

РОЗДІЛ VII. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 347.963: 343.137

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОКУРОРОМ НАГЛЯДОВОЇ ФУНКЦІЇ В ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Єна І.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
ena_irina@mail.ru*

У статті досліджуються особливості реалізації прокурором наглядової функції в досудовому провадженні, оскільки реалізація саме цієї конституційної функції має забезпечити належні умови для реалізації суб'єктами кримінального процесу своїх прав і свобод та захист на державному рівні. Визначаються та аналізуються повноваження прокурора, якими він наділений законодавством України та які дають йому змогу ефективно виявляти порушення закону органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, і реагувати на них.

Ключові слова: прокурор, функції, повноваження прокурора, письмові вказівки, порушення закону.

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРОМ НАДЗОРНОЙ ФУНКЦИИ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Ена И.В.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина
ena_irina@mail.ru*

В статье исследуются особенности реализации прокурором надзорной функции в досудебном производстве, поскольку реализация именно этой конституционной функции должна обеспечить надлежащие условия для реализации субъектами уголовного процесса своих прав и свобод, защиту на государственном уровне. Определяются и анализируются полномочия прокурора, которыми он наделен законодательством Украины и которые дают ему возможность эффективно выявлять нарушения закона органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие, и реагировать на них.

Ключевые слова: прокурор, функции, полномочия прокурора, письменные указания, нарушения закона.

FEATURES OF THE SUPERVISORY FUNCTION IMPLEMENTATION IN THE PREJUDICIAL INQUIRY BY PROSECUTOR

Yena I.V.

*Zaporizhzhya national university, str. Zhukovsky, 66, Zaporizhzhia, Ukraine
ena_irina@mail.ru*

It is the prosecutor's office that as a public body owned determining role in protecting the interests of the state, society and individual citizens taking steps to identify and address violations of the law, whoever they may come. Unfortunately, today there is a negative decline trend in the law in the investigation of criminal offenses in prejudicial inquiry, indicating the need to strengthen prosecutorial supervision over their activities.

Article 1 of the Law of Ukraine "On Prosecution" allocates human rights direction of prosecutors activity, which applies to all areas of the prosecution, including the supervision of the observance of laws by bodies conducting operational-search activity, inquiry and prejudicial inquiry.

It is through the implementation powers of oversight of procedural activities of prejudicial inquiry prosecutors ensures the rights and legitimate interests of the criminal process, thus ensuring the achievement of the tasks of criminal procedure specified by the Art. 2 of the Criminal Code of Ukraine. Thus, the current legislation of Ukraine, serving as supervision of the observance of laws by bodies that conduct detective and search activity, inquiry and prejudicial inquiry, prosecutor within its competence has the right:

Check at least once a month the implementation of the law for acceptance, registration, examination and resolution in the bodies of preliminary investigation into allegations and reports of criminal offenses, the timely introduction of data concerning them in the Unified Register of prejudicial inquiries; check the legality of the creation of operational-search cases within 5 days of receipt of notification of initiating them in order to timely respond to the illegal decision on the creation of such cases; check the legality of operational search activities of which does not require the permission of the investigating judge or the prosecutor's decision within 5 days of notification or operating unit head

deputy of the decision to hold such events; In addition, the prosecutor must verify the legitimacy of covert investigative (detective) actions of which does not require the permission of the investigating judge or the prosecutor's decision, within days of receiving written notification of their investigation.

By providing an integrated approach, it should use the data of state supervision and control, media reports, appeals, medical institutions and data forensic bureau, enterprises, institutions, organizations, and others.

Watch the legality of criminal proceedings. Thus, according to the Ch. 1, Art. 214 of the Code of Ukraine, the investigator, the prosecutor immediately, but not later than 24 hours after application, notification on commitment of a criminal offense or after it self-identifying from any sources of circumstances that may indicate criminal offense shall submit relevant information to the Unified register of prejudicial inquiries and initiate an investigation. Implementation of prejudicial inquiry for entering information into the registry or without the introduction is not permitted and entails responsibility.

Give consent to the investigator conducting the inquiry and prejudicial inquiry to make a request to the investigating judge custody of the proceedings or other proceedings which may be on a trial basis.

Key words: prosecutor, functions, seals, order in writing, abuse of law.

Кримінальне судочинство є сферою суспільних відносин, у якій відбувається втручання державних органів у приватне життя громадян, обмежуючи їх права і свободи. Особливої актуальності набуває це питання на тих стадіях кримінального процесу, де можливості судового захисту і реалізації принципу змагальності обмежені, а саме в досудовому провадженні, оскільки ця стадія забезпечує оперативність реагування на вчинене кримінальне правопорушення і своєчасний доступ громадян до правосуддя. Тому в сучасній Україні гостро постає питання формування ефективного правового механізму, який би зміг забезпечити належні умови для реалізації особами своїх прав і свобод та захисту їх на державному рівні.

