

УДК 343.1

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У ФОРМІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ЗА ОРГАНАМИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ

THE PROSECUTOR'S SUPERVISION IN THE FORM OF PROCEDURAL MANUALS FOR AGENCIES ENGAGED IN OPERATIONAL ACTIVITIES

Пашковський В.В.,

*студент магістратури юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Кучинська О.П.,

*доктор юридичних наук, професор кафедри правосуддя юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню законодавчого та теоретичного обґрунтування прокурорського нагляду за діяльністю органів оперативно-розшукової діяльності. У статті досліджуються проблеми, що виникають у зв'язку з таким наглядом. Також у процесі розгляду проблем наводяться шляхи їх вирішення.

Ключові слова: прокурорський нагляд, процесуальне керівництво, оперативно-розшукова діяльність, органи оперативно-розшукової діяльності, співвідношення нагляду та керівництва.

Статья посвящена исследованию законодательного и теоретического обоснования прокурорского надзора за деятельностью органов оперативно-розыскной деятельности. В статье исследуются проблемы, возникающие в связи с таким наблюдением. Также в процессе рассмотрения проблем приводятся пути их решения.

Ключевые слова: прокурорский надзор, процессуальное руководство, оперативно-розыскная деятельность, органы оперативно-розыскной деятельности, соотношение надзора и руководства.

To research the legal and theoretical justification supervision of the activities of operational activities. The article deals with the problems that arise in connection with this observation. Also, in reviewing the problems are solutions.

Key words: prosecutor's supervision, procedural guide, operational-search activity, organization of operational activities, value for supervision and management.

Мета статті. Стаття присвячена дослідженню питання прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва за органами оперативно-розшукової діяльності, виокремленню проблем у зв'язку з такою діяльністю, аналізу думок науковців з приводу

даного питання та наведенню шляхів розв'язання даних проблем, удосконалення законодавчої бази.

Стан дослідження. Теоретичну основу дослідження складають праці фахівців у сфері теорії та історії держави і права, кримінального права, кри-

мінально-процесуального права, теорії оперативно-розшукової діяльності: В. М. Аتماжитова, Р. С. Белкіна, М. П. Водька, А. Ф. Возного, Д. В. Гребельського, С. Д. Гусарева, В. М. Дрьоміна, В. М. Карташова, А. Ф. Крижановського, О. Г. Лекаря, В. А. Лукашова, С. І. Мінченка, Ю. М. Оборотова, В. Г. Самойлова, Г. К. Синілова, О. Ф. Скакун, С. С. Сливки, О. В. Тимошука, В. К. Шульца, К. В. Антонова, О. М. Бандурки, В. Д. Берназа, Е. О. Дідоренка, І. П. Козаченка, Я. Ю. Кондратьєва, В. Л. Ортинського, М. А. Погорецького, В. Д. Пчолкіна, В. О. Черкова, В. М. Чиснікова, Б. В. Шагієва, І. Р. Шинкаренка, О. Ю. Шумілова, О. Н. Ярмиша та ін.

Нормативною основою дослідження є чинне національне та зарубіжне законодавство про оперативно-розшукову діяльність, історико-правові джерела, міжнародно-правові акти.

Виклад основного матеріалу. Насамперед слід зазначити, що участь прокурора в кримінальному процесі визначається передусім закріпленими статтею 121 Конституції України фундаментальними положеннями щодо основних напрямів діяльності або функцій органів прокуратури України. Мова йде про такі функції, як: підтримання державного обвинувачення в суді; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [6].

