

СУД, СТОРОНИ ТА ІНШІ УЧАСНИКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ



Валентина БАБКОВА,

доцент кафедри організації
судових та правоохоронних органів
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
старший радник юстиції,
кандидат юридичних наук, доцент

УДК 343.163

КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що від належного здійснення координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності значною мірою залежить дієвість кримінального провадження. Враховуючи, що серед завдань координації правоохоронних органів визначено, зокрема, розробку, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, що їм сприяли, однією із основних форм його виконання є утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів*. Вибір форм координації визначається відповідним прокурором з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища [1].

Водночас наукове дослідження створення слідчо-оперативних груп як форми координаційної діяльності прокуратури в умовах дії Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) не мож-

на вважати повним, що зумовлює необхідність приділення вказаним питанням додаткової уваги. Необхідно зазначити, що в різний час проблеми координаційної діяльності прокуратури були предметом розгляду таких учених, як М.М. Бурбика [2], П.М. Каркач та В.Л. Синчук [3], Д.В. Суходубов [4], а також розглядалися у попередніх публікаціях автора [5].

Метою статті є виявлення прогалин у законодавстві, яким врегульовано повноваження прокурора щодо створення та функціонування слідчо-оперативних груп та надання обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення.

Щодо призначення такої форми координації, як створення слідчо-оперативних груп для розслідування конкретних кримінальних правопорушень, у науковій юридичній літературі висловлюються в цілому одноманітні погляди. Як зазначають П.М. Каркач і В.Л. Синчук, така взаємодія обумовлена тим, що правоохоронні органи мають загальну мету щодо розкриття злочинів, оскільки саме від цього залежить подальша реалізація принципу невідворотності покарання, загальна реалізація

* Пункт 4 Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією», затвердженого спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26 квітня 2012 року № 43/375/166/353/284/241/290/256.

завдань кримінального провадження [3, 37]. На думку М.М. Бурбики, у сучасних умовах розвитку суспільства на злочинність можна впливати лише за допомогою добре узгоджених, заздалегідь спланованих спільних заходів усіх правоохоронних органів, тому основні зусилля необхідно спрямувати саме на створення міжвідомчих слідчо-оперативних груп із розслідування злочинів і посилення ролі та впливу прокурорського нагляду за здійсненням такого розслідування [2, 176]. Д.В. Суходубов вважає, що створення вказаних груп дає змогу найбільш ефективно вирішити такі завдання: 1) ефективно провести першочергові слідчі (розшукові) дії; 2) вчасно і швидко реагувати на інформацію, що надходить по різних каналах, про кримінальні правопорушення, осіб, які його вчинили, та інші обставини; 3) оперативно перевірити висунуті не тільки слідчі, а й оперативно-розшукові версії; 4) забезпечити оптимальне застосування методів і прийомів розкриття і розслідування кримінальних правопорушень; 5) досягти найкращого поєднання процесуальної і оперативно-розшукової функцій, спрямованих на розкриття кримінальних правопорушень [4, 91].

Таким чином, на підставі узагальнення наведених думок можна дійти висновку, що створення та функціонування слідчо-оперативних груп сприятиме узгодженості дій правоохоронних органів, спрямованих на досягнення вищого рівня ефективності кримінального провадження. При цьому важливе значення має визначення суб'єктів такої координаційної діяльності, яку О.В. Олішевський вважає кооперативним методом розслідування [6, 139]. Як зауважує Д.В. Суходубов, особливо велику відповідальність за стан роботи зі своєчасного і повного розслідування злочинів та їх розкриття покладено на керівників органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України, оскільки від них залежить правильна організація слідчої і оперативно-розшукової роботи, яка забезпечує розкриття кожного кримінального правопорушення [4, 90]. На думку Г.Ю. Бон-

даря, оперативні працівники органів внутрішніх справ, служби безпеки, податкової міліції й інших правоохоронних органів можуть бути введені до складу міжвідомчої слідчо-оперативної групи незалежно від підслідності, якщо в межах кримінальної справи реалізуються оперативні матеріали зазначених відомств [7, 15].

