

# НА ПОЧАТКУ НАУКОВОГО ШЛЯХУ

УДК 343.13

## Прокурорський нагляд за законністю початку досудового розслідування злочинів у сфері банківського кредитування



**Бабошин Арсеній Миколайович** – здобувач кафедри правосуддя юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

*Аналізуючи положення кримінального процесуального законодавства, що стосуються здійснення прокурорського нагляду, в статті висвітлено питання щодо особливостей прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування злочинів у сфері банківського кредитування.*

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, досудове розслідування, злочини в сфері банківського кредитування, кримінальне провадження, організоване злочинне угруповання.

**Постановка проблеми.** Прокурорський нагляд за законністю початку досудового розслідування є однією з гарантій забезпечення швидкого, повного та неупередженого здійснення досудового розслідування кримінального провадження. Початок досудового розслідування – ключовий етап для процесу розслідування будь-якого кримінального правопорушення. Від правильності, законності та своєчасності вчинення процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень на початку досудового розслідування кримінального провадження, безумовно, залежить ефективність здійснення всього досудового розслідування, в тому числі й при розслідуванні злочинів у сфері банківського кредитування.

Злочини у сфері банківського кредитування здебільшого вчиняються організованими злочинними угрупованнями, до складу яких часто входять посадові особи банку, а в окремих випадках і працівники відповідних правоохоронних органів, у зв'язку з чим значна кількість злочинів цієї категорії залишається не виявленою, що спричиняє значні збитки у сфері банківського кредитування і в цілому становить загрозу економічній безпеці держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значну увагу проблемам прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування приділили такі науковці, як: Ю. П. Аленін, І. В. Гловюк, Ю. М. Трошевський, А. Я. Дубинський, В. С. Зеленецький, О. В. Капліна, Н. С. Карпов, І. М. Козьяков, М. Й. Курочка, П. М. Каркач, Є. Д. Лук'янчиков, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, М. А. Погорецький, Г. П. Середа, О. Ю. Татаров, О. М. Толочко, Л. Д. Удалова, О. Г. Шило та інші. Водночас, питання щодо здійснення прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування злочинів у сфері банківського кредитування комплексно не були досліджені.

**Метою** статті є з'ясування особливостей здійснення прокурорського нагляду за законністю початку досудового розслідування злочинів у сфері банківського кредитування.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з основних завдань прокурора, визначених наказом “Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні” від 19 грудня 2012 року № 4гн (далі – Наказ № 4гн) [1], є забезпечення єдиної системи організації нагляду за додержанням законів усіма органами досудового розслідування, а також безумовне реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення до прийняття остаточного рішення у провадженні.

Виконання поставлених завдань забезпечується шляхом здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення до-

судового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням (ч. 2 ст. 36 КПК України) [2].

Ефективність та оперативність здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, звичайно, залежить від дій прокурора на початку досудового розслідування.

Виходячи з системного аналізу положень ст. 36 КПК України, можна виділити низку повноважень, які прокурор здійснює на початку досудового розслідування кримінального провадження, зокрема: 1) починати досудове розслідування; 2) мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування; 3) доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; 4) доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення в установленій прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; 5) доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; 6) приймати процесуальні рішення у випадках, передбачених КПК України.

На нашу думку, зазначені повноваження доцільно поділити на три групи: 1) повноваження прокурора на початку досудового розслідування; 2) повноваження прокурора щодо проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій; 3) повноваження прокурора щодо організації досудового розслідування.

Визначаючи повноваження прокурора, якими він наділений на початку досудового розслідування, в першу чергу, необхідно зазначити, що досудове розслідування починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) (п. 5 ч. 1 ст. 3 КПК України), а тому можна зробити висновок, що прокурор уповноважений реалізувати свої повноваження, починаючи з моменту надходження заяви чи повідомлення або інформації про вчинене кримінальне правопорушення. Так, відповідно до частини першої статті 214 КПК України слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР та розпочати розслідування.