Окрім прокурора, до сторони обвинувачення КПК України відносить також слідчого, керівника органу досудового розслідування, а також потерпілого у випадках, визначених КПК України. До захисту кримінальне процесуальне законодавство відносить: підозрюваного, обвинувачуваного, засудженого, виправданого та особу, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, їхні захисники та законні представники. Оперативно-розшукова діяльність – це різновид юридичної правоохоронної діяльності, що здійснюється у гласних та негласних формах уповноваженими державними органами або їх спеціальними (оперативними) підрозділами у сфері протидії злочинності з метою захисту найвищої соціальної цінності – людини, забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства та його публічно-владного інституту – правової держави. Серед ознак оперативно-розшукової діяльності виокремлено такі: юридичний характер; правоохоронна спрямованість; поєднання гласних та негласних форм; вузька спрямованість, тобто здійснення лише для вирішення специфічних завдань (виявлення, попередження, припинення і розкриття злочинів, а також виявлення та встановлення осіб, які їх готують або вчинюють, розшук осіб, які ухиляються від слідства та суду та від кримінального покарання і безвісно зниклих осіб); спрямованість на досягнення триєдиної мети: захисту людини, суспільства та держави [6].

Чинний КПК відкоригував функцію прокурора щодо нагляду та фактично змістив акцент із суто наглядової діяльності прокурора на безпосереднє керівництво процесуальною діяльністю органу досудового розслідування щодо проведення слідчих (розшукових) дій, спрямованих на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у кримінальному провадженні, а також чинний КПК істотно посилив статус прокурора саме як сторони кримінального провадження з боку обвинувачення [6].

Взаємодія прокурора як процесуального керівника з органами оперативно-розшукової діяльності проявляється безпосередньо у певних дорученнях з боку прокурора, адже останній має право доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії в порядку, визначеному КПК; доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам. Доручення та вказівки прокурора про проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, надані відповідно до його компетенції та повноважень слідчим та оперативним підрозділам, є обов'язковими для їх виконання.

Чинний КПК України значно розширив обсяг повноважень прокурора щодо нагляду за додержанням законів при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій порівняно з повноваженнями, передбаченими чинним Законом України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність» (стаття 14). Тобто збільшується і відповідальність прокурора щодо дотримання законності під час проведення зазначених дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні. КПК України вперше в історії вітчизняної юриспруденції надав процесуальний статус оперативним спеціальним негласним заходам, спрямованим на пошук і фіксацію даних про підготовку і вчинення злочинів та осіб, що їх вчинили, визначаючи останні як негласні слідчі (розшукові) дії.

Кодексом втілюється концептуальне положення щодо процесуального керівництва прокурором усім досудовим провадженням, у тому числі й проведенням негласних слідчих (розшукових) дій, з його початку до завершення [6].

Відповідно до КПК України прокурор, як і слідчий або керівник органу досудового розслідування, самостійно приймає рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а у передбачених Кодексом випадках, коли рішення про їх проведення приймає слідчий суддя, складає відповідне клопотання до слідчого судді чи погоджує таке клопотання слідчого.

Вказане клопотання складається в разі необхідності проведення дій, які тимчасово обмежують конституційні права і свободи особи. Саме проку-

пор у разі, коли така негласна слідча (розшукова) дія проводиться у виняткових випадках, визначених Кодексом, до постановлення ухвали слідчого судді, зобов'язаний невідкладно після початку її проведення звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді (стаття 250 КПК України).

Протидія злочинності засобами оперативно-розшукової діяльності, як необхідна складова сфери внутрішньої політики держави, передбачає реалізацію спеціальними державними органами (суб'єктами що здійснюють ОРД) комплексної системи гласних та негласних заходів, спрямованих на охорону і забезпечення прав особи та безпеку суспільства від злочинних посягань. [6]. Здійснення необхідних оперативно-розшукових заходів з метою попередження, своєчасного виявлення і припинення кримінальних правопорушень, а також виявлення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, є основним обов'язком суб'єктів оперативно-розшукової протидії злочинності [6].

Ефективність виконання оперативними підрозділами органів внутрішніх справ завдань з охорони та захисту громади від злочинності залежить від стану організації їхньої діяльності, що, врешті, визначає дієвість оперативно-розшукових заходів, спрямованих на запобігання злочинів, а також достатній потенціал та можливості при виконанні доручень слідчого та прокурора про здійснення гласних та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні. Організація ОРД має відповідати вимогам науковості та є об'єктом наукового забезпечення. [6].