Саме прокуратура як державний орган відіграє визначальну роль у захисті інтересів держави, суспільства в цілому й окремих громадян, у вживанні заходів щодо виявлення й усунення порушень закону, від кого б вони не виходили. На жаль, сьогодні спостерігається негативна тенденція зниження рівня законності під час розслідуванні кримінальних правопорушень слідчими органів досудового розслідування, що свідчить про необхідність посилення прокурорського нагляду за їх діяльністю.

Статтею 1 Закону України «Про прокуратуру» закріплена правозахисна направленість діяльності прокуратури, яка поширюється на всі напрями прокурорської діяльності, в тому числі і нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Для здійснення нагляду за виконанням законів органами, як здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, прокурора наділено відповідними повноваженнями, які мають владно-розпорядчий характер, оскільки прокурор своєю «владною» може усунути порушення закону під час розслідування злочинів [1, с. 7]. З цим неможливо не погодитись, оскільки ця ідея була відображена ще в Статуті кримінального судочинства, надалі закріплювалась у кримінальному процесуальному законодавстві радянських часів і є актуальною для сучасного українського кримінального процесуального законодавства, бо її конструктивність доведено.

Саме шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за процесуальною діяльністю органів досудового розслідування прокуратура забезпечує дотримання прав і законних інтересів суб'єктів кримінального процесу, тим самим забезпечуючи досягнення задач кримінального процесу, визначених ст.2 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України.

У науковій літературі зазначається, що реалізація владно-розпорядчих повноважень під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, спрямована на те, щоб не були порушені права та законні інтереси учасників кримінального процесу та інших громадян [2, с. 181].

Так, за чинним законодавством України, виконуючи функцію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, прокурор у межах своєї компетенції має право:

1. Вимагати від органів досудового розслідування матеріали, документи та інші відомості, що стосуються досудового розслідування (ч.2 ст.36 КПК України).
2. Перевіряти не рідше як один раз на місяць виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань

[3]; перевіряти законність заведення оперативно-розшукових справ протягом 5 днів від дня надходження повідомлення про їх заведення з метою своєчасного реагування на незаконні рішення про заведення таких справ; перевіряти законність оперативно-розшукових заходів, проведення яких не потребує дозволу слідчого судді або рішення прокурора, протягом 5 днів з часу повідомлення керівника оперативного підрозділу або його заступника про прийняте рішення щодо проведення таких заходів [4]; крім того, прокурор має перевіряти законність здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, проведення яких не потребує дозволу слідчого судді або рішення прокурора, упродовж доби з часу отримання письмового повідомлення слідчого про їх проведення [3].

Забезпечуючи комплексний підхід, він повинен використовувати дані органів державного нагляду та контролю, повідомлення засобів масової інформації, звернення, дані лікувальних закладів і судово-медичних бюро, підприємств, установ, організацій тощо.

3. Наглядати за законністю порушення кримінального провадження. Так, згідно з ч.1 ст.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 Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування. Здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається та тягне за собою відповідальність (ч.3 ст.214 КПК України)¹.

4. Давати згоду слідчому, який проводить дізнання та досудове розслідування, на внесення клопотання до слідчого судді про обрання запобіжного заходу чи про провадження іншої процесуальної дії, яка допускається на підставі судового рішення.

Так, згода прокурора дається на:

- 1) застосування під час досудового розслідування будь-яких запобіжних заходів (ч.4 ст.176 КПК України)²: клопотання слідчого про застосування щодо підозрюваного під час досудового розслідування запобіжного заходу; клопотання слідчого про дозвіл на затримання підозрюваного з метою приводу для участі в розгляді клопотання про застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою (ч.1 ст.188 КПК України); клопотання про застосування запобіжного заходу до особи, яку затримано без ухвали про дозвіл на затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення (ч.1 ст.192 КПК України);
- 2) продовження строку тримання під вартою, затвердження відповідного клопотання слідчого (ч.1 ст.199 КПК України).
- 3) зміну, скасування запобіжного заходу, зміну або покладення додаткових обов'язків (ч.1 ст.200 КПК України);
- 4) відсторонення особи від посади (ч.1 ст.155 КПК України). Питання про відсторонення від посади осіб, що призначаються Президентом України, вирішується Президентом України на підставі клопотання прокурора в порядку, встановленому законодавством (ч.3 ст.154 КПК України);
- 5) арешт майна (ч.1 ст.171 КПК України);
- 6) тимчасове обмеження в користуванні спеціальним правом, клопотання про тимчасове вилучення документів, які посвідчують користування спеціальним правом (ч.1 ст.150 КПК України);
- 7) проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, затвердження клопотання слідчого: клопотання про проведення обшуку (ч.3 ст.234 КПК України); клопотання про проведення огляду житла чи іншого володіння особи (ч.2 ст.237 КПК України); клопотання про дозвіл на втручання у приватне спілкування (ч.2 ст.258 КПК України);

¹ У разі незаконного притягнення громадян до кримінальної відповідальності прокурор зобов'язаний невідкладно вжити заходів реагування щодо службових осіб, винних у порушенні вимог Кримінального процесуального кодексу України чи Кримінального кодексу України, та у місячний строк такі провадження із затвердженим прокурором обласного рівня висновком і документами реагування (за їх наявності) надсилати до Генеральної прокуратури України.

