

## РОЗДІЛ 10

### СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.1

#### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ

#### INDIVIDUAL ASPECTS OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE FUNCTIONING OF THE AUTHORITIES THAT PROVIDE OPERATIONAL SEARCHING ACTIVITY

**Кириченко С.О.,**  
магістрант кафедри кримінального процесу та криміналістики  
*Навчально-науковий інститут права*  
*Університету Державної фіскальної служби України*

Стаття присвячена окремим аспектам прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Висвітлено основні завдання, принципи та заходи, які необхідно здійснювати під час нагляду, та проблематику конкретизації предмету прокурорського нагляду за діяльністю органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, взаємодію працівників прокуратури та оперативних підрозділів щодо прийняття рішень та конспірації. Розглянуто точки зору вчених на поставлені питання. Надано пропозиції щодо покращення ефективності прокурорського нагляду за дотримання законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

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

Статья посвящена отдельным аспектам прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Освещены основные задачи, принципы и меры, которые необходимо осуществлять при надзоре, и проблематика конкретизации предмета прокурорского надзора за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, взаимодействие работников прокуратуры и оперативных подразделений по принятию решений и конспирации. Рассмотрены точки зрения ученых на рассматриваемые вопросы. Даны предложения по улучшению эффективности прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, оперативные подразделения, оперативно-розыскные мероприятия.

The article is devoted to individual aspects of prosecutorial supervision over observance of laws by authorities that provide operational searching activities. The article deals with the basic tasks, principles and measures that should be implemented during the supervision, problems of concretization of subject of prosecutor's supervision on the functioning of authorities that provide operational searching activities and problems of interaction between prosecutors and operational units in decision-making events and conspiracy. The points of views of scientists on this issue considered. The proposals for improving prosecutorial supervision over law enforcement agencies that are engaged in the operational searching activities are given.

Complex of thoughts considered in the article reflects separate block of contemporary issues of prosecutorial supervision in the field of operational search activity. The proposed provisions for a system of operational searching decisions and actions which are included in the subject of prosecutorial supervision, and concerning to violations, committed during their acceptance, is not peremptory, and has controversial nature.

Prosecutor's supervision for operational searching activities has always generated a lot of problems and controversial issues in the grounds of the arraignments and the basis for verification, powers of the prosecutor during the supervision and limits of it's execution. This problem is due to the reform of criminal procedure and operational searching laws.

The article highlights the certain aspects of the prosecutor's supervision of the functioning of the authorities that performs operational searching activities.

**Key words:** prosecutor's supervision, operational searching activities, operational units, operational searching acts.

Забезпечення правопорядку, дотримання прав і свобод людини є пріоритетними завданнями сучасної України на шляху інтеграції до європейського співтовариства. Ефективне їх виконання значною мірою залежить від роботи органів прокуратури, наділених згідно Конституції України та низки інших нормативних актів національної правової системи функцією нагляду за додержанням законів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності під час пошуку й фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб і груп.

Проблемам прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю були присвячені праці значної кількості науковців: П. М. Каркача, І. М. Козьякова, М. В. Косюти, М. Й. Курочки, І. Є. Марочкіна, О. Р. Михайленка, М. А. Погорельського, Ю. М. Грошевого, В. О. Глушкова, Е. О. Дідоренка, С. В. Єськова, В. С. Зеленецького, Б. Г. Розовського, Г. П. Середи, В. О. Черкова, М. Є. Шуило та інших авторів. Утім, в умовах законодавчих змін,

проблеми прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю в частині суб'єктів нагляду залишаються актуальними, що зумовлено подальшим реформуванням кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства.

Метою статті є висвітлення окремих аспектів прокурорського нагляду за діяльністю органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Існуюча правоохоронна система, до якої входять і оперативні підрозділи, усе з більшою напругою стримує посилений натиск злочинності, її організованих форм, корупції. Загострення сучасної ситуації у сфері забезпечення законності й правопорядку при реформуванні правоохоронних органів зумовлює віддання переваги комплексному використанню та більш чіткій координації зусиль прокуратури й оперативних підрозділів по захисту конституційних гарантій прав і свобод громадянина з метою підвищення ефективності боротьби зі злочинністю,

виключення негативних відомчих інтересів, протистояння [1, с. 110].

Зауважимо, що загальні засади прокурорського нагляду в сфері оперативно-розшукової діяльності закріплено в положеннях законів України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність», згідно з якими нагляд має своїм завданням сприяти:

1) розкриттю кримінальних правопорушень, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних та кримінально протиправних посягань;

2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення;

3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охороні прав і законних інтересів осіб при здійсненні кримінального провадження;

5) здійсненню заходів щодо запобігання кримінальним правопорушенням, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню [2, с. 231].

