

КОНСТИТУЦІЙНА ФУНКЦІЯ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ, ЩО ПРОВАДЯТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ, ДІЗНАННЯ, ДОСУДОВЕ СЛІДСТВО – ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Лаган Я.Ю.

3 курс юридичного факультету

Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

Оперативно-розшукова діяльність у сучасному правовому полі України виконує важливу функцію протидії та запобігання злочинності. Проте актуальною залишається проблематика порушення прав та свобод людини і громадянина у ході ОРД, а також недодержання органами, які здійснюють ОРД, законодавства України. Дослідженню проблем прокурорського нагляду за здійсненням ОРД присвячені праці таких вітчизняних науковців, як Сухонос В.В., Глушков В.О., Скалозуб Л.П. Василичук В.І., Погорецький М. А. Проте наразі Україна стоїть на порозі реформування системи органів прокуратури, і у контексті набуття чинності Законом України "Про прокуратуру" від 14.10.2014 № 1697-VII важливим є з'ясувати, які зміни торкнуться функції нагляду за ОРД, а також наголосити на деяких проблемних моментах правового регулювання такого нагляду.

Поняття функцій прокуратури не закріплене законодавчо, а отже є теоретичним і неоднозначно тлумачиться науковцями. Так, В.П. Рябцев вважає функцією прокуратури «такий вид її діяльності, який визначається соціальним призначенням прокуратури, сформульованим у її завданнях; характеризується певним предметом відання; спрямований на вирішення завдань і вимагає використання властивих йому повноважень і правових засобів» [4, 65]. В. Сухонос пропонує своє визначення функцій прокуратури, а саме: «Функції прокуратури – це напрямки (види) її діяльності, спрямовані на забезпечення правопорядку, які відповідають завданням, поставленим перед прокуратурою, закріпленим у Конституції і законодавстві, і які визначають характер компетенції прокуратури» [6, 83]. Законодавчо функції прокуратури закріплені в Конституції України (ст. 121, п.9 Перехідних положень), Законі України «Про прокуратуру» від 05.11.1991, а також у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року N 1697-VII.

Так, відповідно до п.3 ст. 121 Конституції України, ч. 3 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» від 05.11.1991, а також ч. 3 ст.2 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року на прокуратуру покладається нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Відповідно до

ст. 2 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, оперативно-розшукова діяльність - це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Питання функціональної організації взаємодії Генеральної прокуратури України із органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, визначені Наказом Генерального прокурора № 4/2гн від 21.03.2013 “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність”. Даний наказ конкретизує наведений у ст. 41 Кримінального процесуального кодексу від 13 квітня 2012 року (далі - КПК 2012) перелік оперативних підрозділів, що здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні.

Варто також зауважити, що у КПК 2012 р. внесено зміни до нормативно-правового регулювання діяльності органів дізнання. Так, Закон України про кримінальну відповідальність за вчинення проступків наразі ще не прийнятий, у КПК нормативне визначення поняття "кримінальний проступок" також відсутнє, а отже, в даному випадку можна говорити про відсутність норм матеріального права, які б регулювали дане питання. Водночас КПК містить процесуальні норми, які регулюють порядок проведення досудового розслідування кримінальних проступків (ст. 298-302), а також процедуру спрощеного провадження щодо кримінальних проступків (ст. 381-382). У пункті 1 Прикінцевих положень КПК законодавець зазначає, що нормативну конструкцію проведення досудового розслідування у формі дізнання щодо кримінальних проступків буде введено в дію одночасно з набранням чинності закону України про кримінальні проступки, тобто, одночасно з появою норм матеріального права, які б регулювали дане питання, та нормативного закріплення поділу протиправних діянь на злочини та кримінальні проступки.

Кримінально-процесуальне законодавство України визначає повноваження прокурора у сфері здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Прийняття у 2012 році нового КПК закріпило декілька концептуальних новел стосовно обсягу та характеру повноважень прокурора, його процесуального статусу. Так, нововведенням нового КПК України від 2012 р. є передбачене параграфом 2 глави 3 положення щодо участі прокурора на стороні обвинувачення на всіх стадіях кримінального провадження. [2, 79] Крім того, у Кримінальному процесуальному кодексі від 13 квітня 2012 року законодавець закріпив новелу: відповідно до ч. 2 ст.36 КПК 2012, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі **процесуального керівництва**. Виокремлення змісту понять «процесуальне керівництво» та «нагляд» є наразі предметом наукової дискусії.

В.Бабкова висловлює думку, що “процесуальне керівництво” та “нагляд прокурора за додержанням законів при проведенні досудового слідства” є тотожними поняттями [1, 72]. І. Тупельняк зазначає, що нагляд за додержанням законів є значно ширшим поняттям ніж процесуальне

керівництво, і відрізняється обсягом і характером повноважень прокурора, а також різним колом завдань, які стоять перед цими видами діяльності [4, 119]. Автор даної статті підтримує думку останнього, а саме: поняття нагляду та процесуального керівництва ототожнювати не можна, адже наглядова діяльність передбачає дещо пасивну позицію прокурора з контролю за дотриманням законності та неможливість втручання останнього в діяльність піднаглядних органів. Так, скасування незаконних та необґрунтованих постанови слідчих (повноваження прокурора, передбачене п. 7 ч. 2 ст. 36 КПК 2012), передбачає вихід за межі наглядової діяльності. При здійсненні нагляду прокурором застосовуються відмінні методи діяльності (як приклад можна навести право безперешкодно входити у приміщення, мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування, призначати ревізії та перевірки у порядку, визначеному законом, тощо).

