

Вінчук В.В.

кандидат юридичних наук

Стрельнік Т.Ю.

курсант

*(Харківський національний
університет внутрішніх справ)*

УДК 343.163(043)

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД У ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМА ДОЦІЛЬНОСТІ

Охарактеризовано механізм прокурорського нагляду в оперативно-розшуковій діяльності. Розглянуто проблему нормативного регулювання прокурорського нагляду, а також доцільність такого механізму забезпечення дотримання законності у роботі підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Окремим аспектом є проблема доцільності обмеження самостійності оперативних підрозділів в оперативно-розшуковій діяльності. Також висвітлено питання про неухильне дотримання законності органами прокуратури в процесі здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю в умовах протидії корупції.

Ключові слова: *оперативно-розшукова діяльність, оперативні підрозділи, прокурорський нагляд, законність.*

Постановка проблеми. Для забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів людини при здійсненні оперативно-розшукової діяльності в законодавстві України передбачено відповідний механізм. У статті 121 Конституції України [1] зазначено, що Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Оскільки під час проведення оперативно-розшукових заходів значною мірою можуть обмежуватися законні інтереси і права громадян, наприклад право на таємницю листування, телефонних розмов, свободу пересування, особисте життя тощо, важливо, щоб дії органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, не виходили за рамки законності, відтак існує необхідність у нагляді і контролі за проведенням такої діяльності. Відповідно, **завданням** даної статті є проведення аналізу наглядової функції прокуратури України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Наведена тематика є актуальною як з років становлення Української незалежної держави (1990 р.), так і сьогодні, свідченням чого виступають значні напрацювання науковців (Мироненко Т.Є., Пашковський В.В., Кучинська О.П., Назаров В.В., Піскун С.М., Шишкін А.О., Вінчук В.В. та ін.).

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3] оперативно-розшукова діяльність – це си-

стема гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. В Україні оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на засадах дотримання прав і свобод людини та громадянина. При здійсненні оперативно-розшукових заходів не допускається порушення конституційних свобод людини і громадянина. Окремі обмеження цих свобод мають винятковий і тимчасовий характер та можуть застосовуватись лише за рішенням суду щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства. Як зазначає О.М. Бандурка, оперативно-розшукова діяльність являє собою найбільш результативну державно-правову форму боротьби зі злочинністю. У свою чергу, М.А. Погорецький підкреслює, що, за даними зарубіжних і вітчизняних фахівців, понад 85% злочинів розкривається оперативно-розшуковими підрозділами із застосуванням оперативно-розшукових заходів [6]. Ці факти свідчать про високу ефективність оперативно-розшукових заходів, але при цьому не можливо уникнути обмежень прав і свобод громадян, щодо яких проводяться ці заходи, тому на законодавчому рівні закріплено гарантії законності проведення ОРД та відповідні механізми забезпечення цих гарантій. Так, Кримінальним процесуальним кодексом [2] передбачено, що такі оперативно-розшукові заходи, як негласні слідчі (розшукові) дії, проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб та виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів (ст. 246). У статті 4 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципах верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини. Але для дотримання вищезазначених гарантій недостатньо лише самого їх законодавчого закріплення – необхідною умовою законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності повинно бути надійна система нагляду і контролю за додержанням законів.

Згідно зі ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» [4] прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами і виконуючи обов'язки, передбачені Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність" та Кримінальним процесуальним кодексом України. Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню. Видання прокурором розпоряджень поза межами його повноважень тягне за собою відповідальність, передбачену законом. Законом визначено коло суб'єктів, що здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності. Так, відповідно до ЗУ «Про ОРД» нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, кері-

вниками регіональних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України прокурорами Генеральної прокуратури України та уповноваженими наказом керівника регіональної прокуратури прокурорами відповідних регіональних прокуратур. Керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів (ст. 14).

Як зазначає О.П. Острійчук, складність процедури заведення оперативно-розшукової справи, таємність дій та порушення встановленого законом порядку проведення заходів є актуальним питанням, оскільки при провадженні даного виду діяльності порушуються права громадян, з метою зменшення порушень яких законодавець передбачив прокурорський нагляд за даним видом діяльності. Загалом, як зазначає вчений, організація прокурорського нагляду за законністю слідчих та процесуальних дій, оперативно-розшукових заходів на стадії порушення кримінальної справи обумовлена обов'язком прокурорів усіх рівнів здійснювати нагляд за додержанням законів при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про вчинені злочини або ті, що готуються, при провадженні дослідних перевірок [7]. Зокрема, в Наказі Генеральної прокуратури України № 4/1гн від 3 грудня 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» закріплено конкретні моменти, в яких проводиться прокурорський нагляд, а саме перевірка додержання вимог чинного законодавства щодо: а) заведення оперативно-розшукових справ, підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності; б) наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності; г) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування; д) своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті в ході оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування; д) обґрунтованості продовження, припинення, поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності; е) своєчасності повідомлення про заведення та закриття оперативно-розшукових справ; є) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції та іншим законам України.

