

ПРОБЛЕМИ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ

В. Журавель, професор НЮА України,
А. Волобуєв, професор ХНУВД

Слідча профілактика: сучасний стан і шляхи вдосконалення

У системі загальнодержавних заходів щодо подолання злочинності важливе місце посідає профілактична діяльність правоохоронних органів, спрямована на усунення чи послаблення певних чинників, що породжують злочинність у цілому або сприяють вчиненню конкретного різновиду злочинів. Удосконалення організаційно-правових і тактико-методичних основ здійснення профілактичних заходів органами дізнання, слідства є вельми актуальною проблемою сьогодення.

З усіх напрямів профілактичної діяльності особливого значення набуває слідча профілактика, і це не випадково, оскільки саме на слідчого відповідно до ст. ст. 23 і 23¹ КПК України, а також п. 5 ст. 4 Закону України «Про статус слідчого» покладається прямий обов'язок стосовно виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, під час провадження досудового слідства і саме в його розпорядженні є найбільш широкі можливості для реалізації профілактичних заходів. Крім того, з усіх визначених у законі суб'єктів саме слідчий найбільш часто, встановивши причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, вносить до відповідного державного органу, громадської організації або посадової особи подання про вжиття заходів щодо їх усунення і в подальшому здійснює контроль за цим, а в разі залишення посадовою особою внесеного подання без розгляду складає протокол про адміністративне правопорушення (ст. 185⁶ Кодексу України про адміністративні порушення) та надсилає його до суду.

Отже, виконуючи вимоги кримінально-процесуального законодавства, слідчий під час досудового слідства здійснює важливу профілактичну роботу, в якій можуть бути виділені такі основні напрями:

1) попередження імовірної, запобігання реально можливій і припинення розпочатої злочинної діяльності з боку осіб, обвинувачених (підозрюваних) у вчиненні конкретного злочину;

2) встановлення причин конкретного злочину і вжиття заходів щодо їх усунення;

3) встановлення умов, що сприяли вчиненню конкретного злочину, і вжиття заходів щодо їх усунення;

4) узагальнення криміногенних чинників, установлених під час розслідування за однорідними кримінальними справами, і подання пропозицій щодо їх усунення до відповідних органів і установ.

Незважаючи на аксіоматичність твердження стосовно того, що виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, унеможлиблює вчинення нових злочинних актів, а попередження злочинів є одним з основних завдань правоохоронних органів і головною функцією слідчого, ефективність профілактичної діяльності на сьогодні не відповідає сучасним вимогам щодо протидії злочинності. Навіть самі слідчі самокритично зауважують, що їм вдається реалізувати заходи профілактичного характеру менш як у половині випадків. При цьому викликає стурбованість надзвичайно висока кількість свідчень щодо неможливості реалізації таких заходів узагалі (на це вказали 52% з числа опитаних респондентів)¹. Ці факти свідчать про певний занепад профілактичного напрямку роботи слідчих підрозділів, необхідність її реформування та надання йому нового імпульсу.

Найбільш істотними причинами недостатньої ефективності профілактичної діяльності слідчого можна визнати такі:

— недосконалість правових норм і відсутність відомчих наказів, що регламентують профілактичну діяльність слідчих;

— усталену практику другорядності профілактичної функції досудового слідства, відсутність чітких критеріїв її обліку, аналізу, контролю за реалізацією та ефективністю заходів, що вживаються;

— недосконалість статистичного обліку профілактичної роботи слідчих;

— відсутність координуючого центру з профілактики злочинів.

Реалізація профілактичної функції слідчого, а саме — встановлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, обмежена процесуальними можливостями, тобто єдиними джерелами, з яких можна зробити висновок про наявність названих причин і умов, є матеріали кримінальної справи². Порядок збирання відомостей про причини і умови анало-

¹ За спеціальною анкетною було опитано 84 слідчих прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції щодо виконання вимог ст. ст. 23 і 23¹ КПК у справах про економічні злочини.

² Див.: Дробот В. П. О процесуальних границях профілактики правонарушень // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ України. – 2000. – Вип. 3. – С. 143–158.

гічний порядку збирання доказів у кримінальному судочинстві. В цьому аспекті не можна залишити поза увагою правову колізію між ст. ст. 23 і 64 КПК. За змістом ст. 23 КПК законодавець зобов'язує особу, яка проводить дізнання, досудове слідство, прокурора, суд обов'язково встановити причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, тим самим апріорі включає їх до предмета доказування. Але ст. 64 КПК, в якій наведено виключний перелік обставин, що підлягають доказуванню у кримінальній справі, не відносить виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, до предмета доказування. Зазначена колізія, безсумнівно, має бути розв'язана, як це, до речі, зроблено у КПК Російської Федерації, ст. 73 якого відносить виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, до предмета доказування¹.

