

О. С. Козерацька, старший викладач

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра кримінального права, кримінального процесу і криміналістики,
Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ЗА ЗЛОЧИНИ ПРОТИ БЕЗПЕКИ ВИРОБНИЦТВА

У статті розглядаються питання кримінально-процесуальної діяльності на стадії порушення кримінальної справи за злочини проти безпеки виробництва і її окремих етапів, взаємодії між особами, що беруть участь на цій стадії. Обґрунтовуються рекомендації по вдосконаленню окремих процесуальних дій органів дізнання та досудового слідства.

Ключові слова: законодавство про охорону праці, система процесуальних дій, стадія порушення кримінальної справи, злочини проти безпеки праці, органи державного нагляду за охороною праці, прокуратура.

Виходячи із загальноприйнятих міжнародно-правових норм в Конституції України, закріплений пріоритет охорони життя і здоров'я людини в процесі трудової діяльності. Проте, реалізація державної політики у сфері охорони праці, направленої на забезпечення збереження життя і здоров'я працівника, в останні роки ускладнюється фінансово-економічною, політичною, соціальною, ідеологічною, правовою та навіть конституційною кризою.

У кризовій обстановці найбільш криміногенною, зважаючи на безпосередню близькість до злочинності, є криза системи боротьби із злочинністю. Вона знайшла вираз в прогалинах і суперечності кримінального, кримінально-процесуального, кримінально-виконавчого законодавства, інших галузей права, що здійснюють попередження злочинності, в дисфункції попереджувальної діяльності правоохоронних органів і судів.

На жаль, в Україні кількість порушень законодавства з охорони праці підвищується щорічно. Так, у 2008 році порівняно із 2007 роком кількість випадків травматизму на виробництві зменшилася на 12,2 % (з 18962 до 16671 осіб), у т. ч. на 7,4 % — травмованих осіб із смертельним наслідком (з 925 до 857). Незважаючи на те, що обсяги виробництва в Україні значно нижчі, ніж у країнах ЄС, рівень виробничого травматизму залишається одним із найвищих. Кількість випадків професійного захворювання на виробництві у 2008 році проти 2007 збільшилася на 14,2 % (з 5947 до 6793 особи). Втрати робочого часу у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності внаслідок виробничого травматизму складають близько одного мільйона людино-днів щорічно.

За інформацією про стан законності в державі, яка, відповідно до статті 2 Закону України "Про прокуратуру", щорічно надається Генеральною прокуратурою України до Верховної Ради України, у 2007 році за фактами порушення законодавства про охорону праці порушено 555 кримінальних справ, з яких 463 направлено до суду, за актами прокурорського реагування до відповідальності притягнуто 9,2 тис. посадовців. За 2008 рік у сфері охорони праці прокурорами порушено 663 кримінальні справи, з яких 591 направлено до суду, внесено 4,6 тис. документів реагування, до відповідальності притягнуто 10,3 тис. службових осіб.

Співставлення показників про стан виробничого травматизму з даними судової статистики показує невисоку результативність боротьби з порушеннями вимог законодавства про охорону праці у всіх галузях виробництва та невиробничої сфери в Україні, що обумовлюється, зокрема, недосконалістю законодавчої регламентації такої боротьби, неузгодженістю норм різних галузей законодавства.

Необхідність істотного зниження злочинних порушень правил охорони праці — це складне і багатофакторне завдання. Воно пов'язане з вирішенням обширного комплексу соціально-політичних, економічних проблем і, поза сумнівом, з підвищенням якості розслідування кримінальних справ даної категорії. І одним з найважливіших засобів ефективності розслідування є стадія порушення кримінальної справи, з якої, власне, і починається кримінальний процес у кожній конкретній справі. Вона служить правовою підставою для всіх процесуальних дій і рішень при розслідуванні і вирішенні кримінальної справи.

Як правильно зазначає В. С. Зеленецький, під процесуальним порядком порушення кримінальної справи розуміється встановлений кримінально-процесуальним законом режим здійснення процесу порушення кримінальної справи, який передбачає вчинення компетентним органом чи посадовою особою у певній послідовності системи процесуальних дій, одні з яких є вихідними (первинними), інші — похідними (вторинними), але які лише в своїй єдності обумовлюють прийняття законного та обґрунтованого рішення про порушення кримінальної справи за наявності передбачених законом приводів і достатніх для цього підстав [6, 132].