На наш погляд, визначення суб'єктів координаційної діяльності у формі створення слідчо-оперативних груп впливає, власне, уже із її назви – це слідчі та оперативні підрозділи правоохоронних органів. До органів досудового розслідування згідно з ч. 1 ст. 38 КПК України належать слідчі підрозділи: 1) органів внутрішніх справ; 2) органів безпеки; 3) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; 4) органів державного бюро розслідувань. До того ж, зважаючи на ст. 41 КПК України, суб'єктами створення слідчо-оперативних груп є оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної пенітенціарної служби України, органів Державної прикордонної служби України, органів Державної митної служби України.

Особлива роль у функціонуванні слідчо-оперативних груп відводиться прокурору. Це зумовлено тим, що прокурор посідає важливе місце у сфері кримінального провадження, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва ним (ч. 2 ст. 36 КПК України). Крім того, відповідно до ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції. Широкі повноваження, які надаються прокурору на виконання цих функцій, дають йому можливість створювати слідчо-оперативні групи, спрямовувати і контролювати їхню діяльність.

Вирішуючи питання про створення слідчо-оперативної групи, прокурор повинен встановити наявність підстав для цього. Йому необхідно враховувати, що відповідно до п. 4 Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» від 26 квітня 2012 року така форма координації, як утворення спільних слідчо-оперативних груп, може застосовуватися для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів [1].

Проте, на думку дослідників, створення слідчо-оперативних груп може мати місце не лише у вказаних злочинах, а й в інших випадках. Приміром, деякі науковці вважають за доцільне використовувати слідчо-оперативні групи при розкритті і розслідуванні багатьох злочинів, особливо вчинених групою осіб [8, 4].

Зазначається, що підставами для створення міжвідомчих слідчо-оперативних груп, а також слідчо-оперативних груп є: 1) наявність в одній справі різних за підслідністю кримінальних правопорушень (тобто підслідних слідчим різних правоохоронних органів: прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, податкової міліції) або злочинів, віднесених до альтернативної підслідності; 2) складність одержання великої за обсягом доказової інформації; значна кількість суб'єктів, які брали участь у злочинній діяльності; 3) великий обсяг слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, які необхідно провести у багатоепізодних кримінальних провадженнях; 4) реалізація у межах конкретного кримінального провадження оперативних матеріалів різних правоохоронних органів; 5) розслідування особливо складних злочинів проти життя і здоров'я громадян, у сфері економіки, зокрема в кредитно-фінансовій і банківській системах, злочинів, пов'язаних із фактами корупції в органах державної влади, організованою злочинною діяльністю, наркобізнесом, та інші [4, 92]. Отже, рішення про створення слідчо-оперативної групи прокурор має приймати, зважаючи на конкретні обставини кримінального провадження і керуючись кількома критеріями,

а не лише ступенем тяжкості вчиненого злочину.

Щодо процесуального порядку створення слідчо-оперативних груп у науковій юридичній літературі наведено різні погляди. Одні учені дотримуються думки, що створення таких груп має відбуватися на підставі двох документів: 1) наказу (розпорядження) начальника оперативного підрозділу про виділення конкретних оперативних працівників у групу; 2) постанови начальника слідчого підрозділу про створення СОГ із включенням до її складу слідчих і виділених оперативних працівників [9, 7]. Тобто прихильники такої позиції вважають, що слідчо-оперативні групи повинні створюватися відповідно до рішення керівників слідчих та оперативних підрозділів, співробітники яких мають увійти до їх складу, без участі прокурора.

Інші дослідники дотримуються думки, згідно з якою створення слідчо-оперативних груп має відбуватися за рішенням прокурора. Так, В.П. Корж зазначає, що слідчо-оперативна група створюється на підставі постанови про створення міжвідомчої слідчо-оперативної групи для розслідування злочинів, вчинених організованими групами, яке приймається прокурором, що здійснює нагляд за дотриманням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ і Служби безпеки України [10, 97]. О.О. Ейсман вважає, що право створювати об'єднані слідчі бригади може бути пріоритетом тільки прокурора, і воно повинно бути безпосередньо закріплене в законі [11, 62]. На думку П.М. Каркача, ніхто, крім прокурора, не може прийняти рішення, яке буде обов'язковим для слідчих і оперативно-розшукових підрозділів різних правоохоронних органів. Вчений однозначно стверджує, що такі групи мають створюватися тільки відповідно до постанови прокурора [3, 38].