Водночас при вирішенні питання про включення причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, до предмета доказування в юридичній літературі висловлюються пропозиції про доцільність здійснення застереження, що вони повинні бути доведені лише за наявності такої можливості, оскільки не по кожній кримінальній справі ці обставини можуть бути доведені². Ці пропозиції наводяться з посиланнями на М. Строговича, на думку якого «не в усіх справах слідчим та судом причини і умови, які сприяли вчиненню злочину, можуть бути з'ясовані в усіх деталях, і робота з подальшого з'ясування їх може тривати у відповідних господарських, адміністративних та інших установах і організаціях на підставі повідомлення слідчого, прокурора та суду»³. Вважаємо, що відсутність імперативності у такого роду приписах не піде на користь підвищенню ефективності профілактичної діяльності з боку правоохоронних і судових органів. Навпаки, саме включення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, до предмета доказування підсилить обов'язок органів дізнання, слідства і суду щодо їх доведення. При цьому успішне розв'язання проблеми встановлення причин і умов конкретного злочину можливе лише тоді, коли це завдання чітко усвідомлене, визначене з самого початку розслідування за кримінальною спра-

¹ У проєкті КПК України, розробленому робочою групою Кабінету Міністрів України, в ст. 131 «Предмет доказування у кримінальній справі» передбачено безпосередні причини злочину і умови, що сприяли його вчиненню.

² Див.: *Форостяний А.* Реалізація профілактичної функції слідчого шляхом виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 130.

³ *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. [перераб. и доп. изд.]. Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. – М., 1968. – С. 363.

вою і планомірно вирішується паралельно з встановленням інших обставин, віднесених до предмета доказування.

Підвищення ефективності профілактичної діяльності потребує і вдосконалення чинного законодавства, що регулює відносини у цій сфері. Йдеться про необхідність уточнення редакції ст. ст. 23 і 23¹ КПК, доповнення деяких статей КПК інформацією профілактичної спрямованості, формування узгодженої правової бази для застосування профілактичних заходів¹.

На наш погляд, недоліки у практичній реалізації ідей, закладених у ст. ст. 23 і 23¹ КПК, зумовлені редакційною недосконалістю цих статей. У них, зокрема, не розмежовуються поняття «причини злочину» та «умови злочину». З урахуванням викладених положень пропонуємо таку редакцію ст. 23 КПК.

Стаття 23. Виявлення причин злочину та умов, які сприяли його вчиненню

При провадженні дізнання, досудового слідства і судового розгляду кримінальної справи орган дізнання, слідчий, прокурор і суд зобов'язані виявляти причини злочину шляхом встановлення особистісних негативних рис обвинуваченого, які вмотивували вчинення ним злочину, а також умови, які сприяли його вчиненню, і вживати заходів щодо їх усунення.

Що стосується ст. 23¹ КПК, то пропонується змінити її назву, а також розділити першу частину на відповідні дві і викласти їх у такій редакції.

Стаття 23¹. Заходи органу дізнання, слідчого, прокурора у кримінальній справі щодо профілактики злочинів

Орган дізнання, слідчий, прокурор, встановивши причини злочину, відображають відповідні негативні риси обвинуваченого, які вмотивували вчинення ним злочину, в обвинувальному висновку для обрання судом адекватних виду і міри покарання.

Стосовно виявлених умов, які сприяли вчиненню злочину, вноситься відповідне подання у державний орган, громадську організацію або службовій особі,

¹ Пропозиції щодо уточнення ст. ст. 23 і 23¹ КПК неодноразово висловлювались в юридичній літературі (див.: Дробот В. П. Организационно-правовые аспекты следственной профилактики преступлений // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ України. – 1999. – Вип. 3. – С. 173–195).

до компетенції яких входить життя заходів щодо усунення цих умов.

Виключення із подання слідчого положень, які стосуються формулювання обвинувачення, а також питань, що належать до особистих властивостей обвинуваченого, і віднесення їх до прерогативи суду значно підсилить механізм захисту прав громадян, що постраждали внаслідок необґрунтованого внесення подання в порядку ст. 23¹ КПК, наприклад, у випадках перекваліфікації судовими інстанціями діянь цих осіб з більш тяжкої статті обвинувачення на менш тяжку. Крім того, це дасть можливість слідчому (органу дізнання) зосередити головну увагу при складанні подання саме на виокремленні умов, що сприяли вчиненню злочину, забезпечити їх більш чітке визначення та конкретизувати заходи щодо їх усунення.