Повноваження прокурора поширюються на процес ініціювання оперативними підрозділами найбільш ефективних з точки зору документування оперативно-розшукових заходів (прокурор погоджує відповідні клопотання). До того ж прокурор, як це стає зрозумілим з аналізу ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», може самостійно ініціювати здійснення оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів до початку кримінального провадження шляхом надання оперативному підрозділу відповідного доручення [6].

Органи прокуратури також здійснюють контроль за оперативно-розшуковим провадженням. Таким чином, за прокурором законодавчо закріплено статус зовнішнього суб'єкту, який впливає на управління процесом організації оперативно-розшукової діяльності, що має безпосередньо позначитись на якісній складовій протидії злочинності засобами ОРД. Отже, в сучасних умовах реформування системи ОВС виникає нагальна потреба вивчення питань застосування методів прокурорського керівництва при організації та здійсненні оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів [6].

Прокурорський нагляд за дотриманням законів органами досудового розслідування здійснюється в чіткій процесуальній формі. Важливою особливістю прокурорського нагляду за дотриманням законів органами досудового розслідування є наявність у прокурора владно-розпорядчих повноважень. Останні полягають у тому, що акти реалізації наглядових повноважень мають обов'язкову силу як для осіб, які

проводять досудове розслідування, так і для учасників кримінального провадження. Прокурор має право скасовувати незаконні і необґрунтовані постанови слідчого та давати їм обов'язкові для виконання вказівки щодо проведення слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій (пп. 7, 4 ч. 2 ст. 36 КПК України). Прокурор перевіряє кримінальні провадження, у зв'язку з чим він має право мати повний доступ до матеріалів, документів та інших відомостей (п. 2 ч. 2 ст. 36 КПК України), що стосуються досудового розслідування, санкціонує проведення деяких процесуальних дій, погоджує або відмовляє у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових дій), інших процесуальних дій у випадках, передбачених цим Кодексом, чи самостійно подає слідчому судді такі клопотання тощо. Особливістю процесуального статусу прокурора під час досудового розслідування є й те, що прокурорський нагляд містить право вирішувати всі процесуальні питання, які виникають на цій стадії процесу, за винятком тих питань, рішення яких належить до виняткової компетенції слідчого судді [6].

Сучасні дослідники проблем прокурорського нагляду в ОРД, зокрема С.М. Піскун, відзначають існування двох методів прокурорського нагляду за додержанням законності в ОРД: методу прокурорського нагляду та методу прокурорського керівництва [2, с. 126–129].

Останній розглядається науковцями переважно як спосіб здійснення нагляду за виконанням законів та підзаконних нормативно-правових актів суб'єктами ОРД. При цьому прокурор ніби керує оперативними підрозділами в широкому сенсі, «стоїть» над ними [3, с. 20].

Вважається, що повноваження прокурора за переліком означених в законі підстав повинні мати розпорядницький характер, відповідно до чого він має наділятися правом робити обов'язкові для виконання оперативно-розшуковими підрозділами вказівки стосовно здійснення оперативно-розшукових заходів. Водночас розпорядницький характер повноважень прокурора у сфері ОРД має не виключати, а навпаки передбачати оперативну самостійність відповідних підрозділів [2, с. 130].

У даному випадку виникає проблема: яким чином слід співвіднести самостійність підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукові заходи, і чітко окреслені законом межі та підстави впливу прокурора на їх організаційну складову. Адже таким чином порушуються організаційні основи діяльності оперативних підрозділів, а прокурор при здійсненні відповідних повноважень перетворюється на невідконтрольний суб'єкт протидії злочинності, який діє «як заманеться», адже наділений значними повноваженнями при фактичній відсутності обов'язків ефективного організаційного забезпечення заходів, що спрямовані на протидію злочинності [6].

Так, це добре, що прокурор робить вказівки оперативно-розшуковому органу лише у випадках, коли цього вимагають законодавчі та підзаконні акти.

У контексті зазначеного логічно випливає, що такі вказівки можливі лише у випадках порушень посадовими особами органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, вимог законодавства під час проведення оперативно-розшукових заходів та якщо такі заходи призводять до безпідставного обмеження конституційних прав і свобод людини, не відповідають законодавчо встановленим цілям, завданням, внаслідок чого є неефективними [2, с. 130].

