

УДК 343.8

Андрій Форостяний,

викладач кафедри кримінального процесу

Київського національного університету внутрішніх справ

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ВИКОНАННЯМ МІЛІЦІЄЮ ЯК ОРГАНОМ ДІЗНАННЯ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ

У статті на підставі узагальнення наукових джерел і вивчення слідчої і судової практики досліджуються проблеми правового і організаційного характеру, які виникають при здійсненні прокурорського нагляду за виконанням міліцією як органом дізнання профілактичної функції. На підставі проведеного дослідження пропонуються рекомендації щодо вдосконалення кримінально-процесуального законодавства.

Ключові слова: прокурорський нагляд; профілактична функція міліції як органу дізнання; усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину.

Згідно з п. 3 ст. 121 Конституції України на прокуратуру покладається здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ такий нагляд має своїм завданням сприяти:

1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;

2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин;

3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охороні прав і законних інтересів громадян, які залучаються до кримінально-процесуальної діяльності;

5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню.

У ст. 30 Закону «Про прокуратуру» зазначено, що прокурор вживає заходів до того, щоб органи дізнання:

1) додержували передбаченого законом порядку порушення кримінальних справ, розслідування діянь, що містять ознаки злочину, проведення оперативно-розшукових заходів, застосування технічних засобів, припинення та закриття справ, а також додержували строків провадження та тримання осіб під вартою;

2) при розслідуванні злочинів неухильно виконували вимоги закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, з'ясували обста-

вини, які викривають чи виправдовують обвинуваченого, а також пом'якшують і обтяжують його відповідальність;

3) виявляли причини вчинення злочинів і умови, що сприяють цьому, вживали заходів до їх усунення.

Отже, відповідно до вимог закону, прокурор повинен здійснювати нагляд за реалізацією міліцією як органом дізнання профілактичної функції. Але зміст прокурорського нагляду за цією діяльністю у науковій літературі майже не висвітлювався. Зважаючи на важливість цього питання для належного здійснення кримінально-процесуальної діяльності, воно потребує окремого розгляду.

Зі змісту статей 29, 30 Закону «Про прокуратуру» видно, що нагляд прокурора за виконанням законів органами дізнання спрямований також, як зазначає О. Р. Михайленко, і на «здійснення заходів з профілактики злочинів...» [1]. Функція нагляду, наголошують В. Т. Маляренко та В. І. Вернидубов, зобов'язує прокурорів вживати заходів до того, щоб органи дізнання виявляли причини та умови, які сприяють вчиненню злочину, вживали заходів щодо їх усунення [2]. Їх аналіз потрібен для побудови в майбутньому обвинувальної промови прокурора в судовому засіданні, у якій висловлюються міркування про заходи, необхідні для усунення зазначених причин та умов, а також про доцільність винесення судом окремої ухвали [3].

У літературі у зв'язку з цим правильно зазначається, що прокурор зобов'язаний здійснювати нагляд за профілактичною

діяльністю органу дізнання в повному обсязі — в плані як виявлення і усунення при розслідуванні причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, так і здійснення попереджувальних заходів поза межами кримінального судочинства [4].

Правий Ф. А. Лопушанський, який стверджує, що такі обов'язки впливають не тільки з процесуальних повноважень прокурора щодо нагляду за виконанням законів при провадженні дізнання, а й зі становища прокурора як організатора координації діяльності правоохоронних органів із боротьби зі злочинністю [5]. На координуючу роль прокурора в профілактичній діяльності органів дізнання звертали увагу й інші процесуалісти [6; 7; 8; 9].

Основні моменти щодо організації прокурором нагляду за додержанням законів органами дізнання (у тому числі й міліцією) при виконанні профілактичної функції визначені відповідними наказами та вказівками Генерального прокурора України, які згідно з ч. 2 ст. 15 Закону «Про прокуратуру» є для них обов'язковими для виконання. Серед них наказ «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» від 19.09.2005 р. № 4гн. З цього наказу випливає, що нагляд за виконанням законів органом дізнання — міліцією — здійснюється прокурорами всіх ланок системи прокуратури. Він повинен охоплювати діяльність цього піднаглядного органу від початку дізнання до його завершення у кожній кримінальній справі. У прокуратурах низової ланки зі значним обсягом роботи нагляд за провадженням дізнання входить, як правило, до функціональних обов'язків заступника прокурора, якому допомагають один чи декілька помічників прокурора. «Однак за будь-якого розподілу функціональних обов'язків між прокурором та його заступником (заступниками) тільки прокурор може вирішувати такі питання, як санкціонування проведення окремих слідчих дій... тощо [10]. Така практика уявляється цілком правильною з огляду на те, що прокурор, через великий обсяг роботи, не завжди може особисто виконати всі передбачені нормативно-правовими актами завдання. Тому виконання частини цієї роботи заступником прокурора є цілком виправданим.