Разом з правовим забезпеченням важливого значення у діяльності слідчого набувають організаційно-тактичні аспекти профілактики злочинів. Йдеться насамперед про провадження окремих слідчих дій чи їх комплексів (тактичних операцій) спеціальної профілактичної спрямованості, наприклад, про обов'язковість формулювання питань у постанові про призначення судових експертиз стосовно умов, які сприяли вчиненню злочину і заходів щодо їх усунення. Крім того, ефективним організаційним засобом реалізації профілактики є оперативно-розшукове супроводження досудового слідства, коли оперативна діяльність здійснюється одночасно з процесом розслідування. Слідчий може визначати обсяг такої діяльності, давати доручення органам дізнання (ч. 3 ст. 114 КПК). При цьому профілактична взаємодія слідчого з органом дізнання може стосуватися продовжуваних, незакінчених злочинів чи злочинів, можливих у майбутньому, а також виявлення осередків злочинної діяльності. Саме тому потрібне їх взаємне інформування стосовно зазначених різновидів злочинів та їх осередків. Поряд з цим не слід ігнорувати організаційно-тактичні аспекти взаємодії слідчого з спеціалістами.

Успішна профілактична діяльність слідчого залежить й від ефективності проведення тактичних операцій, серед яких треба особливо вирізнити саме «виявлення умов, які сприяють вчиненню злочину», що має виражену профілактичну спрямованість. Тому виокремлення самостійної тактичної операції «Профілактика» та її обов'язкове проведення при розслідуванні злочинів сприяють досягненню всіх цілей профілактичної діяльності слідчого. Крім того, розроблення й дослідження тактичних операцій профілактичної спрямованості виступають одним із перспективних напрямів удосконалення методики розслідування злочинів в цілому.

Дієвою формою профілактичних заходів при розслідуванні злочинів є вмотивоване подання слідчого за матеріалами конкретної кримінальної справи (ст. 23¹ КПК). Як правило, подання вноситься слідчим після закінчення розслідування, хоча не виключається можливість його внесення й за результатами першочергових слідчих дій, і це доцільно робити в тих випадках, коли треба терміново усунути виявлені недоліки, щоб запобігти вчиненню нових злочинів. При цьому подання попереджувального характеру повинні вноситися на розгляд тих посадових осіб, які мають право й зобов'язані безпосередньо і швидко усунути обставини, що сприяли вчиненню злочинів, а для цього необхідно більш чітко визначати органи, установи, організації, посадових осіб, котрим надсилаються подання, оскільки спостерігається необґрунтоване обмеження кола цих суб'єктів або навіть помилкове їх визначення. Так, за результатами проведеного нами узагальнення у 33% випадків подання слідчими надсилалися для виконання до державних контролюючих або правоохоронних органів (МВС, ДП), в той час як більш доцільніше було б їх надсилати за двома адресатами — керівництву підприємства та контролюючому (правоохоронному) органу, що, доречі, було зроблено лише у 5,3% випадків від загальної кількості винесених подань¹.

Крім того, необхідно позбавитись формального підходу до здійснення профілактичних заходів щодо усунення умов, які сприяли вчиненню злочинів, і насамперед конкретизувати у поданнях профілактичні заходи, що пропонуються. Так, при встановленні фактів безконтрольного виконання посадовими особами своїх обов'язків, порушення правил поведіння із фінансовою документацією, господарських, бухгалтерських, касових операцій слідчому у поданні необхідно вказувати на доцільність удосконалення управлінської структури, внесення змін до посадових інструкцій, застосування дисциплінарних або матеріальних стягнень до порушників. У тих випадках, коли серед виявлених умов учинення економічних злочинів є низькі вимоги керівництва до кандидатів на посади, суміщення посад, халатне ставлення до службових обов'язків тощо, доцільними рекомендаціями, викладеними в поданнях, мали б стати: організація конкурсного добору на вакантні посади, введення атестації робочих місць, залучення до атестаційних комісій профільних працівників контролюючих органів та ін. Якщо умови, що сприяли вчиненню економічних злочинів, пов'язані з недостатнім рівнем правової освіти службових осіб, то слідчому в поданні доцільно рекомендувати відповід-

¹ Наведені дані одержано за результатами узагальнення 114 кримінальних справ про економічні злочини, за якими слідчими прокуратури Харківської області були внесені подання в порядку ст. 23¹ КПК.

