



КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ЕДИНОГО РЕЕСТРА ДОСУДЕБНЫХ РАССЛЕДОВАНИЙ ПРОКУРОРАМИ И СЛЕДОВАТЕЛЯМИ

Елена БУСОЛ,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Службы информационно-аналитического обеспечения органов государственной власти НБУВ Национальной академии наук Украины

Summary

Problematic questions concerning the formation and conduction of the Unified State Register of Pre-Trial Investigations (USRPTI) are considered in the article. The existence of cases connected with intentional avoidance to include data to USRPTI is substantiated. According to the rules defined by the Criminal Code of Ukraine, it can be determined as a corrupt offence. There are examples of the most widespread schemes of avoidance to include the data about criminal offences to USRPTI done by prosecutors. It was concluded that the impossibility to appeal the investigating judge's court judgments', by citizens about the inactivity of prosecutors and investigators is an indication of the imperfections of the judicial review process. The necessity to urgently create a National Bureau of Investigation is proven.

Key words: corruption, Unified State Register of Pre-Trial Investigation, Criminal Procedure Code of Ukraine, prosecutors.

Аннотация

В статье рассмотрены проблемные вопросы формирования и ведения Единого реестра досудебных расследований (ЕРДР). Обосновывается существование фактов умышленного невнесения соответствующих данных в ЕРДР прокурорами и следователями. Согласно определённых Уголовным кодексом Украины (УК Украины), нормам, это может быть квалифицировано как коррупционное правонарушение. Приведены наиболее распространённые схемы уклонения прокуроров от внесения сведений об уголовных правонарушениях в ЕРДР. Сделан вывод о том, что невозможность обжалования решения следственного судьи по результатам рассмотрения жалоб граждан на бездеятельность прокуроров, следователей, свидетельствует о несовершенстве института судебного контроля за досудебным следствием. Доказана необходимость скорейшего создания Национального бюро расследований.

Ключевые слова: коррупция, Единый Реестр досудебных расследований, Уголовный процессуальный кодекс Украины, суд, прокурор.

Постановка проблемы. После принятия нового Уголовного процессуального кодекса Украины (УПК Украины) тема невнесения соответствующих сведений об уголовных правонарушениях в Единый реестр досудебных расследований стала чрезвычайно актуальной. По практике рассмотрения таких дел в судах, а также практикующими юристами отмечаются массовые нарушения законодательства прокурорами и следователями при рассмотрении дел о невнесении соответствующих сведений в ЕРДР. Несовершенство уголовного процессуального законодательства даёт возможность прокурорам, следователям неоднозначно толковать его отдельные нормы, что вступает в противоречие с Конституцией Украины. Умышленное невнесение таких данных прокурорами в ЕРДР, в предусмотренных законом случаях, может быть квалифицировано как коррупционное правонарушение.

Актуальность темы исследования. Актуальность темы исследования состоит в том, что УПК Украины был принят сравнительно недавно, соответственно практика его приме-

нения находится на стадии формирования. В то же время перед украинским государством стоит важное задание снижения уровня коррупции прежде всего в государственном секторе и правоохранительных органах.

Состояние исследования. Тема недостаточно исследована украинскими учеными. В основном, вопрос активно рассматривается практикующими юристами. Среди ученых, тему криминологического учета правонарушений в ЕРДР поднимали в своих работах Вапнярчук В.В., Берназ В.Д., Науменко Ю.О., Неледва Н.В., Татаров О.Ю., Фаринник В.І., и другие. При этом практически не рассматривался вопрос умышленного невнесения сведений об уголовном преступлении в ЕРДР прокурорами, т. е. коррупционная составляющая аспекта.

Целью и задачей статьи является на основе судебной практики проанализировать наиболее распространённые коррупционные схемы по невнесению соответствующих сведений в ЕРДР, которые применяют прокуроры и следователи в случаях получения заявления гражданина Украины об уголовном правонару-

шении, совершенном должностными лицами, занимающими высокие государственные посты. Также задачей статьи является разработать практические рекомендации по противодействию этому явлению, в том числе путём усовершенствования института применения законодательства Украины.

Изложение основного материала. Судебная практика свидетельствует о массовых нарушениях законодательства прокурорами и следователями при рассмотрении заявлений граждан о внесении сведений об уголовных правонарушениях в ЕРДР. Бездеятельность прокуроров и следователей, в соответствии с новым УПК Украины, можно обжаловать у следственного судьи. В то же время, само решение следственного судьи по результатам рассмотрения жалобы на бездеятельность прокурора, следователя, согласно ч. 3 ст. 307 УПК Украины [1], обжалованию не подлежит. Такая позиция законодателя способствует тому, что следователи и прокуроры на стадии досудебного производства иногда принимают откровенно незаконные решения. Невозможность такого обжалования



приводит к системным нарушениям закона и конституционных прав граждан.