Виходячи із завдань стадії порушення кримінальної справи Л. М. Лобойко визначає такі її етапи: прийняття заяв, повідомлень та іншої інформації про злочин; реєстрація прийнятих джерел інформації про злочин; перевірка заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини; вирішення заяв, повідомлень та іншої інформації про злочин [8, 30-34].

Таким чином, по-перше, необхідно з'ясувати, що слід вважати джерелом інформації про злочини проти безпеки праці, які, відповідно до ч. 1 ст. 94 Кримінально-процесуального кодексу України, є приводом до порушення кримінальної справи. Виходячи із змісту статей, розташованих у Розділі Х. Кримінального кодексу України, такими джерелами, на нашу думку, можуть бути: повідомлення органами державного нагляду за охороною праці, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, роботодавців; заява громадянина (працівника) та/або потерпілого від цього злочину, його довіреної особи або родичів; повідомлення, опубліковані в пресі; безпосереднє виявлення органами дізнання, слідчим, прокурором або судом ознак злочину.

Порушення і розслідування кримінальних справ про злочинні порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці відноситься до компетенції органів прокуратури (ст. 112 КПК України).

Підставою надання органами державного нагляду за охороною праці та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України до органів прокуратури вищезазначених повідомлень є перевірки, які вони здійснюють на підприємствах, установах і організаціях щодо додержання законодавства з питань, віднесених до їх компетенції. За результатами перевірок посадові особи, що їх проводили (державні інспектори Держгірпромнагляду, спеціалізованих інспекцій, страхові експерти з охорони праці тощо), оцінюють виявлені порушення та приймають рішення щодо притягнення порушника до адміністративної відповідальності (штраф) або направляють матеріали перевірки та свій висновок до органів прокуратури щодо вирішення питання про притягнення порушника до кримінальної відповідальності.

Критерієм оцінки під час прийняття рішення щодо направлення матеріалів перевірки до органів прокуратури є злісне порушення посадовою особою законодав-

ства та інших нормативно правових актів з охорони праці, яке має вираження у: одні і тиж самі порушення, допущені неодноразово; неодноразове попередження; застосування адміністративної відповідальності; знаходження працюючих в умовах, які несуть загрозу їх життю та здоров'ю і після попередження. Наша позиція щодо обмеження умов настання кримінальної відповідальності за злочини проти безпеки праці збігається з позицією Н. П. Яблокова: "Зазвичай ця відповідальність настає за злісні порушення правил техніки безпеки (за порушення, що здійснюються неодноразово)" [11, 84].

Як правило, повідомлення, про які йде мова, оформлюються у вигляді супровідного листа до матеріалів перевірки (припис, подання тощо). Ми вважаємо, що повідомлення про злочини проти безпеки виробництва необхідно обов'язково супроводжуватись пропозицією щодо притягнення порушника до кримінальної відповідальності. На нашу думку, було б доцільно закріпити таку норму у законі, для чого внести відповідне доповнення до ч. 3 ст. 95 КПК України.

Іншою підставою щодо розгляду питання про порушення кримінальної справи є визначені у Порядку розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1112, вимоги до роботодавця, що у разі настання групового нещасного випадку, нещасного випадку із смертельним наслідком, нещасного випадку з тяжким наслідком, випадку смерті працівника на підприємстві, а також випадку зникнення працівника під час виконання ним трудових (посадових) обов'язків, обов'язок роботодавця негайно повідомити органи прокуратури за місцем настання нещасного випадку (п. 41). Цим же нормативно-правовим актом у п. 62 зазначено, що: "У разі виявлення під час проведення спеціального розслідування ознак злочину керівники Держнаглядохоронпраці та його територіальних органів зобов'язані передавати в установленому порядку матеріали органам прокуратури для притягнення винних осіб до відповідальності" [4].

За інформацією голови Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду С. О. Сторчака на засіданні колегії Генеральної прокуратури України, яка відбулася 23 жовтня 2009 року, впродовж дев'яти місяців до органів прокуратури надано 228 матеріалів за результатами спеціальних розслідувань, а також 1502 — за результатами планових та позапланових перевірок підприємств при виявленні порушень роботодавцями вимог законодавства про охорону праці. Це лише 13 відсотків від загальної кількості нещасних випадків. Але, на жаль, не завжди факти виявлення порушень призводять до адекватного покарання порушників. Впродовж 2009 року територіальними управліннями отримано 332 відмови у порушенні кримінальної справи, та 174 матеріали повернуто, що складає близько 30 відсотків від загальної кількості поданих. У більшості випадків відмова в порушенні кримінальної справи була за відсутності складу злочину, хоча матеріалами спеціального розслідування фактично визначаються особи, які порушили вимоги нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки [7, 9].