² Відповідно до ч.1 ст.176 КПК України до підозрюваного під час досудового розслідування можуть застосовуватись такі запобіжні заходи, як особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашні арешт, тримання під вартою.

клопотання про накладення арешту на кореспонденцію (ч.1 ст.261 КПК України); установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ч.2 ст.268 КПК України); спостереження за особою, річчю або місцем (ч.2 ст.269 КПК України); аудіо-, відеоконтроль місця (ч.2 ст.270 КПК України); негласне отримання зразків для порівняльного дослідження (ч.2 ст.274 КПК України);

8) продовження строку досудового розслідування (ст.295 КПК України).

5. Затверджувати:

- 1) письмове повідомлення про підозру (ч.1 ст.277 КПК України);
- 2) постанову слідчого про зупинення досудового розслідування (ч.4 ст.280 КПК України);
- 3) обвинувальний акт, складений слідчим (ч.1 ст.291 КПК України);
- 4) клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру (ст.292 КПК України).

6. Скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих:

- 1) прокурор протягом двадцяти днів з моменту отримання копії постанови слідчого про закриття кримінального провадження має право її скасувати у зв'язку з незаконністю чи необґрунтованістю (ч.6 ст.284 КПК України).

7. У разі необґрунтованого прийняття слідчим рішень надавати вказівки про їх припинення.

8. Вирішувати:

- 1) питання підслідності кримінальних правопорушень у випадках, передбачених КПК України (ч.5 ст.216 КПК України, ч.5 ст.218 КПК України);
- 2) питання про об'єднання чи виділення матеріалів досудового розслідування (ч.5 ст.217 КПК України);
- 3) питання про укладення угоди про визнання винуватості (ст.469 КПК України).

8. Ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого. Такі дії можуть вчинятись прокурором у разі виявлення допущення слідчим порушення закону в кримінальному провадженні. Такі випадки можуть траплятися, коли, наприклад, за наявності очевидних обставин, що виключають участь слідчого в процесі, він не усунувся від участі в розслідуванні, порушивши цим вимоги закону. Відсторонення слідчого може бути результатом лише грубих, істотних процесуальних порушень, які створюють перешкоди своєчасному й успішному закінченню розслідування, тому що постійна погроза бути відстороненим від справи через дрібні помилки може звести нанівець всю процесуальну самостійність слідчого. Разом із тим підставами для відсторонення слідчого, який проводить дізнання та досудове слідство, та осіб, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, від провадження розслідування та оперативно-розшукових дій можуть бути не тільки порушення процесуального закону. Під час скоєння слідчим будь-якого кримінального правопорушення він також не може продовжувати розслідування і має бути негайно відсторонений рішенням прокурора від участі в кримінальному провадженні.

Слід зазначити, що в процесі реформування прокурор втратив деякі повноваження. Наприклад, сьогодні, якщо в процесі досудового розслідування слідчому, співробітнику оперативного підрозділу, нижчому прокуророві буде заявлено відвід, це питання вирішується не прокурором, як раніше, а відповідно до ч.2 ст.81 КПК України слідчим суддею.

Основними критеріями оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів у діяльності органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є:

- своєчасне вжиття заходів щодо недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, їх поновлення та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності;
- додержання законності під час реєстрації, вирішення заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, забезпечення достовірності показників щодо стану злочинності, досудового слідства і дізнання;

- забезпечення безумовного додержання вимог закону про повне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин справи; своєчасне скасування незаконних і необґрунтованих рішень у кримінальних провадженнях [4].

Крім того, прокурорський нагляд за додержанням законів усіма учасниками досудового розслідування повинен мати єдину систему організації незалежно від їх відомчої належності. Це положення закріплено в п. 1.1. Наказу Генерального прокурора України № 4гн від 19.12.2012 р. «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні».

Загальновизнаною є класифікація наглядових повноважень прокурора на досудовому слідстві на три умовні групи: 1) спрямовані на виявлення можливих порушень закону; 2) спрямовані на усунення порушень закону (реагування на порушення); 3) спрямовані на попередження порушень закону [5, с. 230-231; 6, с. 138-140].