Помічники прокурора перевіряють кримінальні справи. У межах своєї компетенції готують проекти вказівок органу дізнання щодо проведення слідчих і роз-

шукових дій та з інших питань розслідування; складають для прокурора (заступника) довідки про результати вивчення матеріалів справ; беруть пояснення в осіб, які проводять дізнання за фактами порушення ними КПК, від учасників процесу з огляду на подану скаргу на дії та рішення органу дізнання; готують проекти постанов про скасування незаконних та необґрунтованих рішень органу дізнання; складають проекти подань на прокурора тощо.

Для здійснення завдань нагляду за виконанням органом дізнання — міліцією — профілактичної функції прокурор наділений повноваженнями владно-розпорядчого характеру, які регламентуються ст. 227 КПК. Повноваження прокурора — це не тільки його права, а й обов'язки: виявивши порушення вимог статей 23, 231 КПК, він зобов'язаний використати надані йому права щодо усунення цих порушень, поновити порушені права та притягти до юридичної відповідальності осіб, які припустилися цих порушень. Такі дії зумовлені реалізацією правила, передбаченого п. 4 ст. 6 Закону «Про прокуратуру». Однак слід підкреслити, що конкретні заходи регування прокурор вибирає особисто, виходячи з ситуації, яка склалася при провадженні в конкретній кримінальній справі.

Повноваження прокурора зі здійснення нагляду за виконанням органом дізнання — міліцією профілактичної функції слід розглядати стосовно його мети. «Мета прокурорської діяльності, — зазначають П. М. Каркач та С. М. Іванов, — це попередження, виявлення, усунення порушень закону та поновлення порушених прав» [11].

«Всі повноваження прокурора, — підкреслюють В. Т. Маляренко та І. В. Вернидубов, — мають забезпечувати виконання профілактичної функції». Однак є група повноважень, метою реалізації яких є попередження правопорушень з боку органу дізнання. Це право прокурора затверджувати деякі процесуальні рішення органу дізнання, санкціонувати проведення окремих слідчих дій [12].

Важливою є правильна організація роботи щодо своєчасного виявлення порушень органом дізнання (статті 23, 231 КПК). Прокурор має широкі повноваження і це дозволяє йому застосовувати різні методи їх виявлення:

1) ознайомлення з матеріалами кримінальної справи;

2) участь прокурора в провадженні дізнання або окремих слідчих дій;

3) розгляд скарг на дії та рішення органу дізнання;

4) дача доручень керівнику органу дізнання щодо проведення перевірок у підвідомчих їм підрозділах.

Згідно з ч. 1 ст. 109 КПК дізнання у справах закінчується складанням постанови про направлення справи для провадження досудового слідства, яка затверджується прокурором. При затвердженні даної постанови прокурор зобов'язаний дати оцінку висновкам органу дізнання про причини і умови вчинення злочину. Як показують матеріали практики, дізнавачі не завжди виконують вимоги ст. 23 КПК, не виявляють причини і умови, які сприяли вчиненню злочинів, або роблять це вкрай формально. Більшість прокурорів миряться з цими грубими порушеннями і затверджують постанови про передачу справи для проведення досудового слідства «без прийняття всіх заходів по запобіганню можливості вчинення нового злочину» [13].

У зв'язку з цим можна зробити висновок про те, що прокурор не повинен направляти справу слідчому, якщо не будуть виконані вимоги ст. 23 КПК і відсутні матеріали, які свідчать про результати застосованих заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину. Однак відповідно до законодавства таке рішення прокурором не може бути прийняте, оскільки він зобов'язаний затвердити постанову про направлення справи для провадження досудового слідства, якщо минули строки дізнання, або у справі про злочин, що не є тяжким, встановлено особу, яка вчинила злочин. Тому необхідно було б доповнити КПК ст. 228¹ «Перевірка прокурором справи з постановою органу дізнання про направлення справи для провадження досудового слідства», у якій серед інших повинен бути пункт такого змісту: «Чи виявлені причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, та вжиті заходи до їх усунення». За умови законодавчого закріплення вимог про наявність у матеріалах справи результатів виконання профілактичної функції, від органу дізнання можна добитися повної реалізації статей 23, 23¹ КПК. У іншому випадку прокурор не повинен затверджувати постанову органу дізнання про направлення справи для провадження досудового слідства.