Як засвідчує практика, роботодавець у більшості випадків не виконує вищезначених вимог або направляє повідомлення тільки до органів Держгірпромнагляду, які теж не завжди оповіщають органи прокуратури про подію. У разі настання нещасного випадку із смертельним наслідком роботодавець надає повідомлення до органів внутрішніх справ, після чого ці органи направляють повідомлення за належністю. На нашу думку, це є наслідком ослаблення прокурорського нагляду за виконанням вимог нормативно-правових актів щодо своєчасного надання повідомлень про нещасні випадки.

Наступним етапом стадії порушення кримінальної справи є реєстрація прийнятих джерел інформації про злочин. Реєстрація заяв, повідомлень та іншої інформації про злочини — це фіксація факту прийняття її відповідним органом з

присвоєнням порядкового номера і стислим записом отриманих відомостей у реєстраційному документі [8, 31].

Кримінально-процесуальний закон містить загальні норми, які стосуються процедури приймання повідомлень про злочини (ст. 97 КПК України). Більш докладно приймання, реєстрація, облік, деякі питання розгляду інформації, яка має відношення до боротьби зі злочинністю, регламентовані у відомчих актах [5].

На стадії порушення кримінальної справи до найбільш типових порушень на етапі приймання повідомлень про злочини проти безпеки виробництва є несвоєчасна реєстрація та приховування їх від обліку. Причиною цього є не тільки неналежне правозастосування, но також прогалини і недосконалість нормативної бази.

Так, мають місце випадки, коли органи прокуратури відкладають реєстрацію повідомлень про злочини проти безпеки виробництва до отримання матеріалів їх перевірки органами внутрішніх справ або органів державного нагляду за охороною праці. Тим самим знижується оперативність реагування на заяви про нещасні випадки і, як наслідок цього, вірогідність розкриття цих злочинів.

Разом з тим факт отримання інформації про злочинні порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці до отримання матеріалів розслідування органів державного нагляду за охороною праці не є підставою для відкладання рішення про порушення кримінальної справи до надходження матеріалів такого розслідування в прокуратуру. У разі, коли наявна інформація про подію містить достатні дані, вказуючі на ознаки злочину, прийом повідомлення і ухвалення по ньому процесуальних дій і рішень відкладати не можна. Якщо ж прокурор або слідчий не володіють достатніми даними про подію, а матеріали відомчого розслідування ще не поступили, вони можуть зібрати ті дані, що не дістають в ході перевірки, що проводиться паралельно з таким розслідуванням. Тим самим створюється можливість більш оперативного вирішення питання про порушення кримінальної справи.

На нашу думку, в кримінально-процесуальному законі необхідно передбачити норму, що зобов'язувала б особу, яка здійснює приймання повідомлення про злочин проти безпеки виробництва, негайно надати заявнику документ про прийняття повідомлення про злочин, де указати дані про особу, яка його прийняла, а також дату і час його прийняття. Це забезпечить здійснення контролю за суворим дотриманням вимог щодо повноти реєстрації повідомлень про злочини, прийнятих від відповідного заявника. Крім того, надання такого документа заявнику інформує його про те, що повідомлення зареєстровано, по ньому повинна бути проведена перевірка і прийнято рішення у встановленому кримінально-процесуальним законом порядку.

Ухвалення процесуального рішення за повідомленням про злочинне порушення законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці або про нещасний випадок на виробництві можливо тільки на основі всестороннього, повного і об'єктивного вивчення і оцінки інформації, що міститься в ньому та в доданих до нього матеріалах. Оцінка інформації безпосередньо передують висновкам як проміжним, здійснюваним в процесі розгляду повідомлення, так і таким, що має значення в цілому для вирішення питання про порушення кримінальної справи. Тому результатами оцінки інформації, що міститься в повідомленні про злочин, є або ухвалення одного з рішень по суті (про порушення кримінальної справи, про відмову в цьому, про передачу повідомлення за належністю), або про проведення перевірки інформації у разі недостатності даних, вказуючих на ознаки злочину або на їх відсутність (ч. 4 ст. 97 КПК України). Така перевірка є необхідною практично завжди, окрім випадків загибелі людей, а також при аваріях з великою кількістю постраждалих, у цих випадках кримінальна справа порушується зазвичай в день отримання повідомлення про злочин.

