

Надійшла до редакції 14.11.2000 р.

УДК 347.963

О.О. Шандула, канд. юрид. наук, доцент
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ТА ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ У СТАДІЇ ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ

Поряд із відомчим (процесуальним та організаційним) контролем у стадії порушення кримінальної справи здійснюється прокурорський нагляд. Правовою підставою для цього виступають ст. 100 КПК України та ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» [3].

Широку дискусію в юридичній літературі викликає питання про співвідношення відомчого контролю і прокурорського нагляду в цій стадії. Позиції, зайняті різними вченими щодо питання про прокурорський нагляд і керівництво досудовим слідством та дізнанням, діаметрально протилежні. Одні вважають, що прокурорський нагляд містить у собі керівництво слідством і дізнанням [11, с. 154-155; 5, с. 60], інші — що прокурорський нагляд є специфічною діяльністю, якій не властива функція керівництва [12, с. 75-76; 13, с. 44-45; 15, с. 39-43].

Хоча в основному йдеться про відносини в стадії досудового слідства, прокурорський нагляд і відомчий контроль починають функціонувати зі стадії порушення кримінальної справи. Отже, вищезазвані різнопланові підходи властиві й цій стадії.

Нагляд за діяльністю органів попереднього слідства має специфічні властивості, що відрізняють його від нагляду за додержанням і застосуванням законів. До них належать: наділення прокурорів, які здійснюють нагляд у цій сфері, винятковою компетенцією санкціонування окремих слідчих дій і затвердження обвинувальних

висновків, правом перевіряти проведення розслідування, скасовувати незаконні чи необґрунтовано винесені постанови, давати обов'язкові для виконання вказівки особам, які провадять дізнання, чи органу дізнання та слідчим тощо. У цих повноваженнях дійсно спостерігається владно-розпорядчий характер прокурорського нагляду, однак важко погодитися з тим, що його правова регламентація охоплює керівництво слідством і дізнанням [7, с. 120-124].

Прокурорський нагляд, як вища форма контролю, в силу своєї специфіки в кримінальному судочинстві має владно виражені аспекти, тому що він призначений для забезпечення одностайного виконання законів органами попереднього слідства й дізнання при вирішенні ними визначених кримінально-процесуальним законодавством завдань. Із цього приводу А.П. Гуляєв справедливо зауважує, що процесуальне керівництво прокурора припустиме законом у межах, що забезпечують процесуальну самостійність і відповідальність слідчого [4, с. 61]. Таку точку зору розділяє і В.Є. Сухотерин, стверджуючи, що як особливий суб'єкт процесуальної діяльності прокурор може втручатися в діяльність слідчого й дізнавача; але відбувається це в межах, визначених законом і за умов, на які вказує закон [14, с. 70].

Реалізація прокурорсько-наглядових відносин у стадії порушення кримінальної справи має свої особливості, хоча предмет прокурорського нагляду і відомчого контролю в цій стадії, власне кажучи, є загальним. Він об'єднує дії працівників слідства й дізнання по прийому, реєстрації, обліку, розгляду й вирішенню заяв і повідомлень про злочини, реагуванню на іншу інформацію про правопорушення, дотриманню термінів і форми прийняття законних і обґрунтованих рішень. Крім того, до предмета нагляду необхідно віднести також скарги на дії органу дізнання, слідчого з боку заінтересованих осіб, реагування на заяву, повідомлення, реалізацію відомчого контролю.

Наглядова діяльність прокурора націлена на виявлення, усунення й запобігання порушень вимог законів, умовам, що їм сприяли [3, с. 62], а також на максимальну активізацію діяльності піднаглядових установ (органів) по боротьбі зі злочинністю.