ним контролюючим органам (податковій інспекції, центрам зайнятості) проводити заняття з роз'яснення положень чинного законодавства, вживати координованих заходів щодо перевірки обізнаності посадових осіб зі своїми службовими обов'язками, виявлення некомпетентних, заангажованих користю відповідальних працівників різних сфер господарської діяльності, робити зауваження або офіційні приписи щодо некомпетентності окремих осіб та їх службової невідповідності тощо. В разі відсутності належної нормативної бази для успішного функціонування підприємства, установи, організації слідчому в поданні доцільно вказувати на необхідність створення відповідного нормативного підґрунтя шляхом видання наказів, розпоряджень, прийняття інструкцій тощо.

Потребують розширення й організаційні форми контролю з боку слідчого за виконанням вимог, зазначених у поданнях. З цією метою необхідно розробити новий стандартний бланк подання слідчого в порядку ст. 23¹ КПК, доповнивши його витягом із ст. 185⁶ КпАП щодо правових наслідків невиконання внесеного слідчим подання. Значно частіше в поданнях треба порушувати питання про притягнення осіб, які створили умови, що сприяли вчиненню злочинів, до матеріальної або дисциплінарної відповідальності, як того вимагає ч. 2 ст. 23¹ КПК. Доцільним є запровадження практики безпосередньої участі слідчого у роботі колегіального органу при обговоренні внесеного ним акта реагування.

Нагальною потребою сьогодення також треба визнати необхідність підняття рівня значущості профілактичної діяльності слідчого, віднесення її до найбільш важливих його функцій. На жаль, продуктивність праці слідчого оцінюється в першу чергу за кількістю розслідуваних кримінальних справ, за якістю слідства (наявністю кримінальних справ, що повернуті на додаткове розслідування) та додержанням строків розслідування і практично не враховуються стан та ефективність профілактичної діяльності, виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів, та дієвість вжитих заходів щодо їх усунення. Ліквідувати до певної міри зазначені недоліки можна за рахунок внесення змін до форми статистичної звітності щодо роботи слідчого апарату, оскільки на сьогодні у місячному звіті форми 1СЛМ, затвердженій спільним наказом Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ і Голови Державної податкової адміністрації від 29 травня 1998 р. за № 14/385/269, графі щодо профілактичної діяльності слідчого взагалі не передбачено, внаслідок чого вона не аналізується, не узагальнюється і не здійснюються стимулюючі заходи як відомчими керівниками, так і наглядовими інстанціями.

Однією з причин незадовільного стану профілактичної діяльності слідчих підрозділів є відсутність єдиного координуючого органу. І в цьому аспекті, на нашу думку, доцільним було б розглянути питання стосовно створення при обласних державних адміністраціях міжвідомчого Науково-аналітичного центру ефективності профілактичної діяльності правоохоронних органів регіону, до компетенції якого віднести: контроль за достовірністю відомостей слідчих підрозділів органів прокуратури, СБУ, МВС, ДПА щодо профілактичної діяльності; аналіз і узагальнення даних; підготовлення узагальнених подань до відповідних інстанцій і повідомлень у засоби масової інформації стосовно типових причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів у даному регіоні; контроль за якістю подань, що вносяться; координацію з центром громадських зв'язків; надання методичної та практичної допомоги тощо.

Окремої на уваги потребує поліпшення взаємодії слідчих підрозділів з експертними установами, підвищення ролі останніх у реалізації профілактичних заходів. З цією метою необхідно:

— слідчим у постановках про призначення судових експертиз, зокрема судово-економічних, на розгляд експерта обов'язково ставити питання профілактичної спрямованості, а саме — стосовно умов, які сприяли вчиненню злочину, і необхідних заходів щодо їх усунення;

— органам розслідування більш повно використовувати всі дані профілактичного характеру, які містяться в повідомленнях і висновках експертів, застосовувати для виявлення криміногенних чинників та розроблення рекомендацій щодо їх усунення матеріали різних експертиз та залучати експертів до участі в судових засіданнях;

— слідчим обов'язково включати у подання, що вносяться в порядку ст. 23¹ КПК, висновки експертів стосовно умов, які сприяли вчиненню злочинів, і заходів щодо їх усунення;

— експертам аналізувати всі наявні матеріали по справі для формулювання профілактичних рекомендацій, наводити результати проведеного дослідження, які обґрунтовують ці рекомендації, а в необхідних випадках робити посилання на нормативні акти та спеціальну літературу, не допускати недостатньо вмотивованих рекомендацій або рекомендацій, складених за обставинами, які не заслуговують на увагу. Проводячи типові експертні дослідження по одній кримінальній справі, як правило, доцільніше складати одне профілактичне повідомлення, роблячи на нього посилання у кожному висновку;