Слід звернути увагу, що зазначені завдання прокурорського нагляду за діяльністю органів ОРД для прокуратури є ширшими, ніж ті, що мали місце до прийняття нового КПК України в 2012 році. Відтак, як зазначають В. Глушков та О. Білічак, прокурорський нагляд виступає запорукою законності проведення ОРД та, як наслідок, певною гарантією законності отриманих результатів. Проте, як зазначають вчені, слід мати на увазі, що провадження оперативно-розшукової діяльності завжди пов'язане із дотриманням вимог конспірації, тому залучення до неї інших суб'єктів, нехай і представників уповноважених державних органів, зазвичай не сприяє оперативності прийняття рішень, забезпечення конфіденційності інформації, отриманої внаслідок її проведення, тобто певною мірою перешкоджає її здійсненню. Виходячи із цього, зазначені автори вважають, що межі повноважень прокурорів у сфері нагляду за ОРД не виправдано розширені, порядок його здійснення, що набув чинності одночасно з новим КПК України, перешкоджатиме ефективному провадженню ОРД [7]. Цю думку підтримують В.В. Пашковський та О.П. Кучинська. 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. 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 непідконтрольний суб'єкт протидії злочинності, який діє «як заманеться», адже наділений значними повноваженнями за фактичної відсутності обов'язків ефективного організаційного забезпечення заходів, що спрямовані на протидію злочинності [8]. Не викликає сумніву, що прокурор робить вказівки оперативно-розшуковому органу лише у випадках, коли цього вимагають законодавчі та підзаконні акти. Але із 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 законодавчим встановленим цілям, завданням, внаслідок чого є неефективними [9, с. 130].

З наведеного виникає певне протиріччя: для забезпечення більш надійної конфіденційності та ефективності ОРД необхідно зменшити вплив наглядових і контрольних повноважень прокурора і навпаки – запорукою всезагального дотримання законності, гарантії забезпечення прав і свобод людини є закріплення все більшого контролю за оперативно-розшуковою діяльністю з боку

прокуратури. Варто звернути увагу, що часто науковцями зазначається про дуже широкі повноваження прокурора щодо контролю за ОРД, що є необхідною умовою забезпечення законності, й у даному випадку такий контроль є обґрунтованим і виправданим, оскільки забезпечує значно меншу вірогідність порушення прав людини в ході її здійснення. В рамках сказаного важливо те, що підвищення конфіденційності проведення ОРД підвищує ризик вчинення правопорушень та зловживань органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Прокурорський нагляд не є вкрай розширеним щодо втручання в конфіденційність діяльності органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, оскільки законодавчо визначено, що відомості про осіб, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи і засоби розвідувальної діяльності та організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належать. Важливо й те, що прокурорський нагляд якісно врегульований законодавством, зокрема в наказі Генеральної прокуратури України № 4/1гн від 3 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» зазначено, що уповноваженим прокурорам слід повною мірою використовувати свої права, передбачені законом, щодо проведення перевірок, усунення порушень, допущених при здійсненні оперативно-розшукової діяльності, поновлення порушених прав і свобод громадян, для чого: 1) знайомитися з оригіналами оперативно-розшукових документів і відповідними журналами їх реєстрації й обліку, за наслідками перевірки складати відповідно до правил секретного діловодства довідку. Вживати заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень законів; 2) вимагати письмові пояснення від керівників оперативних підрозділів та осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, щодо виявлених порушень закону та їх причин; 3) надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження та виявлення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, та осіб, які безвісно відсутні. Отже, чіткість визначення і закріплення повноваження прокурора є запорукою того, що діяльність, пов'язана з наглядом, не повинна виходити за межі необхідності. А також важливо знати, що не всі оперативно-розшукові заходи контролює прокурор. Так, конфіденційне опитування здійснюється за ініціативою слідчого, а прокурор лише повідомляється про такі дії (зокрема, деякі оперативно-розшукові заходи контролюються керівником оперативного органу).

Проте таке широке коло повноважень не є гарантією забезпечення дотримання законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, оскільки необхідно враховувати й інші обставини – порушення закону прокурором з метою отримати неправомірну вигоду. Як зазначають А. Шишкін та В. Вінчук, у такому разі за оперативними працівниками під час оперативного обслуговування мають бути закріплені повноваження щодо проведення

оперативно-розшукових заходів, що можуть здійснюватись до заведення оперативно-розшукової справи. Йдеться здебільшого про заходи, що не потребують зовнішнього (суддівського, прокурорського) санкціонування. З точки зору необхідності дотримання законності такі заходи потребують законодавчої легалізації.