Відповідно до цього слід звернути ува-

гу на ту обставину, що орган дізнання, як правило, не має даних про результати усунення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину. Строки дізнання не дають можливості дізнатися про ці результати. Згідно з ч. 3 ст. 23¹ КПК щодо подання має бути вжито необхідних заходів не пізніше як у місячний строк і про результати повідомлено орган дізнання. Однак строки провадження дізнання втричі менші (ст. 108 КПК). Тому пропонуємо у ч. 3 ст. 23¹ КПК скоротити строк виконання подання органу дізнання до 10 днів.

Відповідно до ч. 1 ст. 108 КПК у справі про злочин, що не є тяжким або особливо тяжким, дізнання проводиться у строк не більше десяти днів, починаючи з моменту встановлення особи, яка його вчинила. Якщо таку особу не встановлено, дізнання зупиняється з додержанням вимог, передбачених ст. 209 КПК. У ст. 209 КПК зазначено, що при прийнятті цього рішення потрібно дотримуватися вимог ч. 3 ст. 206 КПК. Це означає, що дізнання може бути зупинене лише після проведення всіх необхідних і можливих слідчих дій для встановлення особи, яка вчинила злочин.

Нагляд за зупиненням дізнання здійснює прокурор. Відомчі нормативні акти зобов'язують його перевірити матеріали кримінальної справи, у якій приймається таке процесуальне рішення, перед тим, як підписати відповідну статистичну картку. Вважаємо, що умовою її підписання обов'язково повинно бути виконання органом дізнання профілактичної функції. У зв'язку з цим пропонуємо доповнити ч. 3 ст. 206 КПК після слова «злочин» словами «виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину».

Найважливішим процесуальним документом, де зосереджуються відомості про причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, є подання органу дізнання, складене відповідно до вимог ст. 23¹ КПК. З метою посилення гарантій в забезпеченні реалізації органом дізнання профілактичної функції нами поділяється висловлена в юридичній літературі пропозиція, що доцільно ввести правило про затвердження таких подань прокурором, який здійснює нагляд за дотриманням законів органом дізнання. Оскільки закон також не говорить про право прокурора перескладати подання, таке право повинне бути йому надане [145]. Цікавим для розгляду є питання про особливості

здійснення прокурором нагляду за виконанням профілактичної функції оперативними управліннями, відділами оперативних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю МВС України.

Згідно з ч. 5 ст. 12 Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. № 3341-ХІІ (далі — Закон) такі підрозділи мають повноваження органу дізнання. Вони можуть порушувати і розслідувати, передавати через відповідного прокурора по нагляду до інших органів внутрішніх справ і Службу безпеки України кримінальні справи про виявлені ними злочини, у такому ж порядку витребувати і приймати від них до свого провадження кримінальні справи про злочини, вчинені організованими злочинними угрупованнями.

Відповідно до ст. 2 Закону метою боротьби з організованою злочинністю є усунення причин і умов її існування. Основним напрямом боротьби з нею є: 1) виявлення та усунення або нейтралізація негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність та сприяють їй; 2) запобігання нанесенню шкоди людині, суспільству, державі; 3) запобігання виникненню організованих злочинних угруповань; 4) запобігання встановленню корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність (ст. 6 Закону).

У ч. 1 ст. 19 Закону зазначено, що для вирішення завдань боротьби з організованою злочинністю спеціальні підрозділи органів внутрішніх справ мають право збирати, накопичувати і зберігати інформацію про події і факти, що свідчать про організовану злочинну діяльність, її причини та умови. З цією метою в Головному управлінні по боротьбі з організованою злочинністю ОВС створюються централізовані банки даних.

Прокурорський нагляд за профілактичною діяльністю спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС України як органом дізнання здійснюється відповідно до ст. 26 Закону та наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» від 19.09.2005 р. № 4/2гн.

Основним завданням прокурорського нагляду на цьому напрямі є забезпечення

додержання вимог законів при проведенні дізнання такими підрозділами щодо виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів організованими злочинними угрупованнями, вжиття заходів до їх усунення.