На стадії прийняття заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або самостійного виявлення ознак кримінального правопорушення слідчий чи прокурор при прийнятті процесуального рішення про реєстрацію отриманої інформації в ЄРДР, перш за все,

визначається з приводами та підставами для початку кримінального провадження [3, с. 52].

Приводом для внесення відомостей про факт вчинення злочину в сфері банківського кредитування і відповідно початку досудового слідства є: заяви чи повідомлення про вчинення цього злочину або ж самостійне виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення цього злочину. Підставами для реєстрації відомостей в ЄРДР слід вважати наявність у приводі обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК України).

На підставі проведеного аналізу матеріалів кримінальних проваджень щодо вчинення злочинів у сфері банківського кредитування можна зробити висновок, що заяви чи повідомлення про вчинення цього злочину можуть надходити від:

1) прокурора, внаслідок легалізації матеріалів, зібраних співробітниками оперативних служб (ДСБЕЗ, ГУБОЗ, СБУ), в результаті проведення оперативно-розшукових заходів;

2) працівників органів державного контролю та нагляду, внаслідок проведення планових перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності та банків;

3) слідчого чи прокурора, внаслідок виділення матеріалів з інших кримінальних проваджень;

4) кредиторів (керівників банків, що видали кредит) або інших кредитних організацій;

5) фізичних осіб.

Заяви або повідомлення фізичних осіб про вчинення злочину в сфері банківського кредитування можуть бути усними або письмовими. Повідомлення ж юридичних осіб (у тому числі органів державного контролю та нагляду) повинні бути викладені лише в письмовій формі [4, с. 39]. При цьому, органи державного контролю та нагляду до такої заяви обов'язково повинні додавати акти проведених перевірок та інші документи, на підставі яких вони виявили обставини, які можуть свідчити про вчинення злочинів у сфері банківського кредитування.

Найчастіше акти проведених органами державного контролю та нагляду перевірок містять дані про: факти нецільового використання кредитних коштів; сліди інтелектуальної або матеріальної підробки документів; факти створення або використання фіктивної підприємницької структури; факти порушення процедури кредитування однією із сторін кредитного договору; факти злісного ухилення від погашення кредиторської заборгованості; факти порушення фінансової або бухгалтерської звітності підприємством-позичальником.

Завдання прокурора у цьому випадку – перевірити законність прийняття або відмови у прийнятті та реєстрації в ЄРДР заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення. Так, відповідно до п. 2 Наказу № 4гн процесуальні керівники досудового розслідування повинні забезпечити виконання вимог закону при прийманні, реєстрації, розгляді та вирішенні в ор-

ганах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до ЄРДР. Здійснюючи процесуальне керівництво на початку досудового розслідування, прокурор має право самостійно перевірити інформацію й встановити наявність приводів і підстав для внесення відомостей про вчинення злочину в сфері банківського кредитування до ЄРДР. Прокурор також має право перевірити законність та обґрунтованість внесення слідчим таких відомостей до ЄРДР, і у разі прийняття рішення про відсутність таких підстав – закрити кримінальне провадження.

Іншим приводом для початку кримінального провадження згідно з частиною першою ст. 214 КПК України є самостійне виявлення прокурором, слідчим обставин, що можуть свідчити про вчинення злочину в сфері банківського кредитування.

Така інформація може бути отримана в результаті:

1) вивчення матеріалів оперативно-розшукової діяльності в результаті здійснення оперативно-розшукових заходів співробітниками оперативних підрозділів МВС України (ДСБЕЗ, ГУБОЗ, СБУ) [5, с. 8]. Порядок отримання такої інформації прокурором визначається Наказом № 4/Ігн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність” [6];

2) спільних дій державних органів, які здійснюють функції контролю за додержанням законності в сфері господарської діяльності (контрольно-ревізійного управління, пенсійного фонду України тощо) і ДСБЕЗ;

3) розслідування інших злочинів.