При подаче рядовыми гражданами Украины заявлений в органы прокуратуры об уголовном правонарушении, совершённом должностными лицами, занимающими высокие посты в государственных органах, сотрудниками правоохранительных органов, судьями, прокурорами, депутатами Верховной Рады Украины, такие нарушения со стороны прокуроров и следственных судей, согласно статистических данных правоохранительных органов и судебной практики, отмечаются практически в 100% случаях.

Достаточно распространённая практика прокуратур не вносить сведения об уголовном правонарушении в ЕРДР – принять заявление и направлять его «по принадлежности». В результате, когда материалы направляются в очередную прокуратуру «по принадлежности» – заявление об уголовном правонарушении «может превратиться» в обыкновенное обращение граждан. В сопроводительном листе в надлежащую по территориальности прокуратуру указывается, что заявление пересылается в соответствие со ст. 7 Закона Украины «Об обращениях граждан» [2]. В результате у прокуратуры появляются основания рассматривать такое заявление именно в порядке Закона Украины «Об обращениях граждан» и, соответственно, не вносить сведения в Реестр.

Другой «лазейкой» прокуратур не вносить соответствующие сведения об уголовном правонарушении в ЕРДР является недопущение на личный приём в прокуратуру гражданина, который намерен подать заявление, как потерпевший. В этом случае, дежурный органа прокуратуры поясняет, что именно в данный момент все уполномоченные на приём таких заявлений сотрудники отсутствуют на рабочем месте – находятся на выезде, на совещании и т. д. При этом гражданину, который принёс заявление в прокуратуру, предлагают сдать её в канцелярию. Так как подобная схема принятия заявлений граждан, судя по их пояснениям и жалобам, а также по количеству об-

суждений проблемы в Интернете, применяется повсеместно, то такие действия работников прокуратур можно расценивать как заранее данное подчинённым указание руководства подобным образом уменьшить поток заявлений и не перегружать ЕРДР «лишними заявлениями». Дело в том, что сотрудник канцелярии не уполномочен рассматривать заявления – он их только регистрирует. Поэтому в ходе рассмотрения жалоб о бездеятельности прокуроров в суде практически невозможно доказать, что именно конкретный прокурор, следователь, допустил бездеятельность. Обжаловать бездеятельность следователя можно только в случае, если есть данные, которые свидетельствуют, что он лично принял заявление к рассмотрению и проигнорировал при этом законные требования.

Анализ содержания решений, которые вынесены следственными судьями за всё время действия нового УПК Украины, свидетельствует о том, почти единственным основанием для прокуроров, которая давала возможность органам досудебного расследования не регистрировать заявления о нарушениях уголовного закона, была Инструкция про порядок принятия, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры Украины заявлений, сообщений о совершенных уголовных правонарушениях, утверждённая приказом Генерального прокурора Украины от 03.12.2012 года № 125 (далее – Инструкция) [3]. Именно на эту Инструкцию, а также на ст. 218 УПК Украины [1] ссылались следственные судьи, когда признавали правомерным пересылку органами прокуратуры заявлений граждан об уголовном правонарушении, по принадлежности. Так, они применяли положения ст. 218 УПК Украины, в соответствие с которой досудебное расследование проводится следователем того органа досудебного расследования, под юрисдикцией которого находится место совершения уголовного правонарушения. Таким образом, делали вывод, что регистрация уголовных правонарушений путём внесения соответствующих сведений в ЕРДР, а также регистрация

лиц, их совершивших, следователем (прокурором), под юрисдикцию которого находится место совершения уголовного правонарушения, не противоречит положениям ст.ст. 214, 218 УПК Украины. Кроме того, согласно п. 3.6 приказа Генерального прокурора Украины № 125 от 03.12.2012 года [3], заявления, сообщения о совершенных уголовных правонарушениях, которые поступили в городские, районные, межрайонные, районные в городах и приравненных к ним прокуратур, прокуратур областного уровня, но совершенные на территории другого города, района, района в городе, области, по поручению руководителя этих прокуратур или руководителя структурного подразделения прокуратуры областного, городского уровня с соблюдением территориального принципа направляются в соответствующую прокуратуру через прокуратуру высшего уровня.