Так, повноваження прокурора вимагати від органів досудового розслідування (органів дізнання та досудового слідства) матеріали, документи та інші відомості, що стосуються досудового розслідування, знайомитися з оригіналами оперативно-розшукових документів і відповідними журналами їх реєстрації й обліку спрямовані на виявлення можливих порушень закону, тоді як повноваження прокурора перевіряти не рідше як один раз на місяць виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до ЄРДР спрямовані як на виявлення можливих порушень закону, так і на попередження порушень закону. Право ж прокурора скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих, усувати слідчого від подальшого дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону під час досудового розслідування, є повноваженнями, які спрямовані суто на усунення порушень закону.

Значна частина наглядових повноважень прокурора, передбачених КПК України, мають універсальний характер. Так, наприклад, право прокурора давати письмові вказівки (ст.25 Закону України «Про прокуратуру») може бути спрямоване як на виявлення можливих порушень закону, так і на їх усунення, а також на запобігання їм.

Крім процесуальних наглядових повноважень, прокурор у досудовому провадженні реалізує також низку непроцесуальних наглядових (організаційних) повноважень, таких як:

- 1) безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;
- 2) вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів;
- 3) доручати керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону (ст.14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- 4) право в разі потреби доручати керівникам органів досудового розслідування проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону та забезпечення повного розкриття діянь, що містять ознаки кримінального;
- 5) право мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, тощо.

У разі порушення закону прокурор має право направити до всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян письмові вказівки, які є обов'язковими для виконання невідкладно або в передбачені законом чи визначені прокурором строки.

Слід зазначити, що нагляд за процесуальною діяльністю органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, є тільки одним напрямом багатогранної діяльності прокурора в кримінальному процесі. Функція нагляду забезпечує прокурору можливість реалізувати іншу важливу функцію – підтримання обвинувачення в суді. Зазначені функції тісно пов'язані, оскільки порушення органами, які здійснюють досудове розслідування, положень закону тягне визнання доказів, отриманих з такими порушеннями, неналежними, що, у свою чергу, унеможливило

якісне підтримання прокурором обвинувачення в суді. Саме у зв'язку із зазначеною обставиною прокурор змушений наглядати за законністю в діяльності органів досудового розслідування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бакаев Д.М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел / Д.М. Бакаев. – М. : Юридическая литература, 1979. – 54 с.
2. Прокурорский надзор в Российской Федерации / [под ред. Ю.Е. Винокурова]. – М. : МНЭПУ, 2000. – 336 с.
3. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України від 19.12.2012 р. № 4гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
4. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генерального прокурора України від 03.12.2012 р. № 4/1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12041.html.
5. Российский прокурорский надзор : [учебник для вузов] / [под ред. А.Я. Сухарева]. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 384 с.
6. Прокурорський нагляд в Україні : [підручник] / [за ред. В.Т. Нора]. – К. : Атіка. – 2004. – 290 с.

REFERENSES

1. Bakaev, D.M. (1979), *Nadzor prokurora rayona za rassledovanyem uholovnykh del* [Supervision District Attorney for investigation of criminal cases], Yurydycheskaya lyteratura, Moskov, Russia.
2. Vinokurov, Y.E. (2000), *Prokurorskiy nadzor v Rossyyskoy Federatsyy* [Prosecutorial Supervision in the Russian Federation], MNEPU, Moskov, Russia.
3. “About organization of activity of public prosecutors in criminal realization” : Mandate of the General Prosecutor of Ukraine of December 19, 2012, available at : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
4. “About organization of directorate of public prosecutions after inhibition of laws by organs which conduct operative search activity” : Mandate of the Prosecutor General of Ukraine of December 03, 2012, available at : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12041.html.
5. Sukhsrev, A.Y. (2002), *Rossyyskiy prokurorskiy nadzor* [The Russian public prosecutor’s supervision], NORMA-YNFRA-M, Moskov, Russia.
6. Nor, V.T. (2004), *Prokurorskiy nahlyad v Ukrayini* [A directorate of public prosecutions is in Ukraine : textbook], Atika, Kiev, Ukraine.

УДК 351.74 (477): 343.353

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ МВС УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Мельковський О.В., к.ю.н., доцент

*Запорізькій національній університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
av-melkovskiy@ukr.net*

У статті здійснено аналіз підходів вітчизняних і зарубіжних криміналістів до вирішення проблеми розвитку негативних процесів у системі органів внутрішніх справ, визначено системні фактори забезпечення внутрішньої безпеки МВС України та діяльності спеціальних служб щодо запобігання злочинам в умовах реформування системи правоохоронних органів, запропоновано шляхи їх вирішення в рамках Концепції забезпечення внутрішньої безпеки органів внутрішніх справ України.