Виходячи з наведеного, можемо дійти таких **висновків**:

1) прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, полягає у перевірці додержання вимог чинного законодавства щодо: а) заведення оперативно-розшукових справ, підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності; б) наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності; г) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування; д) своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті в ході оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування; е) обґрунтованості продовження, припинення, поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності; ж) своєчасності повідомлення про заведення та закриття оперативно-розшукових справ; з) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції та іншим законам України;

2) є помилковим говорити про невинуватість побоювань щодо необґрунтовано широкого кола повноважень прокурора стосовно нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, оскільки жорсткі умови нагляду з високою точністю обумовлюють забезпечення прав і свобод людини і громадянина, також необхідно враховувати стан протидії корупції, що останнім часом є незадовільним.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України Верховна Рада України; Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України Верховна Рада України; Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
3. Про оперативно-розшукову діяльність Верховна Рада України : Закон від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
4. Про прокуратуру Верховна Рада України: Закон, перелік від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.

5. Наказ Генеральної прокуратури України № 4/Ігн від 3 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність».

6. Назаров В.В. Сутність обмеження конституційних прав громадян під час проведення оперативно-розшукової діяльності // Юридичний вісник. – 2009. – № 2 (11). – С. 66-69.

7. Мироненко Т. Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність // Митна справа. – 2013. – № 5 (89). – С. 29-35.

8. Пашковський В.В, Кучинська О.П. Прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва за органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Випуск 30. – Т. 2. – С. 143-146.

9. 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.

10. Шишкін А.О. Питання організації оперативного обслуговування підрозділами ДСБЕЗ лінії боротьби з одержанням неправомірної вигоди службовою особою / А.О. Шишкін, В.В. Вінчук // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 432-436.

Винчук В.В., Стрельник Т.Ю. Прокурорський надзор в оперативно-розшуковій діяльності: проблема цілесобразності. Стаття посвячена характеристиці механізму прокурорського надзора за оперативно-розшуковою діяльністю. Розглянуті проблеми нормативного регулювання прокурорського надзора і його необхідності в забезпеченні законності в роботі оперативних підрозділів. Визначено, що окремим аспектом є визначення цілесобразності обмеження самостійності оперативних підрозділів в час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Розглядаються питання дотримання законності органами прокуратури в процесі здійснення надзора за оперативно-розшуковою діяльністю в умовах протидії корупції.

Ключові слова: оперативно-розшукова діяльність, оперативні підрозділи, прокурорський надзор, законність.

Vintsuk V.V., Strelnik T.Yu. Public prosecutions in operational activities: feasibility problem. Because during the search operations are largely limited to the legitimate interests and rights of citizens, such as the right to privacy of correspondence, telephone conversations, freedom of movement, privacy, etc; it is important that actions of conducting operational-search activities do not go beyond legality is necessary in the supervision and control of the conduct of such activities. The objective of this work is the analysis of the supervisory functions of the Prosecutor's Office of Ukraine.

The following topics are relevant as of the years of the Ukrainian independent state (1990) and today, because there are significant scientific achievements: T.E. Mironenko, V.V. Pashkovskiy, O.P. Kuchynska, V.V. Nazarov, S.M. Piskun, A.O. Shishkin, V.V. Vintsuk et al.

In carrying out search operations are not allowed violation of constitutional rights and civil liberties. Some restrictions of these freedoms are an exceptional and temporary nature and may apply only by the court to the person in the actions which are signs of a serious or especially serious crime, and in the cases stipulated by the legislation of Ukraine, to protect the rights and freedoms of others, public safety.

Proceedings of operational activities is always associated with the requirements of secrecy because her involvement in other subjects, though representatives of the authorized state bodies, usually not conducive to speed decision-making, confidentiality of information obtained as a result of its conduct, that is to some extent hindered its implementation. In this case there is a problem: how should correlate independent units that carry out operational-search measures and

clearly defined boundaries and legal grounds prosecutor impact on their organizational component.

It is a mistake to say that there are justifiable feelings about unreasonably wide range of office of the prosecutor of overseeing the observance of laws by bodies that conduct detective and search activity, as the strict conditions of supervision accurately determine the rights and freedoms of man and citizen, as is necessary to consider the state combating corruption in recent years is unsatisfactory.

Keywords: *operational-investigative activity, operational units, prosecution authority, legitimacy.*

Надійшла до редакції 19.04.2017