Прокурор також може отримувати інформацію під час здійснення функцій загального нагляду – в ході перевірки законності виданих нормативно-правових або розпорядчих актів у сфері бюджету (щодо бюджетних злочинів), а також під час проведення перевірок додержання правоохоронними органами вимог закону при виявленні кримінальних правопорушень і повідомлення про них органів досудового розслідування у порядку, передбаченому п. 2.2. Наказу № 4гн.

У разі, якщо кримінальне правопорушення виявляється безпосередньо прокурором, він самостійно вносить відомості до ЄРДР і передає з дотриманням правил підслідності наявних у нього матеріалів до органу досудового розслідування та доручає йому проведення досудового розслідування.

Щодо реалізації повноважень прокурора при проведенні невідкладних слідчих (розшукових) дій варто зазначити, що прокурор має право самостійно провести будь-яку слідчу (розшукову) дію, або доручити її проведення слідчому (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України) чи співробітнику оперативного підрозділу (п. 5 ч. 2 ст. 36 КПК України), який в порядку, передбаченому ст. 41 КПК України, користується повноваженнями слідчого.

Зауважимо, що прокурор уповноважений реалізовувати свої повноваження щодо прове-

дення слідчих (розшукових) дій лише після внесення відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до ЄРДР. Водночас, із зазначеного правила є виняток. Так, відповідно до ч. 3 ст. 214 КПК України, у невідкладних випадках, прокурор може провести огляд місця події до внесення відомостей до ЄРДР.

При розслідуванні злочинів у сфері банківського кредитування огляд місця події має край важливе значення, а тому обов’язково повинен бути проведений до початку досудового розслідування. Під час вчинення злочинів у сфері банківського кредитування інформація про злочинні дії міститься, перш за все, в господарських і фінансових документах. Зволікання з проведенням огляду місця події та вилученням таких документів може призвести до їх знищення і відповідно втрати цінної інформації, поновити яку проведенням інших слідчих (розшукових) дій буде практично неможливо.

Здійснюючи повноваження щодо організації досудового розслідування, передбачені ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор на початку досудового розслідування кримінального провадження має низку повноважень, спрямованих, насамперед, на організацію досудового розслідування, зокрема: доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування (п. 3 ч. 2 ст. 36 КПК України), доручати проведення певних слідчих (розшукових) дій слідчому (п. 4 ч. 2 ст. 36 КПК України) чи оперативному підрозділу (п. 5 ч. 2 ст. 36 КПК України).

Відповідно до Наказу № 4гн прокурор у межах організації розслідування здійснює такі повноваження: призначає процесуальних керівників досудового розслідування кримінальних правопорушень з урахуванням складності їх кваліфікації, суспільного резонансу, прогнозованих обсягів процесуальної роботи та з огляду на професійну майстерність і досвід відповідних прокурорів (п. 2.3), а також проводить його заміну у випадках, передбачених КПК України; у разі необхідності створює групи прокурорів і призначає старшого прокурора групи відповідною постановою (п. 2.4.); виїжджає на місце події, забезпечивши якісне проведення огляду, організацію невідкладних першочергових слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій; прокурор також забезпечує виконання вимог закону щодо додержання розумних строків (п. 4), відповідно в межах цього повноваження він може давати слідчому письмові вказівки щодо розслідування, строків проведення певних слідчих (розшукових) дій, своєчасності чи невідкладності їх проведення тощо.

Виходячи з того, що ч. 2 ст. 36 КПК України закріплює функцію нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, на нашу думку, необхідно розглянути питання щодо повноважень прокурора по здійсненню власне прокурорського нагляду на початку досудового розслідування кримінального провадження.