На наш погляд, вказана точка зору є слушною. З одного боку, вона відповідає встановленим законом повноваженням прокурора у кримінальному проваджен-

ні і у сфері координаційної діяльності. З другого – такий варіант найбільш зручний в організаційному аспекті, оскільки одноосібне волевиявлення прокурора про створення слідчо-оперативної групи, яке є обов'язковим для всіх її учасників, більш оперативне, ніж тривалі пошуки домовленостей і компромісів між керівниками різних органів досудового розслідування та оперативно-розшукових підрозділів. Отже, саме прокурор є тим суб'єктом, який уповноважений приймати рішення про створення слідчо-оперативної групи і контролювати його виконання.

Дослідники звертають увагу на те, що успішна робота слідчо-оперативних груп з розслідування конкретних кримінальних правопорушень може бути забезпечена: активною діяльністю слідчих і оперативних працівників; постійним погодженням їх дій, точним і якісним виконанням доручень слідчого; контролем за виконанням погоджених заходів з боку відповідних керівників у межах їх повноважень; застосуванням у слідчій роботі науково-технічних засобів і широким використанням можливостей експертизи; встановленням суворого прокурорського нагляду за точним виконанням законів усіма особами, які проводять слідство і оперативно-розшукові заходи [4, 92].

Особливо необхідно наголосити на останньому аспекті, оскільки здійснення нагляду у формі процесуального керівництва дає прокурору змогу мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування, надавати слідчим і оперативним працівникам, які входять до складу слідчо-оперативної групи, обов'язкові для виконання доручення і вказівки, погоджувати складені ними клопотання, скасовувати незаконні й необґрунтовані постанови тощо. Таким чином, стосовно слідчо-оперативної групи прокурор повинен бути не «стороннім спостерігачем», а активним учасником її діяльності, який спрямовує її у потрібному напрямі, надає їй необхідну допомогу і запобігає можливим порушенням з її боку.

Водночас необхідно звернути увагу на деякі проблеми законодавчої регламен-

тації, які перешкоджають ефективній реалізації такої форми координаційної діяльності прокуратури, як утворення слідчо-оперативних груп.

Найбільш серйозну проблему у цій сфері становить той факт, що норми КПК України не передбачають створення слідчо-оперативних груп. Відповідно до ч. 2 ст. 38 КПК України досудове розслідування здійснюють слідчі органу досудового розслідування одноособово або слідчою групою. Окремо регламентується статус оперативних підрозділів, які згідно зі ст. 41 КПК України здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора. Встановлюється, що під час виконання доручень слідчого, прокурора співробітники оперативних підрозділів користуються повноваженнями слідчого, не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора. Разом із тим про спільну діяльність представників слідчих і оперативних підрозділів у складі слідчо-оперативної групи в КПК України не йдеться, хоча така можливість і не заперечується. Серед повноважень прокурора, передбачених ч. 2 ст. 36 КПК України, не встановлено право створювати слідчо-оперативні групи, визначати їх учасників. Таким чином, прокурор може здійснювати відповідну діяльність на виконання положень ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» в межах координаційних повноважень прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції.

Фактично, як зазначалося вище, така форма координації, як утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів, на сьогодні передбачена лише на міжвідомчому рівні у п. 4 Положення від 26 квітня 2012 року «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» [1]. Проте у цьому Положенні не розкрито її зміст і порядок реалізації.

Не йдеться про них і у чинному наказі Генерального прокурора України від 19 грудня

2012 року № 4 гн «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні» [12], тоді як у п. 4.1. попереднього наказу від 19 вересня 2005 року № 4 гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» вимагалось від усіх прокурорів з метою оперативного розслідування створювати міжвідомчі та за погодженням з Генеральною прокуратурою України – міжрегіональні слідчі групи за участю працівників органів внутрішніх справ, податкової міліції, Служби безпеки України [13].

Таким чином, можемо дійти висновку про необхідність удосконалення норматив-

ної регламентації питань створення та діяльності слідчо-оперативних груп на рівні КПК України і відповідного галузевого наказу Генерального прокурора України. При цьому доцільно надати прокурору повноваження створювати такі групи та визначати їх учасників, а також надавати вказівки і доручення не тільки окремим слідчим та оперативним працівникам, які входять до її складу, а й слідчо-оперативній групі в цілому. Це сприятиме удосконаленню правової бази координаційної діяльності прокуратури і підвищенню рівня ефективності кримінального провадження.