Порівняння статей 100, 114, 114¹ і 227 КПК України та

ст. 30 Закону України «Про прокуратуру» дозволяє зробити висновок, що повноваження по нагляду за додержанням законів органами дізнання й попереднього слідства в стадії порушення кримінальної справи мають деяку схожість із відомчим процесуальним контролем за слідством і дізнанням. Але необхідно звернути увагу й на розходження між ними. Перш за все тільки прокурора наділено правом скасування постанов, незаконно винесених слідчим чи органом дізнання. У цьому полягає одне з основних призначень прокурорського нагляду. За порушеною без законного приводу й достатніх підстав кримінальною справою або за наявності однієї з умов, передбачених ст. 6 КПК України, прокурор зобов'язаний прийняти одне з двох рішень: якщо слідчі дії не провадилися, скасувати постанову про порушення справи, а при наявності слідчих дій, своєю постановою закрити справу (ч. 3 ст. 100 КПК).

На незаконні дії слідчих та осіб, які провадять дізнання, прокурор може реагувати не тільки вказівками, зверненими до цих посадових осіб, але й відповідними рекомендаціями, адресованими їхньому керівництву. Хоча в законі прямо не згадується про це, але, на наш погляд, для запобігання порушень законності прокурор, встановивши причини й умови, що сприяли вчиненню порушень закону, може скористатися наданим йому ст. 23¹ КПК правом вносити подання про вжиття заходів для усунення цих причин та умов.

Закон України «Про прокуратуру» (ч. 2 ст. 30) і кримінально-процесуальне законодавство (п. 5 ст. 227 КПК) надають право прокуророві брати участь у проведенні дізнання й попереднього слідства, а в необхідних випадках, особисто провадити окремі слідчі дії або розслідування в повному обсязі по будь-якій справі, скасовувати будь-яке рішення або акт органу розслідування, відсторонити слідчого від подальшого провадження справи, вилучити справу з органу дізнання й передати його слідчому та ін. [1, с. 111, 112]. Таке положення означає, що прокурор не має права брати на себе керівництво слідчим при проведенні слідчої дії у будь-якій її частині. Його повноваження при здійсненні нагляду мають владно-розпорядчий характер. У той же час, здійснюючи свої повноваження, він зобов'язаний не допускати дрібної опіки над слідчим чи особою, яка провадить дізнання і, заохочуючи творчу ініціативу остан-

ніх, поважати їх-принциповість. При цьому варто мати на увазі, що прокурор, який здійснює нагляд, адміністративними повноваженнями не володіє [9, с. 104-106; 10, с. 6]. Усі його вказівки повинні бути конкретними й обґрунтованими, даватися в письмовій формі й приєднуватися до кримінальної справи, а їх копії – до наглядового провадження для забезпечення контролю їх виконання [8, с. 273]. Тому, вважаємо, не має законної підстави, наприклад, вказівка прокурора слідчому (хоча б і письмова) в момент проведення ним огляду місця події. У той же час, коли прокурор, безпосередньо беручи участь у провадженні дізнання й попереднього слідства, виявляє невиконання слідчим тих чи інших вимог закону, він зобов'язаний реагувати на них негайною вказівкою про припинення незаконної дії.

Під час провадження слідчим слідчої дії прокурор у випадку необхідності може або надати йому допомогу, або вимагати негайного відсторонення його від провадження дії через начальника слідчого відділу. Останній, на якого покладено виконання й адміністративних функцій, якщо інші способи впливу на слідчого не мали позитивного ефекту, має виконати цю вказівку.

Чи буде начальник слідчого відділу вживати заходів і давати більш деталізовані розпорядження підлеглим йому слідчим, чи обмежиться лише повторенням резолюції прокурора, на наш погляд, повинен вирішувати він сам, виходячи з конкретних обставин. При цьому різні поради й рекомендації методичного характеру, що пропонуються прокурором слідчому, не є процесуальними вказівками.

Аналогічний висновок є справедливим і для дій органу дізнання. За ст. 114 КПК України начальник слідчого відділу може відсторонити слідчого і провести слідчу дію сам, але він не має права давати розпорядження, що суперечать вказівкам прокурора. Якщо вказівка начальника передувала вказівці прокурора, то виконується остання, оскільки вона надана особою, яку наділено повноваженнями нагляду.