Згідно з частиною першою статті 40 КПК України слідчий несе відповідальність за законність і своєчасність здійснення процесуальних дій. Слідчий зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються у письмовій формі. Невиконання слідчим законних вказівок і доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому КПК України, тягне за собою передбачену законом відповідальність (ч. 4 ст. 41 КПК України). Як бачимо, на початку досудового розслідування кримінального провадження, в тому числі й щодо злочинів у сфері банківського кредитування, наглядові повноваження прокурора спрямовані саме на забезпечення додержання слідчим законності, виявлення та усунення допущених помилок й ініціювання питання про притягнення слідчого до передбаченої законодавством відповідальності за допущені порушення.

На підставі проведеного системного аналізу положень Конституції України [7], Закону України “Про прокуратуру” [8] та Наказу № 4гн можна виділити такі повноваження прокурора по здійсненню прокурорського нагляду на початку досудового розслідування кримінального провадження: нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (ч. 3 ст. 121 Конституції України); розглядати скарги на дії слідчого під час приймання, реєстрації та внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення чи проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій і приймати по них відповідні процесуальні рішення у випадках (скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчого), передбачених КПК, або брати участь у розгляді таких скарг судом; вносити подання з вимогою усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, а також притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності (ст.ст. 20, 23 Закону України “Про прокуратуру”); покладати на начальників відповідних підрозділів обов'язок провести службову перевірку з метою усунення порушень (ст. 30 Закону України “Про прокуратуру”); ініціювати притягнення слідчого до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення, починати досудове розслідування, вносити постанову про ініціювання притягнення слідчого до адміністративної відповідальності (ст.ст. 20, 24 Закону України “Про прокуратуру”); перевіряти додержання органами досудового розслідування вимог закону при виявленні кримінальних правопорушень, прийманні, реєстрації та своєчасному внесенні щодо них відомостей до ЄРДР; не рідше одного разу на місяць перевіряти додержання державними органами (зокрема, прикордонною службою, органами митного контролю) вимог закону при виявленні фактів учинення економічних злочинів і своєчасному повідомленні про них органів досудового розслідування (п. 2.1 Наказу № 4гн).

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що прокурорський нагляд за законністю початку досудового розслідування злочинів у сфері банківського кредитування є ключовим етапом при здійсненні досудового розсліду-

вання злочинів у сфері банківського кредитування, адже від правильності, законності та своєчасності вчинення прокурором процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень на початку досудового розслідування кримінального провадження, безумовно, залежить ефективність здійснення всього досудового розслідування кримінального провадження.

### **Список використаних джерел**

1. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України від 19 груд. 2012 р. № 4гн / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publication&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publication&_t=rec&id=94102).

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. Цимбалістенко О. Проблеми прокурорського нагляду за законністю затримання особи на початковому етапі досудового розслідування / О. Цимбалістенко // Вісник Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 1 (34). – С. 52–57.

4. Лобойко Л. Початок досудового розслідування за новим КПК / Л. Лобойко // Новели кримінального процесуального кодексу України 2012 року : зб. статей. – К. : Істина, 2012. – Ч. 2. – С. 39–40.

5. Погорецкий Н. Прокурорский надзор за использованием материалов оперативно-розыскной деятельности в ходе досудебного расследования в соответствии с новым КПК Украины / Н. Погорецкий, И. Сухачова // Закон и жизнь : междунар. науч.-практ. журнал. – 2013. – С. 8–11. – ноябрь.

6. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генеральної прокуратури України від 3 груд. 2012 р. № 4/1гн / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publication&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publication&_t=rec&id=94102).

7. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Про прокуратуру : Закон України від 5 липт. 1991 р. № 1789-XII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.

*Анализируя положения уголовного процессуального законодательства, касающиеся осуществления прокурорского надзора, в статье освещены вопросы особенностей прокурорского надзора за законностью начала досудебного расследования преступлений в сфере банковского кредитования.*

*Analyzing the provisions of the criminal procedure law relating to the implementation of Public Prosecutions, the article highlights the issue of features supervision of the legality of the start of the preliminary investigation of crimes in the area of bank lending.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 29 жовтня 2014 року.*