Некоторые судьи признавали доводы заявителя, относительно обязательности внесения сведений по его заявлению, в ЕРДР, обоснованными, ссылаясь на положения п. п. 2.1, 3.3 Инструкции [3], т.к. этими нормами, по обоснованию следственного судьи, запрещён отказ в принятии и регистрации заявлений и направление заявления по подследственности без регистрации, что, по их мнению, не касается рассмотрения заявления и внесения сведений по заявлению, в ЕРДР.

Если судом установлено, что Генеральной прокуратурой Украины, в соответствии со ст. 218 УПК Украины [1] заявление гражданина было направлено в орган досудебного расследования (в прокуратуру областного, городского, районного уровня) по территориальному принципу, что, по определению судьи, соответствует вышеуказанным положениям закона и приказа Генерального прокурора Украины от 03.12.2012 года № 125 [3], то следственный судья не усматривал оснований для удовлетворения жалобы. Акцент в этом случае делался на то, что заявление об уголовном правонарушении правомерно было направлено по принадлежности, хотя на самом деле, речь шла о невнесении соответствующих све-



дений в ЕРДР. В таких случаях происходит фактически неправомерное манипулирование следователями и прокурорами, а также следственными судьями, приказами Генеральной прокуратуры Украины, вместо применения норм УПК Украины, что признаётся гражданами как бездеятельность служебных должностных лиц. При этом не только юристам, но и каждому гражданину очевидно, что Законы Украины имеют высшую силу над ведомственными приказами. Так, согласно п. 7 ст. 214 УПК Украины [1], если сведения об уголовном правонарушении до ЕРДР внесены прокурором, он обязан немедленно, но не позднее следующего дня, с соблюдением правил подследственности передать имеющиеся у него материалы в орган досудебного расследования и поручить проведение досудебного расследования. Из этой нормы выходит, что прокурор обязан сначала внести сведения об уголовном правонарушении в ЕРДР, а уже потом передавать их в орган досудебного расследования по подследственности. Это подтверждается частью 4 статьи 218 УПК Украины [1], которая устанавливает «Если следователю из заявления, сообщения или других источников стало известно об обстоятельствах, которые могут свидетельствовать об уголовном правонарушении, расследование которого не отнесено к его компетенции, он проводит расследование до тех пор, пока прокурор не определит другую подследственность».

Таким образом, невнесением соответствующих сведений в ЕРДР, прокурорами и следователями прокуратур, которые получили заявление об уголовном правонарушении, а пересылкой его за принадлежностью, нарушаются требования ст.ст. 214-217 УПК Украины [1], Положения о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований, утвержденного Приказом Генерального прокурора Украины, от 17.08.2012 № 69 [4], и, как следствие, ст. 12 Закона Украины «О прокуратуре» [5], ст. 46 «Присяги работника прокуратуры», ст. 19 ч. 2 Конституции Украины [6].

Конституцией Украины в ст. 19 ч. 2 закреплено: «Органы государственной власти и органы местного

самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основе, в пределах полномочий и в способ, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины» [6]. УПК Украины четко определен порядок и сроки внесения сведений в Реестр досудебных расследований, потому другие формы практики, с игнорированием установленного порядка, являются недопустимыми.

Прокуроры нередко отказывают во внесении сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР «из-за отсутствия оснований для внесения в ЕРДР». Другими словами, прокурор может не усматривать в заявлении признаков преступления, если его подало лицо, которое не имеет соответствующих юридических знаний и не в состоянии правильно сформулировать суть совершенного в отношении него уголовного правонарушения. Более того, даже если гражданином в заявлении об уголовном правонарушении приведены факты, обоснования со ссылками на законодательные акты, дана квалификация и состав преступлений, оказывается, что это еще не свидетельствует о том, что его заявление будет внесено в ЕРДР. Хотя, в пункте 1.2. раздела 2 Положения о ЕРДР указано, что сведения об уголовном правонарушении, изложенные в заявлении или сообщении, должны отвечать требованиям пункта 4 части 5 статьи 214, в частности иметь краткое изложение обстоятельств, которые могут свидетельствовать об уголовном правонарушении. Таким образом, УПК Украины не предусмотрено, что лицо, которое подало заявление об уголовном правонарушении, должно сначала полностью доказать вину правонарушителя и наличие состава преступления, чтобы соответствующие сведения были внесены в ЕРДР.

Согласно ст. 214 УПК Украины [1], прокурор безотлагательно, но не позже 24 часов после получения заявления, сообщения о совершенном уголовном правонарушении или после самостоятельного выявления им из любого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовного правонарушения, обязан внести соответству-

ющие сведения в Единый реестр досудебных расследований. Таким образом, таким источником можно считать материалы по заявлению гражданина, которые были у прокурора на рассмотрении.

Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел в письме от 09.11.2012 года № 1640/0/4-12 «О некоторых вопросах порядка обжалования решений, действий или бездеятельности во время досудебного расследования» [7] разъясняет, что в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 214 КПК, бездеятельность прокурора, которая заключается в невнесении сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований, означает невнесение сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований на протяжении 24 часов после получения заявления или сообщения об уголовном правонарушении.

Часть 4 ст. 214 УПК Украины [1] предусматривает, что обязанность по принятию и регистрации заявления и сообщения о криминальных правонарушениях возлагается на следователя, прокурора или другого должностного лица, которое уполномочено на принятие и регистрацию соответствующих заявлений.

Прокуроры иногда, в нарушение закона, держат по несколько дней на рассмотрении заявление с сообщением об уголовном правонарушении. Это означает, что, в данном случае именно они были уполномочены принять это заявление и зарегистрировать его. В другом случае, можно понимать, что заявление гражданина вообще не рассматривалось прокуратурой. Таким образом, если у заявителя есть подтверждение того, что он направлял свое заявление об уголовном правонарушении в орган досудебного расследования, но неизвестно, у какого прокурора она находилась на рассмотрении, то, согласно статье 303 УПК Украины, следует обжаловать бездеятельность руководителя органа.

Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел в письме от 09.11.2012 года № 1640/0/4-12 «О



некоторых вопросах порядка обжалования решений, действий или бездействия во время досудебного расследования» [7] разъясняет: «В статье 303 УПК определен порядок обжалования бездействия, которая может заключаться в следующем:

1) бездействие следователя, прокурора, которая заключается в невнесении сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований по получении заявления или сообщения об уголовном правонарушении.

В соответствии с нормами ч. 1 ст. 214 УПК Украины [1], бездействие следователя, прокурора, которая заключается в невнесении сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований, означает невнесение сведений об уголовном правонарушении в Единый реестр досудебных расследований на протяжении 24 часов после получения заявления или сообщения об уголовном правонарушении. В соответствии с п. 1.4 Положения о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований, утвержденного приказом Генерального прокурора Украины от 17 августа 2012 года № 69 [4], этот срок исчисляется следующим образом:

- заявление или сообщение об уголовном правонарушении считаются поданными с момента предупреждения лица об уголовной ответственности (за исключением случаев, когда такое предупреждение невозможно сделать по объективным причинам: поступление заявления, сообщения, по почте, другим средством связи, безсознательное состояние заявителя, командировки, и тому подобное);

- в случае поступления заявления, сообщения по почте, другим средством связи, срок исчисляется с момента поступления заявления следователю, прокурору».

Если заявление гражданина о правонарушении поступило в прокуратуру по почте, заявление считается поданным, как такое, которое поступило по почте. К тому же, если в этом заявлении заявителем указано, что со статьями 383 «Заведомо неправдивое сообщение о совершении

преступления» и 384 «Заведомо неправдивое показание» УК Украины [8], он ознакомлен, и под этим стоит его подпись, то считается, что заявитель предупрежден об уголовной ответственности. Иногда, вопреки требованиям ст. 214 УПК Украины [1], даже после сообщения об уголовном правонарушении на личном приеме прокурору, следователю, сведения также не вносятся прокурорами в ЕРДР, что приводит к тому, что по заявлению гражданина не начинается досудебное расследование, чем нарушаются его процессуальные права, как потерпевшего, предусмотренные УПК Украины.

Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел в письме от 09.11.2012 года № 1640/0/4-12 [7] разъясняет: «Как во время досудебного расследования, так и во время подготовительного судебного заседания может быть обжаловано решение прокурора об отказе в признании потерпевшим. В сущности, по получении заявления, которое поступило по почте и сообщении о преступлении на личном приеме, прокуроры отказывают в признании потерпевшим, хотя гражданин просит о признании его потерпевшим в своём заявлении или на личном приеме.

Поскольку ни УПК Украины [1], ни Положение о порядке ведения Реестра досудебных расследований, утвержденное приказом Генерального прокурора Украины от 17.08.2012 года № 69 [4], не предусматривает оснований, которые бы давали право прокурору не вносить заявление об уголовном правонарушении в ЕРДР, то такие действия прокурора, по сути, являются укрывательством преступления и, в определенных законом случаях, могут подпадать под действие Уголовного кодекса Украины.

В случаях, предусмотренных Уголовным кодексом Украины, если это нанесло существенный вред охраняемым законом правам (свободам) и интересам отдельных физических или юридических лиц или государственным или общественным интересам, невнесение прокурором сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР может образовывать

состав коррупционного преступления, предусмотренного статьей 367 «Служебная небрежность» УК Украины [8].

