завдання щодо забезпечення законності початку досудового розслідування, захисту прав і свобод особи, взаємодії із органами досудового розслідування і оперативно-розшукової діяльності. Практика показує, що в середовищі прокурорсько-слідчих працівників відсутнє єдине розуміння процесуальних і організаційних правовідносин на початковому етапі досудового розслідування, що негативно позначається на ефективності кримінального провадження. У зв'язку з цим діяльність прокурора на початковому етапі досудового розслідування потребує концептуального переосмислення і надання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення її організаційних і тактико-методичних основ.

Проблеми забезпечення законності на початковому етапі досудового розслідування були у полі зору багатьох українських та зарубіжних вчених у галузі кримінального процесу та теорії прокурорської діяльності, зокрема: Ю. П. Аленіна, Ю. М. Грошевого, В. В. Долежана, В. С. Зеленецького, С. О. Іваницького, О. В. Капліної, П. М. Каркача, М. В. Косюти, А. В. Лапкіна, Л. М. Лобойка, В. Т. Мальяренка, І. Є. Марочкіна, О. Р. Михайленка, М. А. Погорецького, І. В. Статіви, О. Г. Шило та ін. Із вказаних питань Г. П. Середою ще у 2000 р. було захищено кандидатську дисертацію на тему «Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів при прийманні, реєстрації, перевірці та вирішенні заяв і повідомлень про злочини» у межах спеціальності 12.00.10 «Судо-

устрій; прокуратура та адвокатура». Разом із тим проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування відповідно до КПК досі не стали предметом самостійного дослідження.

У цій ситуації питання забезпечення прокурором законності на початковому етапі досудового розслідування потребують належного наукового аналізу, розробки пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері й розробки методичних рекомендацій для практичних працівників. Зазначене визначило теоретичну актуальність і практичне значення обраної теми монографічної роботи.

Метою дослідження стала розробка теоретичних, правових і організаційно-методичних основ прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування. Об'єктом дослідження виступили правовідносини, що складаються у зв'язку із початком досудового розслідування. Предметом дослідження є організаційно-правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування.

При проведенні дослідження було використано комплекс таких загальнонаукових і спеціальних методів, як діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, функціонального аналізу, правового моделювання, соціологічний, статистичний.

Нормативну основу дослідження становлять положення Конституції України, КПК, законів України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність» та ін., відомчих актів прокуратури, ОВС, СБУ та ін. Досліджено міжнародні стандарти прокурорської діяльності, закріплені у Керівних принципах ООН, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування, 1990 р.; Рекомендації КМРЄ R (2000) 19 про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя 2000 р. та інших міжнародних документах.

Теоретичною основою дослідження є роботи фахівців з питань прокурорського нагляду, кримінального процесу, кримінального, конституційного та міжнародного права та інших юридичних наук.

Емпіричну базу дослідження становлять: 1) аналітичні та статистичні дані Генеральної прокуратури України та прокуратур обласно-

го рівня стосовно участі прокурорів у кримінальному провадженні; 2) статистика органів прокуратури щодо кримінальних правопорушень; 3) результати анкетування 161 прокурорського працівника.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що монографія є першою у вітчизняній юридичній науці кваліфікаційною працею, у якій проводиться комплексне теоретичне дослідження організаційних і правових основ прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування в умовах дії КПК.

Вперше:

– визначено правову природу діяльності прокурора на початковому етапі досудового розслідування як зумовленої отриманням інформації про вчинене кримінальне правопорушення у будь-який встановлений законом спосіб, самостійної предметної ділянки (напрямку) в межах конституційної функції прокуратури з організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, що здійснюється задля забезпечення належних процесуальних і організаційних умов для початку досудового розслідування;

– окреслено хронологічні межі прокурорського нагляду на початковому етапі досудового розслідування, особливістю яких є те, що нижня межа нагляду передують формальному початку досудового розслідування (внесенню відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР), а верхня межа зумовлена повідомленням особі про підозру, зупиненням або закриттям кримінального провадження;

– встановлено предмет прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування, який становлять такі умови, взяті в єдності і взаємозв'язку: 1) повнота прийняття та реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення; 2) правильність їх реєстрації; 3) обґрунтованість початку досудового розслідування; 4) своєчасність його початку; 5) додержання правил щодо підслідності; 6) формування механізму досудового розслідування; 7) допустимість проведення першочергових слідчих (розшукових) дій; 8) забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального провадження;

– аргументовано взаємозв'язок прокурорського нагляду на початковому етапі досудового розслідування із дією засади публічності, який передбачає, що прокурор є суб'єктом, покликаним забезпечити реалізацію цієї засади, вживаючи в межах своєї компетенції заходів до початку досудового розслідування, встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила;

– доведено, що особливості прокурорського нагляду за законністю внесення даних до ЄРДР визначається існуванням в органах досудового розслідування дворівневої системи обліку і реєстрації відповідних даних: відомчої і міжвідомчої. Відповідно прокурор перевіряє відповідність між надходженням заяв і повідомлень до певного органу досудового розслідування і їх внесенням до ЄРДР на двох рівнях, а саме: а) між тими заявами і повідомленнями, які надходять до відповідного органу, і системою внутрішньовідомчого обліку; б) відомчим і міжвідомчим рівнями обліку.