Серед науковців та практиків висловлюються діаметрально протилежні думки стосовно того, чи можна розглядати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням формою прокурорського нагляду за додержанням законів, як зазначено у ст. 36 КПК. На думку В.М. Савицького, “нагляд за додержанням законності як органами попереднього слідства, так і органами дізнання не може досягти своєї мети за наявності безпосереднього прокурорського керівництва діяльністю цих органів” [5, 225]. На думку В. Кудрявцева, “Прокурор не може керувати слідством, він повинен бути незалежним і з не заангажованої точки зору наглядати за дотриманням законності під час досудового слідства” [9, 5]. Домінуючою позицією залишається думка про те, що наділення прокурора владними повноваженнями у сфері здійснення процесуального керівництва не перешкоджає здійсненню ним конституційної функції нагляду. Проте межа між наглядовими та владними повноваженнями лишається дещо розмитою. До прийняття Закону України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 висловлювалися думки про необхідність досконалішого уточнення цілей і завдань прокурорського нагляду за органами досудового розслідування, диференціації цих завдань, проте стаття 25 цього Закону такої диференціації не здійснює.

Варто також зазначити, що п. 15 ст. 36 КПК 2012 р. вказує, що прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при проведенні досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений підтримувати державне обвинувачення в суді, відмовитися від обвинувачення, змінити його або висунути додаткове обвинувачення у порядку, встановленому цим Кодексом. Специфічна форма наглядової діяльності (процесуальне керівництво) фактично уповноважує прокурора на здійснення іншої конституційної функції прокуратури, що, безперечно, є недоліком сучасного нормативного регулювання функцій прокуратури.

Прийняття Верховною Радою нового закону «Про прокуратуру» передбачає, що недоліки у сфері нормативного регулювання повноважень прокуратури у сфері нагляду за органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, могли б бути виправлені.

Під предметом прокурорського нагляду в юридичній літературі розуміється або законність, точне виконання чи дотримання законів, або акти й дії посадових осіб, а також суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення законності, або норми права, за виконанням яких здійснюється нагляд [3, 119]. Варто зазначити, що у Законі України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 предмет та завдання прокурорського нагляду не закріплені так само не закріплені. Норма ж про те, що прокурор здійснює нагляд у формі процесуального керівництва, не включена.

Крім того, ч. 1 ст. 14 ЗУ “Про оперативно-розшукову діяльність” зазнала формальних термінологічних змін з прийняттям Закону України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 р. На повноваження прокурора у сфері наглядової діяльності, передбачені ЗУ “Про оперативно-розшукову діяльність”, прийняття Закону України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 не вплинуло.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що нормативне закріплення конституційної функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, обходить увагою проблему чіткого визначення предмету і об’єкту такого нагляду. Динамічний розвиток законодавства в умовах сьогодення дає підстави вважати, що у подальшому на нормативному рівні будуть розмежовані наглядові повноваження прокурора та його повноваження у сфері процесуального керівництва. Поняття “нагляд” і “процесуальне керівництво” за суттю своєю є нетотожними, оскільки здійснення керівництва виходить за межі наглядових повноважень. Актуальною потребою також є розробка норм матеріального права, які б визначили поняття кримінального проступку з метою приведення в дію процесуального механізму здійснення дізнання уповноваженими на це органами.

***Науковий керівник:
асистент кафедри правосуддя юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук Плахотнік О.В.***

Список використаних джерел:

Нормативні акти:

1. Конституція України : чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р.— Офіц. текст. — Київ : Паливода А. В., 2014. — 61, [1] с. — (Закони України) — Використано публ. газ. ”Голос України”.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961 р. – № 2, ст. 15.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України // Голос України. – 2012 р. – № 90-91.
4. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ //Відомості Верховної Ради України . – 1991 р. - № 53, ст. 793.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII //Голос України. – 2014р. - №.206.

6. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992, № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 22, ст. 303.

7. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генерального прокурора від 21.03.2013 № 4/2гн. –К.,2006.-10 с.

Наукові джерела:

1. Бабкова В. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування // Вісник Національної Академії Прокуратури України. – 2012. – №3. – С. 71-73.

2. Геселев О. Процесуальний статус та повноваження прокурора за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. - С. 78-92.

3. Погорецький М. А. Прокурорський нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю / М. А. Погорецький // Вісн. ун-ту внутр. справ. — Х., 2000. — Вип. 10. — С. 117—125

4. Рябцев В. П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры/ В. П. Рябцев // Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник. – М. : Юрист, 2000. – С. 6571.

5. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В. М. Савицкий. – М. : Наука, 1975. – 320 с.

6. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах: монографія. – Суми, 2010. – С.83.

7. Тупельняк І. І. Повноваження прокурора з прийняттям нового КПК України. // Митна справа, №5(2.1). – 2013, с. 117-121.

8. Шемшученко Ю. С. Процесуальне право / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім.В. М. Корецького; [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов, ред.) та ін.]. - К. : Укр. енцикл., 1998-2004. - Т. 5 : П-С. - 2003. - С. 187.

9. Экономический и юридический словарь : 13 500 терминов : наук, видання / гл. ред. А. Н. Азрилиян. - М. : Институт новой экономики, 2000. - 1088 с.