Слід зазначити, що порушенням не всіх нормативно-правових актів про охорону праці іманентно властива можливість спричинення шкоди здоров'ю чи життю потерпілого, і тому не всі нормативно-правові акти про охорону праці мають однакове значення для встановлення кримінальної протиправності діяння. Тому питання про порушення кримінальної справи повинне вирішуватися з урахуванням характеру порушень і наслідків, що наступили або можуть наступити. Слідчому прокуратури необхідно перевірити і встановити: чи мав місце сам факт порушень відповідних нормативних приписів, який характер порушень і які шкідливі наслідки наступили або могли б наступити в результаті їх здійснення; які причини, що привели до порушення правил охорони праці; хто допустив порушення правил охорони праці і через які обставини, чи не було в діях винного злочинного наміру, який зміст цього наміру.

Основними початковими даними у справах цієї категорії є матеріали спеціального розслідування, проведеного за фактом нещасного випадку на виробництві, до яких належать: протокол огляду місця, де стався нещасний випадок; ескіз місця, де стався нещасний випадок, необхідні плани, схеми, фотознімки такого місця; висновок експертної комісії та висновок експертизи (науково-технічної, медичної тощо); медичний висновок про причини смерті або характер і ступінь тяжкості травми потерпілого, а також про стан алкогольного, токсичного чи наркотичного сп'яніння; протоколи опитування та пояснювальні записки потерпілих, свідків та інших осіб, причетних до нещасного випадку; копії документів про проходження потерпілим навчання та інструктажів з охорони праці; копії приписів, протоколів про адміністративні правопорушення, що стосуються нещасного випадку, виданих роботодавцеві посадовими особами органів державного нагляду за охороною праці до настання нещасного випадку і під час його розслідування; довідка про матеріальну шкоду, заподіяну внаслідок настання нещасного випадку, та інші документи залежно від обставин і причин цього випадку [4].

Матеріали спеціальних розслідувань нещасних випадків на виробництві, які надходять до органів прокуратури, необхідно перевіряти з точки зору: своєчасного початку, тривалості та повноти розслідування; повноти, достатності наданих документів; обґрунтованості висновків; відповідності висновків членів комісії з даними, отриманими з інших джерел; доводів осіб, що допустили порушення правил охорони праці. У разі недостатності матеріалів, що були надані, необхідно: витребувати з органу, що надав відповідні матеріали, всі документи, яких бракує; отримати необхідні роз'яснення фахівців і пояснення осіб, чия діяльність стала предметом перевірки; витребувати і вивчити необхідні нормативні документи, що регулюють цю діяльність; зіставити модель діяльності, яка повинна здійснюватись відповідно до норм права, з тим, що і як робилося насправді.

Своєчасне порушення кримінальної справи є важливою умовою успішного розкриття злочинних порушень законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці. Разом з тим на практиці це питання часто вирішується без належної оперативності. Іноді перевірка повідомлення і рішення про порушення кримінальної справи за даними, що містяться в наданих матеріалах, приймаються через декілька місяців після події. З цієї причини слідчі часто стикаються з істотними змінами обстановки злочину, з повною або частковою відсутністю матеріальних слідів унаслідок їх зникнення або знищення. Крім того, за давністю часу очевидці події і інші свідки забувають істотні для справи обставини. Тим самим ускладнюється робота слідчого по розкриттю злочину, знижується ефективність слідчих дій і виникають інші труднощі, які не завжди можуть бути подолані в ході розслідування у справі. Це один з головних чинників, що впливають на припинення значної частини кримінальних справ даної категорії фактично за невстановленням особи, винної в його здійсненні.

У цьому випадку не можна не погодитись з П. А. Луганською: "Проблеми нечасного ухвалення рішення або їх незаконності полягають не стільки в недосконалості окремих кримінально-процесуальних норм, правового механізму ухвалення рішень, скільки в неготовності у ряді випадків правозастосувачів до виконання призначення кримінального судочинства" [9, 10].

Найважливішим елементом кримінально-процесуальної діяльності щодо розгляду повідомлення про злочин, сприяючим захисту прав і законних інтересів потерпілих від злочинів, є сповіщення їх про ухвалені рішення. Так, ст. 98-2 КПК України передбачено вручення копії постанови про порушення кримінальної справи особі, щодо якої порушено справу, та потерпілому негайно. При відсутності підстав до порушення кримінальної справи прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя своєю постановою відмовляють у порушенні кримінальної справи, про що повідомляють заінтересованих осіб і підприємства, установи, організації (ст. 99 КПК України).