— для поліпшення організації профілактичної роботи в експертних установах при вивченні матеріалів, які надходять, посадовим особам, що здійснюють організаційно-керівні функції, орієнтувати експертів на

виявлення криміногенних чинників та контролювати проведення профілактичної роботи, надавати методичну допомогу співробітникам правоохоронних органів з питань використання спеціальних знань для попередження правопорушень;

— при передачі органами розслідування кримінальних справ до суду відповідним особам звертати увагу на наявність у справі матеріалів щодо заходів з реалізації профілактичних рекомендацій експертів, з'ясувати наявність заходів реагування на рекомендації експертів з боку посадових осіб;

— для поширення можливостей використання комплексу спеціальних знань, розроблення більш вмотивованих пропозицій профілактичної спрямованості, які впливають, зокрема, із узагальнення матеріалів певної групи (категорії) справ, і з метою надання профілактичній роботі систематичного характеру підвищувати кваліфікацію експертів із суміжних галузей знань, здійснювати підготовку осіб, які спеціалізуються в галузі використання даних судових експертиз для профілактики злочинів;

— з метою одержання даних про ефективність профілактичної роботи правоохоронним органам та експертним установам систематично проводити сумісні узагальнення, на підставі яких могли б готуватися інформаційні листи з конкретними пропозиціями;

— налагодити постійний контроль за ходом реалізації профілактичних рекомендацій, для чого прийняти необхідні інструктивні вказівки керівництва правоохоронних органів, які зобов'язували б слідчих регулярно повідомляти експертні установи про реалізацію профілактичних пропозицій експертів;

— істотно поліпшити методичну роботу зі слідчими з питань профілактики злочинів та інших правопорушень, зокрема у використанні з цією метою рекомендацій експертних установ. Організувати відповідні лекції та заняття, в тому числі з профілактичної роботи з певних категорій справ, проводити методичну роботу з конкретним слідчим, який призначив експертизу, для визначення можливостей використання спеціальних знань з профілактичною метою; видати відповідні методичні рекомендації;

— обговорити питання щодо вдосконалення нормативного регулювання профілактичної діяльності експертів, зокрема про видання єдиної інструкції, яка б регламентувала профілактичну роботу всіх експертних установ України.

Отже, профілактична діяльність потребує не тільки вдосконалення чинного законодавства, що регулює відносини у цій сфері, а й коригу-

вання формального підходу до виконання вимог законодавства з боку співробітників правоохоронних органів, підвищення їх професійного рівня шляхом використання в їх роботі криміналістичних рекомендацій з питань встановлення причин і умов, які сприяли вчиненню злочинів, застосування відповідних профілактичних заходів.

Надійшла до редколегії 30.12.05

П. Денисюк, голова Рівненського міського суду

Поняття і види закінчення протокольної форми дізнання¹

Питанням закінчення дізнання, здійснюваного в протокольній формі, після внесення змін до КПК України в 2001 р. в науковій літературі не приділялося уваги. Між тим проблеми закінчення даного виду дізнання є вкрай актуальними як з теоретичної, так і з практичної (можливо, навіть більшою мірою) точок зору. Актуальність дослідження зазначених проблем зумовлюється тим, що кількість матеріалів, підготовлених у протокольній формі після «малої судової реформи», є набагато меншою від закінчених до реформи. Однією із причин цього працівники органів дізнання називають зміну процесуального порядку закінчення протокольного провадження.

Метою даної статті є визначення поняття закінчення протокольної форми дізнання та його видів. Для досягнення цієї мети поставлені такі завдання: 1) з'ясувати, із яких структурних елементів складається діяльність із закінчення протокольного провадження; 2) провести порівняльний аналіз закінчення дізнання у протокольній формі із закінченням досудового слідства складанням обвинувального висновку; 3) дослідити підстави до прийняття рішення про закінчення провадження дізнання у протокольній формі; 4) дослідити процесуальні документи, що складаються в процесі закінчення протокольного провадження; 5) провести

¹ Протокольною формою дізнання називається провадження, що здійснюється на підставі правил, сформульованих в розділі 7 Кримінально-процесуального кодексу України «Протокольна форма досудової підготовки матеріалів». Необхідність позначення даного провадження цим терміном обґрунтовано нами (див.: Денисюк П. Д., Зеленецький В. С. Поняття дізнання та його види // Право України. – 2001. – № 9. – С. 48–50).