Удосконалено формулювання загальних, спеціальних та окремих завдань прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування, теоретичну модель системи міжнародних стандартів діяльності прокурора на початковому етапі досудового розслідування, класифікацію перевірок прокурором додержання законів на початковому етапі досудового розслідування, положення щодо здійснення прокурором організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням на початковому його етапі.

Подальшого розвитку набули рекомендації щодо тактики і методики прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування, погляди на систему і класифікацію повноважень прокурора на початковому етапі досудового розслідування, пропозиції щодо удосконалення нормативного врегулювання прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування на рівні ЗУ «Про прокуратуру», КПК, відомчих актів прокуратури, НП та інших органів правопорядку.

Результати дослідження, що лежать в основі монографії, можуть бути використані у науково-дослідницькій сфері – при проведенні подальших теоретичних розробок у сфері діяльності прокурора на стадії досудового розслідування; у правотворчій сфері – для роз-

робки нових і вдосконалення існуючих положень КПК, ЗУ «Про прокуратуру», відомчих актів органів прокуратури та інших правоохоронних органів; у навчальній та навчально-методичній сфері – при викладанні навчальних дисциплін: «Основи прокурорської діяльності», «Кримінальний процес», «Організація роботи в органах прокуратури», «Прокурор у кримінальному провадженні», а також для вдосконалення навчальних програм, при підготовці підручників і навчально-методичних посібників із зазначених дисциплін; у правовиховній сфері – для підвищення рівня правової обізнаності прокурорів, слідчих, адвокатів, суддів, а також пересічних громадян.

Автор висловлює щире вдячність за мудре наставництво, підтримку й розуміння своєму науковому керівникові, кандидату юридичних наук, професору Павлу Михайловичу Каркачу, а також рецензентам, доктору юридичних наук, професору Миколі Васильовичу Руденку, доктору юридичних наук, доценту Сергію Олександровичу Іваницькому за корисні дискусії та цінні зауваження.

Глибока вдячність і шана викладачам кафедри судоустрою та прокурорської діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого на чолі з доктором юридичних наук, професором Лідією Миколаївною Москвич, а також тим, хто підтримував автора увесь цей час.

Розділ 1

СУТНІСТЬ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

1.1. Природа діяльності прокурора на початковому етапі досудового розслідування

Особливості розглядуваної прокурорської діяльності визначаються тим, що прийняття КПК [161] суттєво реформувало початковий етап кримінального провадження. У цьому знайшли відображення багаторічні дискусії, які точилися навколо правової природи і регламентації питань реєстрації повідомлень про злочини та проведення дослідчих перевірок. У науковій юридичній літературі пропонувалися два основні шляхи їх вирішення: 1) через прийняття ЗУ «Про порядок прийняття, реєстрації, перевірки та вирішення заяв, повідомлень і іншої інформації про злочини» [306, с. 5]; 2) регламентувавши вказані питання у КПК [148, с. 88]. Саме останній варіант і обрав український законодавець, що в контексті розглядуваних нами питань уявляється більш прийнятним також з огляду на надання прокуророві відповідних владно-розпорядчих повноважень, якими він користується в кримінальному провадженні.

Найбільш радикальною зміною, яка була передбачена у КПК стосовно початку кримінального провадження, а отже – і діяльності прокурора на цьому етапі, була відмова від самостійної формалізованої стадії порушення кримінальної справи, у межах якої здійснювалася дослідча перевірка заяв про злочини та встановлювалася відсутність або наявність підстав до початку розслідування [193, с. 22]. Підставою для такого висновку для науковців є відмова від назви

цього етапу досудового провадження як «порушення кримінальної справи», а також відсутність регламентації порядку перевірки інформації про вчинений злочин та кінцевих рішень, які оформлювались би певним процесуальним документом [158, с. 333].

Нагадаємо, що в умовах дії КПК 1960 р. [165], в якому зазначені питання регламентувалися гл. 8 розд. 2, було передбачено стадію порушення кримінальної справи, встановлювалися приводи та підстави, порядок її порушення, оформлення відповідного рішення, процедура його оскарження тощо, що в сукупності із діяльністю щодо приймання, обліку й реєстрації заяв та повідомлень про злочини розглядалися науковцями як дослідчий кримінальний процес [192]. Зазначена модель початку кримінального провадження відтворювалася у кількох проектах нового КПК (зокрема, проектах № 3456-1 від 19.05.2003 [166] та № 1233 від 13.12.2007 [167]), і загалом не зазнавала значної критики вітчизняних та закордонних експертів [146]. Проте вітчизняні науковці критикували традиційну модель порушення кримінального провадження. Так, М. І. Хавронюк звертав увагу на встановлення надто суворих умов прийняття заяв від громадян та відсутність таких вимог стосовно повідомлень від службових осіб, ЗМІ [349]. А. П. Бущенко зазначав, що запровадження ускладненої процедури попередньої перевірки заяви про вчинений злочин виключає можливість порушення справи, яка згодом може бути закрита, а процесуальні можливості такої перевірки правоохоронними органами мало відрізняють її від розслідування кримінальної справи, внаслідок чого особи зазнають негативних наслідків фактичного розслідування, не маючи можливості ефективно забезпечувати свої права та інтереси [31, с. 7]. Натомість за нових умов, на думку В. І. Фаринника, громадяни матимуть змогу реалізувати право на захист своїх інтересів одразу після надходження заяви чи повідомлення про злочин [347, с. 179]. Крім того, відсутність інституту дослідчої перевірки дозволить уникнути повторного проведення деяких процесуальних дій, що проводилися в її межах (опитування-допит) [346, с. 4], в якому вбачалося порушення вимог процесуальної економії і загроза порушення прав громадян [313, с. 316]. Отже, недоліками попередньої моделі були