На засіданні колегії Генеральної прокуратури України, яка відбулася 23 жовтня 2009 року, Голова Держгірпромнагляду акцентував увагу, зокрема, на удосконаленні зворотного зв'язку в отриманні інформації про порушення кримінальних справ за наданими матеріалами. Рішенням колегії було підтримано цю пропозицію, а Генеральним прокурором України звернуто особливу увагу прокурорів на обов'язковість надання інформації до територіальних управлінь про ухвалені ними рішення. Проте найбільш важливою є вказівка органам прокуратури на необхідність недопущення безпідставного ухвалення рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або її закриття [7, 9].

Для забезпечення реалізації цього рішення колегії, на нашу думку, необхідно внести зміни у диспозиції ст. 98-2 КПК України та замінити термін потерпілий на термін заявник, який має більш широке значення.

Як один із дієвих заходів щодо недопущення безпідставного ухвалення рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або її закриття ми вважаємо пропозиції, які висловлюються в процесуальній літературі щодо вдосконалення процедури повідомлення заявника про ухвалені по повідомленню рішення: зокрема, про встановлення права заявника знайомитися з матеріалами перевірки заяви і повідомлення про злочин при відмові у порушенні кримінальної справи і з самою ухвалою про відмову у порушенні кримінальної справи; а також документальній фіксації цього факту шляхом відмітки в ухвалі про відмову у порушенні кримінальної справи [10, 159; 106-107, 115-116]. На нашу думку, це призведе до того, що дізнавач, слідчий і прокурор, знаючи, що заявник зможе ознайомитися з матеріалами перевірки, будуть ретельніше підходити до розгляду повідомлення про злочин.

Виходячи з цього, право заявника на ознайомлення з матеріалами перевірки повідомлення про злочин, по якому відмовлено в порушенні кримінальної справи, слід передбачити в ст. 99 КПК України.

Слід зазначити, що неправомірна відмова в прийнятті повідомлення про злочин, відмова в порушенні кримінальної справи, припинення досудового слідства і припинення кримінальної справи, які є "рубіжними рішеннями", перешкоджають подальшому судочинству, а значить, реалізації його призначення.

Література

1. Кримінально-процесуальний кодекс України.
2. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар. Видання п'яте, перероблене та доповнене/Відп. ред. Є. Л. Стрельцов. — Х.: ТОВ "Одіссей", 2008. — 800 с.
3. Закон України "Про прокуратуру".
4. Порядок розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві (НПАОП 0.00—6.02—04). Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1112.

5. Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14.04.2004 № 400; Інструкція про порядок розгляду в Службі безпеки України звернень громадян та реєстрації, обліку заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини, затверджена наказом Служби безпеки України від 27.01.2005 № 44 тощо.
6. Зеленецький В. С. Возбуждение уголовного дела. — Х., 1998. — 340 с.
7. Калиновская И. Взаимодействие — залог успеха // Охрана труда. — 2009. — № 11.
8. Лобойко Л. М. Стадії кримінального процесу: Навчальний посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 176 с.
9. Лупинская П. А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. — М.: Юристъ, 2006. — 174 с.
10. Химичева Г. П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. Монография. — М.: Издательство "Экзамен", 2003. — 352 с.; Телега Т. М. Обеспечение гласности в стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования: Дис. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1991. — 168с.
11. Яблоков Н. П., Захаров С. М. Расследование несчастных случаев, связанных с производством. В помощь техническому и общественному инспектору по охране труда. — М.: Профиздат, 1965. — 118 с.

Е. С. Козерацкая, старший преподаватель

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра уголовного права, процесса и криминалистики,
Французский бульвар, 24/26, г. Одесса, 65058, Украина

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ БЕЗОПАСНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА

РЕЗЮМЕ

В науке уголовного процесса состояние исследований уголовно-процессуальной деятельности органов дознания и следователя прокуратуры на стадии возбуждения уголовного дела за преступления против безопасности производства нельзя признать удовлетворительным, так как большинство их было проведено в прошлом веке и не отвечают современным реалиям. В связи с этим автор разработал на основе анализа нормативной базы вышеуказанный и ряда других научных работ, а также накопленного практического опыта концепцию совершенствования уголовно-процессуальной деятельности правоохранительные органы на данной стадии. А также дал предложения по внесению изменений в некоторые статьи УПК Украины.

Ключевые слова: законодательство об охране труда, система процессуальных действий, стадия возбуждения уголовного дела, преступления против безопасности труда, органы государственного надзора за охраной труда, прокуратура.