При вивченні стану виконання органом дізнання статей 23, 23¹ КПК відповідний прокурор також перевіряє додержання вимог статей 17, 18 Закону щодо організації взаємодії між спеціальними підрозділами та іншими правоохоронними і державними органами, що мають контрольні повноваження. Наприклад, Національний банк України, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба, митні органи України, а також інші державні органи, яким належить право контролю за дотриманням організаціями і громадянами законодавства України, з метою боротьби з організованою злочинністю зобов'язані передавати відповідним спеціальним підрозділам одержувані при здійсненні контрольних функцій і аналізі інформації відомості, що можуть свідчити про причини і умови, які сприяють вчиненню злочинів. Крім того, вказані державні органи повинні розробляти пропозиції щодо вдосконалення законодавства, спрямовані на усунення умов, що сприяють злочинній діяльності (п. 1 ч. 1 ст. 18 Закону).

Виходячи зі змісту ст. 103 КПК, інших законодавчих актів на орган дізнання — міліцію — покладається вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, які його вчинили. Згідно з п. 1 ст. 7 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ підрозділи органів внутрішніх справ, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані в межах своїх повноважень вживати необхідних заходів щодо викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснювати профілактику правопорушень. Тому, здійснюючи нагляд за виконанням органом дізнання вимог статей 23, 23¹ КПК, прокурор також повинен перевірити, чи виконав відповідний підрозділ цей обов'язок. Здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності регулюється ст. 14 зазначеного Закону та наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додер-

жанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 19.09.2005 р. № 4/1-гн.

Таким чином, відповідно до закону прокурор має повноваження і обов'язок здійснювати нагляд за виконанням міліцією як органом дізнання профілактичної

функції. Але запропоновані в статті рекомендації щодо вдосконалення кримінально-процесуального законодавства дозволять підвищити ефективність прокурорського нагляду, враховуючи його важливість для виконання завдань кримінального судочинства.

ПРИМІТКИ

1. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підруч. / О. Р. Михайленко. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 157.
2. Маляренко В. Т. Прокурор у кримінальному судочинстві: деякі проблеми та шляхи їх вирішення / В. Т. Маляренко, І. В. Вернидубов. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 62.
3. Давиденко Л. Роль прокурора у виявленні та усуненні причин і умов вчинення злочинів / Л. Давиденко // Право України. — 1992. — № 8. — С. 20.
4. Жогин Н. В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел / Н. В. Жогин. — М., 1968. — С. 205.
5. Лопушанский Ф. А. Следственная профилактика преступления: опыт, проблемы, решения / Ф. А. Лопушанский. — К. : Наукова думка, 1980. — С. 47.
6. Бакаев Д. М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел / Д. М. Бакаев. — М., 1971. — С. 11.
7. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В. М. Савицкий. — М., 1975. — С. 197—225.
8. Таджиев Х. С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений / Х. С. Таджиев. — Ташкент, 1985. — С. 16.
9. Ковалев М. А. Прокурорский надзор за обеспечением прав личности при расследовании преступлений / М. А. Ковалев. — М. : Изд-во МГУ, 1981. — 167 с.
10. Когутич І. І. Прокурорський нагляд в Україні : курс лекцій для студ. вищих навч. закл. / І. І. Когутич, В. Т. Нора, А. А. Павлишин ; за ред. проф. В. Т. Нора. — К. : Атіка, 2004. — С. 134.
11. Каркач П. М. Органи прокуратури України : навч.-метод. посіб. / П. М. Каркач, С. М. Іванов. — Х. : Видавець СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2007. — С. 223.
12. Маляренко В. Т. Зазнач. праця. — С. 64.
13. Жогин Н. В. Зазнач. праця. — С. 199.
14. Горский Г. Ф. Выявление и изучение причин преступности / Г. Ф. Горский. — Воронеж : Изд-во и типография ВГУ, 1964. — С. 25.

Форостяный Андрей. Прокурорский надзор за выполнением милицией как органом дознания профилактической функции.

В статье на основании обобщения научных источников и изучения следственной и судебной практики исследуются проблемы правового и организационного характера, что возникают при осуществлении прокурорского надзора за выполнением милицией как органом дознания профилактической функции. На основании проведенного исследования предлагаются рекомендации по усовершенствованию уголовно-процессуального законодательства.

Ключевые слова: прокурорский надзор; профилактическая функция милиции как органа дознания; устранение причин и условий, которые способствовали совершению преступления.

Forostianyi Andrii. Directorate of public prosecutions for executing by militia as investigation authority of the preventive function.

On the basis of generalization of scientific sources and the study of investigation and judicial practice in article is examined the problems of legal and organizational character that occur during the realization of powers of public prosecutor for executing by militia as investigation authority of the preventive function. On the basis of conducted research it is proposed the recommendations for improvement of the criminal-procedure code.

Key words: directorate of public prosecutions, prophylactic function of militia as to the organ of inquest, prevention of crimes.