складність початку досудового розслідування, і водночас – позапроцесуальний порядок дослідчої перевірки.

При цьому низка передумов, які лягли в основу обраної моделі початку кримінального провадження, безпосередньо стосувалися якості роботи прокурора та органів досудового розслідування у кримінальному провадженні. Так, при розробці нового КПК зверталася увага на відсутність ефективних процедур на стадії досудового розслідування, забюрократизованість кримінального процесу та наявність значної кількості суто формальних документів, що в сукупності призводить до того, що розгляд питання про притягнення особи до кримінальної відповідальності триває значний проміжок часу [253]. Як вказує Л. М. Лобойко, стадія порушення кримінальної справи пов'язана із значною кількістю формальних процедур, виконання яких затягує процес [194, с. 254]. На думку І. І. Статіви, українському кримінальному судочинству була властива тенденція набуття «дослідною перевіркою» форми розслідування [316, с. 4]. Крім того, надмірна увага до акта порушення кримінальної справи, його ускладнення і формалізованість розглядалися як стала традиція вимірювати ефективність роботи правоохоронних органів кількістю порушених або закриття кримінальних справ [31, с. 8]. Останнє, у вигляді залежності позитивної оцінки діяльності органів досудового розслідування від відсотка розкритих злочинів, визначалося основною причиною порушень законності, передусім у виді укриття заяв про злочини від реєстрації [279, с. 157].

При розробці КПК вказану ситуацію було вирішено шляхом об'єднання стадій дізнання та досудового слідства в одну – досудове розслідування, яке розпочинається з моменту надходження інформації про вчинений злочин до правоохоронних органів, яка обов'язково вноситься до ЄРДР. Розробники КПК акцентували на тому, що необхідність прийняття формального акта для порушення кримінальної справи (постанова про порушення кримінальної справи) КПК не передбачена, а всі процесуальні дії зможуть проводитись лише після початку кримінального провадження у справі [253]. Ці зміни отримали схвальну оцінку європейських експертів та вітчизняних правників [17, с. 4; 34, с. 165; 42; 44].

Можна вважати, що в закріпленні вказаної моделі знайшов відображення як зарубіжний досвід (у більшості розвинутих зарубіжних країн, зокрема США, не існує чіткого виділення стадії початку кримінального провадження), так й історичний досвід вітчизняного кримінального провадження, оскільки ще за Судовою реформою 1864 р. (згідно зі ст. 250 Статуту кримінального судочинства) початком кримінальної процесуальної діяльності визнавалося одержання заяви про злочин, а спеціального акта, який би констатував початок цієї діяльності, не передбачалося. Вперше положення про винесення постанови про порушення кримінальної справи було законодавчо закріплене у 1961 р. [85, с. 41]. Тож, як зауважують такі авторитетні фахівці, як В. Т. Маляренко та Л. М. Лобойко, стадія порушення кримінальної справи є породженням радянських уявлень про кримінальний процес, про справедливість і законність [194, с. 254; 201, с. 4].

Разом із тим подібні погляди поділяють не всі дослідники. Як зауважує Ю. П. Аленін, кримінальна статистика переконливо ілюструє, що кримінальні справи відкривалися за 15% заяв та повідомлень про вчинені злочини, що навіть з урахуванням зловживань, які допускаються правоохоронними органами, доводить ефективність та нагальну необхідність такої стадії [5, с. 201]. На думку П. Підюкова та Я. Конюшенко, досудовому розслідуванню має передувати первірна діяльність, результати якої повинні бути закріплені у відповідному процесуальному документі [241, с. 43]. Не є однозначним ставлення до вказаної новації і серед практичних працівників органів прокуратури. Результати проведеного нами анкетування засвідчили, що відмову від самостійної формалізованої стадії порушення кримінальної справи (провадження) у КПК новелою, що сприяє ефективному виконанню завдань кримінального провадження вважають 57,76 % респондентів, заперечують це 42,23 %. Як позитивні наслідки аналізованих змін наводиться значне прискорення кримінального процесу, роботи з проведення слідчих (розшукових) дій порівняно з КПК 1960 р. З іншого боку, недоліками прокурори вважають те, до ЄРДР вносяться будь-які заяви, що призводить до постійного збільшення навантаження на слідчих та прокурорів, а фільтра для його зменшення не передбачено (див. додаток А).