У стадії порушення кримінальної справи на прокурорів покладається нагляд за додержанням кримінально-процесуального законодавства органами попереднього слідства й дізнання, включаючи прийом, реєстрацію, розгляд і вирішення заяв і повідомлень про злочини. Своєчасне і правильне виконання вимог законодавства за-

безпеку не лише швидке й повне розкриття злочину, а й є гарантією обґрунтованого притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні злочину, та запобігання випадків притягнення невинних. Це також важливо для процесу доказування вини обвинуваченого у вчиненні злочину, оскільки з часом можуть зникнути докази по справі.

Так, приховування злочинів від обліку породжує безкарність осіб, які їх учинили, тому вони вчиняють згодом нові, ще небезпечніші злочини. Ця обставина, а також безкарність посадових осіб, які припустили дані порушення, негативно впливають на дізнавачів, працівників оперативно-розшукової служби. Крім того, таке становище не дозволяє державним органам знати істинний стан злочинності, її динаміку та структуру і правильно визначати свою стратегію й тактику щодо боротьби з нею. Разом зі зростанням злочинності збільшується число нерозкритих злочинів. Це ще більше сприяє зростанню злочинності й погіршенню її криміногенної характеристики.

Деяка частина приховування злочинів від обліку викривається засобами прокурорського нагляду. У той же час перевірки на місцях свідчать про формальне ставлення окремих прокурорів до виконання своїх обов'язків по перевірці в органах внутрішніх справ виконання законів про прийом, реєстрацію, облік і розгляд заяв та повідомлень про злочини. На це звертає увагу і В.Я. Чеканов, підкреслюючи, що такі порушення часом обумовлюються також і неефективним прокурорським наглядом [15, с. 39]. До обов'язків прокурорів належить не лише перевірка додержання законів органами внутрішніх справ порядку прийому, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про злочини, але й прийняття відповідних заходів щодо встановлення цих порушень. У необхідних випадках ставиться питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності винуватих у таких порушеннях працівників органів внутрішніх справ. Здійснюючи нагляд за законністю порушення кримінальної справи, прокурор зобов'язаний не менше одного разу на місяць перевіряти в органах дізнання й досудового слідства виконання закону про прийом, реєстрацію, облік і розгляд заяв і повідомлень про вчинені злочини або злочини, що готуються (п. 1 ст. 227 КПК).

Законодавством передбачено, що прокурор може дати вказівку про провадження додаткової перевірки, уточнення обставин, що визначаються завданнями стадії порушення справи.

У той же час аналіз матеріалів практики дозволяє дійти висновку про наявність у прокурорському нагляді за досудовим слідством і дізнанням також і негативної тенденції. Остання виражається у відсутності належного реагування прокурорів, які наглядають за цією ділянкою роботи, на порушення, що допускаються посадовими особами при перевірці заяв, повідомлень, винесенні рішень (постанов), створенні умов для реалізації прав заінтересованих осіб, з одного боку, і невиправдано упередженій увазі до питань реєстрації – з іншої.

Узагальнення практики показує, що з року в рік допускаються порушення вимог КПК органами дізнання і попереднього слідства при виконанні покладених на них обов'язків по розгляду заяв і повідомлень про злочини (надмірне затягування вирішення матеріалів і т.п.). Це означає, що з боку працівників прокуратури (і, звичайно, контролюючих служб органів внутрішніх справ) недостатньо уваги приділяється цьому напрямку діяльності, що призводить до порушень реєстраційної дисципліни.