Список використаних джерел:

1. Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією»: затверджене спільним наказом Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26 квітня 2012 року № 43/375/166/353/284/241/ 290/256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>
2. Бурбика М.М. Координаційна діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності: організаційно-правові засади: моногр. / М.М. Бурбика. – Суми: СумДУ, 2011. – 305 с.
3. Каркач П.М. Координаційна функція прокуратури України: навч.-метод. посіб. / П.М. Каркач, В.Л. Синчук. – Х.: Право, 2005. – 96 с.
4. Суходубов Д.В. Координаційна діяльність прокуратури у сфері протидії злочинності: моногр. / Д.В. Суходубов. – Х.: Право, 2013. – 248 с.
5. Бабкова В.С. Принципи координаційної діяльності прокуратури у сфері протидії злочинності та корупції / В.С. Бабкова // Теорія і практика правознавства. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/index.php>. – Заголовок з екрана.
6. Олішевський О.В. Організація розслідування злочину слідчо-оперативною групою / О.В. Олішевський // Право і безпека. – 2009. – № 4 (31). – С. 139–143.
7. Бондар Г.Ю. Правове забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Г.Ю. Бондар. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2004. – 20 с.
8. Сафин Р.М. Следственно-оперативная группа как организационная форма взаимодействия органов следствия и дознания при расследовании преступлений / Р.М. Сафин // Российский следователь. – 2000. – № 3. – С. 4–6.
9. Гахокидзе Д.В. Организация работы следственно-оперативных групп при расследовании хищений государственного и общественного имущества / Д.В. Гахокидзе, Г.Н. Меглецкий. – М.: ВЮЗШ МВД СРФСР, 1991. – 28 с.
10. Корж В. Розслідування організованої злочинної діяльності у сфері економіки. Організаційно-правові основи використання колективних методів / В. Корж // Вісник прокуратури. – 2003. – № 3. – С. 93–97.
11. Эйман А.А. Проблема процессуальной регламентации деятельности следственных бригад / А.А. Эйман // Правоведение. – 1991. – № 1. – С. 62–63.
12. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: наказ Генерального прокурора України від 19 грудня 2012 року № 4 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. – Заголовок з екрана.
13. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: наказ Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 року № 4 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>. – Заголовок з екрана.

КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Автор, приділяючи увагу такому завданню координації правоохоронних органів, як розробка, узгодження і виконання спільних заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинних і корупційних проявів, усунення причин та умов, які їм сприяли, вказує, що однією із основних форм його виконання є утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів.

Визначається роль прокуратури у створенні слідчо-оперативних груп, формулюються пропозиції науково-практичного та методичного характеру з метою покращення якості діяльності у цій сфері.

Ключові слова: прокурор; координаційна діяльність; досудове розслідування; слідчо-оперативна група; кримінальне провадження.

КООРДИНАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА

Автор, уделяя внимание такой задаче координации правоохранительных органов, как разработка, согласование и выполнение общих мероприятий, направленных на своевременное выявление, раскрытие, прекращение и предупреждение преступных и коррупционных проявлений, устранение причин и условий, способствовавших им, указывает, что одной из основных форм ее выполнения является создание общих следственно-оперативных групп для раскрытия и расследования отдельных тяжких и особо тяжких преступлений.

Определяется роль прокуратуры в создании следственно-оперативных групп, формулируются предложения научно-практического и методического характера с целью улучшения качества деятельности в данной сфере.

Ключевые слова: прокурор; координационная деятельность; досудебное расследование; следственно-оперативная группа; уголовное производство.

COORDINATING ACTIVITY OF PUBLIC PROSECUTION IN THE SPHERE OF CRIMINAL PROCEEDINGS

The author, giving attention to such task of coordination of law enforcement authorities as elaboration, approval and execution of joint measures aiming to discover, solve, terminate and prevent felony and corruption developments, eliminating their causes and reasons facilitating them, points out that one main form of its execution is creation of joint investigation and operational groups to solve and investigate separate grievous and extremely grievous crimes.

СУД, СТОРОНИ ТА ІНШІ УЧАСНИКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

The role of prosecutor in creation of investigation and operational groups is being determined, suggestions of research and practice nature as well as guidelines are given in order to improve quality of activity in this area.

Keywords: prosecutor; coordination activities; pre-trial investigation; investigation and operation group; the criminal proceedings.