Якщо переглянути ст. 19 Конституції України, яка зазначає, що посадові особи органів державної влади повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, то виникають певні суперечності, і можна зазначити, що певні норми процесуального законодавства суперечать основним принципам здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Система принципів оперативно-розшукової діяльності має складний багаторівневий характер, що має ґрунтуватися на визначальній ролі принципу верховенства права і включає загальносоціальні, загальноправові, міжгалузеві та спеціальні (галузеві) принципи. Загальносоціальні принципи визначають соціальний характер оперативно-розшукової діяльності, загальноправові принципи виражають юридичний характер оперативно-розшукової діяльності, міжгалузеві – виражають правоохоронний характер оперативно-розшукової діяльності, а галузеві – відображають специфіку оперативно-розшукової діяльності.

Принцип верховенства права має бути поширено на процеси трансформації оперативно-розшукової діяльності в умовах побудови правової держави та європейської інтеграції України. У контексті здійснення оперативно-розшукової діяльності принцип верховенства права означає: визнання пріоритетності прав людини; правову визначеність становища людини у сфері оперативно-розшукової діяльності, зокрема неприпустимість проведення оперативно-розшукових заходів без законних підстав та незаконного обмеження прав і свобод людини; правову визначеність самої оперативно-розшукової діяльності та повноважень її суб'єктів [6].

Є й позитивні зрушення, що можна простежити в нормативних вимогах ГПУ [4] у контексті того, що координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції визначена одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів [6].

Здійснюється реальний вплив на покращення стану протидії злочинності, підвищується ефективність профілактики злочинів, захисту прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у тому числі щодо відшкодування завданих їм збитків, а також рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [6].

Положенням «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» регламентується діяльність координаційних нарад керівників правоохоронних органів. Разом із тим вибір форм координації має визначатися відповідним прокурором з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища.

Рішення координаційної наради оформляється постановою, в резолютивній частині якої повинні міститися конкретні та, як правило, спільні узгоджені заходи, строки їх виконання, назви правоохоронних органів, на які покладається виконання. Відповідна постанова є обов'язковою для виконання всіма зазначеними в ній органами [5].

Висновки. Реформування у сфері організаційних засад діяльності органів оперативно-розшукової діяльності має як позитивні, так і не дуже позитивні показники. Задля ефективності роботи органів оперативно-розшукової діяльності має бути наявна взаємодія, а не повна підконтрольність; діяльність прокурора у формі процесуального керівництва не має порушувати основні принципи оперативно-розшукової діяльності. Позитивними є моменти координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Вже наявні позитивні показники у сфері протидії злочинності, профілактики злочинів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Курочка М.Й. Законність в оперативно-розшуковій діяльності та прокурорський нагляд за її дотриманням : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 21.07.04. / НАВСУ, Кафедра теорії та практики оперативної роботи. – К. : НАВСУ, 2000. – 19 с.
2. Піскун С.М. Прокурорський нагляд за дотриманням законності в оперативно-розшуковій діяльності ОВС України (теоретико-правові та організаційно-тактичні основи): дис. ... канд. юрид. наук : спец. 21.07.04 / Піскун Святослав Михайлович. – Х. : НУВС, 2003. – 224 с.
3. Михайлов В.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность : учебное пособие / В.А. Михайлов, С.М. Самоделкин. – Волгоград : ВСШ МВД России, 1995. – 180 с.
4. Наказ ГПУ – 1/1. «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13001.html
5. Спільний наказ Генерального прокурора України та керівників правоохоронних органів від 26.04.2012 – 43/375/166/353/284/241/290/256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0043900-12>
6. Біляев В. О. Проблеми застосування прокурорського керівництва як методу нагляду за дотриманням законності під час оперативно-розшукової протидії злочинності. Інформаційний ресурс [режим доступу] : file:///C:/Users/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Nashp_2013_7_18.pdf