Забезпечення законності в діях посадових осіб, наділених владними повноваженнями, вимагає наявності особливих гарантій проти зловживання владою і сваволі для охорони прав і законних інтересів іншої сторони, щодо якої здійснюються владні дії. Усі посадові особи держави повинні використовувати свої повноваження відповідно до законодавства, охороняючи права громадян і задовольняючи їх законні інтереси. Згідно з принципом правової держави всім посадовим особам дозволено робити тільки те, що дозволяє робити закон, а громадянам – усе те, що не заборонено законом.

Державним органам належить вчасно розглядати заяви, скарги й пропозиції громадян [6, с. 115].

Вищевикладене є обґрунтуванням необхідності прокурорського нагляду за діяльністю органів досудового слідства й дізнання. Особливі гарантії, до яких, зокрема, належить і ця функція прокурора, повинні бути по-справжньому дійовими, досконалыми.

- Список літератури:** 1. Бакаев Д.М., Грошевой Ю.М., Долежан В.В. и др. Закон Украины "О прокуратуре": Науч.-практ. комментарий. — Харьков: Рита, 1993. — 176 с. 2. Бакаев Д.М. О роли прокурорского надзора в укреплении законности при расследовании преступлений //Укрепление законности в деятельности следователей в свете Конституции СССР: Тезисы науч.-практ. конф. (г. Ленинград). — М.: ВЮЗИ, 1979. — С. 61, 62. 3. Відом. Верхов. Ради України. — 1992. - № 53. - Ст. 793. 4. Гуляев А.П. Особенности прокурорского надзора за предварительным расследованием в советском уголовном процессе //Роль аппаратов уголовного розыска и следствия в борьбе с преступностью: Тр. Омск. ВШМ МВД СССР. - Вып. 24. — Омск, 1977. — С. 54-64. 5. Жосин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. — М.: Юрид. лит., 1968. — 262 с. 6. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с. 7. Маршунов М.Н. Юридические факты как предпосылки возникновения прокурорско-надзорных отношений //Вестн. ЛГУ. Сер.: Экономика, философия, право. - Вып. 3. — Л., 1982. — № 17. — С. 120-124. 8. Михеєнко М.М., Шибіко В.П., Дубинський А.Я. Науково-практичний коментар Кримінально-процесуального кодексу України: Бюл. законодавства і юрид. практики України. — К.: Юрінком Інтер, 1995. - № 4-5. — 639 с. 9. Переверзев М.П. Властно-направляющий характер полномочий прокурора в стадии предварительного расследования //Гарантии прав лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве: Науч. тр. Свердл. юрид. ин-та. - Вып. 45. - Свердловск, 1975. — С. 97-106. 10. Прокурорський нагляд в Україні: Навч. посібник / Грошовий Ю.М., Марочкін І.Є., Зозулинський О.Б. та ін. — Х.: Укр. держ. юрид. акад., 1994. — 96 с. 11. Рахунов Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. — М.: Всесоюз. ин-т юрид. наук, 1961. — 278 с. 12. Статкус В.Ф., Чувилев А.А. Прокурорский надзор и ведомственный контроль на предварительном следствии //Сов. государство и право. - 1975. - № 3. — С. 73-78. 13. Стремовский В.А. Участники предварительного следствия. — Ростов-на-Дону, 1966. — 260 с. 14. Сухотерин В.Е. Назначение прокурора на предварительном следствии и проблемы реализации его полномочий //Вестн. МГУ. Сер. XI: Право. — М., 1986. - № 1. — С. 66-72. 15. Чеканов В.Я. Анализ эффективности прокурорского надзора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования //Вопр. уголовного процесса. - Межвуз. научн. сб. - Вып. 1. — Саратов: Саратовск. ун-т, 1977. — С. 34-43.

Надійшла до редакції 25.09.2000 р.

УДК 341.2322

И.Б. Кудас, канд. юрид. наук

*Национальная юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ БАНК РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ В МЕЖДУНАРОДНОЙ КРЕДИТНО- ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ

Значительный рост взаимозависимости государств и национальных экономик после второй мировой войны ставит на первое