В соответствии с 17-й статьей Закона Украины «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» [9], суды применяют при рассмотрении дел Конвенцию о защите прав человека и основополагающих свобод и практике Суда [10], как источник права. Статья 13 Конвенции устанавливает, что каждый, чьи права и свободы, признанные в этой Конвенции, были нарушены, имеет право на эффективное средство юридической защиты в национальном органе, даже если такое нарушение было совершено лицами, которые осуществляли свои официальные полномочия. Учитывая вышеизложенное, ч. 3 ст. 307 УПК Украины [1] фактически устанавливает ограничения прав человека на такую защиту.

Конституционный суд Украины в Решении от 23 мая 2001 года № 6-рп/2001 [11] постановил, что несовершенство института судебного контроля за досудебным следствием не может быть преградой для обжалования актов, действий или бездействия должностных лиц органов государственной власти (абзац 6 п.п. 4.2 п. 4 мотивировочной части). В свою очередь, ч. 6 в. 9 УПК Украины закреплено: «В случаях, когда положения этого Кодекса не регулируют или неоднозначно регулируют вопросы уголовного производства, применяются общие основы уголовного производства, определённые ч. 1 ст. 7 этого Кодекса», среди которых – верховенство права.

Выводы. Неоднозначность толкования норм УПК Украины по внесению соответствующих сведений в ЕРДР приводит к массовым нарушениям конституционных прав граждан Украины. Невозможность обжалования, в соответствии с ч. 3 ст. 307 УПК Украины, решения следственного судьи по результатам рассмотрения дела о бездействии прокурора, следователя, свидетельствует о несовершенстве института судебного контроля за досудебным следствием. Таким образом, ст. 303 УПК Украины необходимо усовер-



шенствовать, надав возможность гражданам право обжалования в судебном порядке любых действий (бездействия) следователя и прокурора, чтобы этот уголовный процессуальный закон согласовывался с нормами Основного закона.

Практика рассмотрения жалоб рядовых граждан на бездействие прокуроров и следователей следственными судьями, свидетельствует о том, что по заявлениям таких граждан в органы прокуратуры об уголовных правонарушениях, совершённых должностными лицами, занимающими высокие посты в государственных органах, соответствующие сведения в ЕРДР не заносятся и досудебное расследование по ним не проводится. Умышленное невнесение прокурорами и следователями соответствующих сведений об уголовном правонарушении в ЕРДР, с получением за это личной выгоды, материального вознаграждения или по другим корыстным мотивам или в результате служебной небрежности, является коррупционным правонарушением.

При рассмотрении заявлений украинских граждан об уголовных правонарушениях прокурорами, а также следственными судьями, наблюдается тенденция массового применения последними ведомственных наказов, как высших, над Законами Украины.

Одним из факторов, который способствует совершению прокурорами коррупционных действий при формировании ЕРДР, является также то, что предусмотренный новым Уголовным процессуальным кодексом Украины орган для расследования преступлений, совершённых высшими должностными лицами – Национальное бюро расследований, ещё не создан. А обязанности по рассмотрению таких дел в настоящее время возложено на самих прокуроров, которые массово нарушают закон при внесении сведений в ЕРДР.

Итак, ст. 303 УПК Украины закрепляет, что «невнесение данных в Реестр не допускается», однако, в то же время, в противоречие этой норме, предусмотрена возможность обжалования в суде бездействия прокурора, следователя по невнесе-

нию в Реестр сведений об уголовном правонарушении. То есть получается, что суд может признать такое бездействие как незаконным, так и законным. А следователи, прокуроры получают неограниченные возможности действовать на своё усмотрение, и легко принять решение о невнесении данных в Реестр. В этом также существует определённый коррупционный риск.

Список использованной литературы:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.

2. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

3. Про затвердження Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення: Наказ Генерального прокурора України від 03 груд. 2012 р. № 125 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Положення про порядок ведення Реєстру досудових розслідувань : наказ Генерального прокурора України від 17 серп. 2012 року № 69 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12027.html.

5. Про прокуратуру : Закон України від 05 лист. 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України від 23 серп. 1996 р. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про деякі питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності під час досудового розслідування: Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 09 лист. 2012 р. № 1640/0/4-12 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

8. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради

України (ВВР). – № 25–26. – 2001. – Ст. 131.

9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 1114.

10. Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04 лист. 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13 / 2006. – № 32. – Ст. 270.

11. Рішення Конституційного Суду України від 23 трав. 2001 р. № 6-рп/2001 // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.