Зокрема, М. Й. Курочка та П. М. Каркач, досліджуючи Закон України «Про прокуратуру», згідно якого предметом прокурорського нагляду є додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, роз'яснюють це положення наступним чином. На їх переконання, це означає: додержання законів щодо охорони прав і свобод людини й громадянина; додержання встановленого порядку здійснення оперативно-розшукової діяльності; забезпечення законності рішень, що приймаються оперативно-розшуковими підрозділами [3, с. 300].

Убачаючи в такій трактовці певну її узагальненість, автори послідовно конкретизують предмет прокурорського нагляду до законності проведення оперативно-розшукових заходів, а саме:

а) додержання законодавства про суб'єктів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

б) додержання законодавства про підстави для проведення оперативно-розшукових заходів;

в) додержання законодавства про види оперативно-розшукових заходів;

г) додержання законодавства про умови проведення оперативно-розшукових заходів;

ґ) додержання законодавства про строки ведення оперативно-розшукових заходів;

д) додержання законодавства про порядок документування оперативно-розшукових заходів і реалізацію матеріалів цієї діяльності [3, с. 303].

Дійсно, запропонований підхід є виваженим і обґрунтованим, оскільки саме оперативно-розшукові заходи є основним і вельми специфічним інструментом оперативно-розшукової діяльності у досягненні її цілей. Завдяки цьому позиція вчених користується широкою підтримкою фахівців у галузі оперативно-розшукової діяльності та прокурорського нагляду за її законністю з незначною різницею в акцентуаціях обраних аспектів досліджень [2, с. 232].

Наприклад, С. В. Єськов, аналізуючи думки наукової спільноти, а також урахувуючи вичерпний перелік підрозділів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність (ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»), та повноваження прокурора при реалізації наглядової функції (ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»), констатує, що в широкому розумінні предмет прокурорського нагляду можна визначити як забезпечення дотримання відповідними підрозділами встановленого законом порядку і підстав проведення оперативно-розшукових заходів, а також законності прийнятих ними рішень [4, с. 140].

У свою чергу, М. А. Погорецький та І. О. Сухачова, вивчаючи особливості використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності на досудових стадіях кри-

мінального процесу, до предмету прокурорського нагляду відносять:

– законність та обґрунтованість підстав для проведення оперативно-розшукових заходів;

– порядок проведення певного оперативно-розшукового заходу;

– порядок використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності в ході прийняття відповідного процесуального рішення;

– дотримання прав, свобод і законних інтересів осіб, які залучаються до сфери оперативно-розшукової діяльності [5, с. 66].

Законність оперативно-розшукових рішень, у тому числі рішень про проведення оперативно-розшукових заходів, як елемент прокурорського нагляду в сфері оперативно-розшукової діяльності, виділяється й іншими поважними авторами. При цьому в більшості досліджень відповідні положення відзеркалено на рівні формальної констатації, уникаючи системного аналізу рішень у форматі комплексу їх різновидів [2, с. 232].

В сучасних умовах успішне розкриття багатьох категорій злочинів залежить від своєчасного, правильного та ефективного проведення оперативно-розшукових заходів. Гарантом законності в ході їх проведення виступають відповідні прокурори, коло яких передбачено Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», та конкретизовано Наказом Генерального прокурора України від 03 грудня 2012 року № 4/Ігн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність» [6].

Однак, як бути в тому випадку, коли об'єктом оперативної розробки виступають самі прокурорські працівники, особливо при розслідуванні корупційних проваджень, в яких матеріали оперативно-розшукової діяльності є основним доказом протиправної поведінки особи? В такій ситуації виникає певна неузгодженість, оскільки працівники прокуратури, які здійснюють нагляд за оперативно-розшуковими заходами щодо своїх колег, умисно або з необережності можуть бути джерелом витoku оперативної інформації. Ця неузгодженість полягає у неврегульованості питання вирішення конфлікту інтересів, що виникає між функцією нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, яку покладено на систему органів прокуратури, та функціональним завданням спецпідрозділів Служби безпеки України боротися з організованою злочинністю шляхом здійснення оперативно-розшукових заходів, в тому числі, стосовно корумпованих або причетних до злочинної діяльності співробітників органів прокуратури. Співробітникам зазначених підрозділів прокуратури надано право, серед іншого, вимагати від оперативних підрозділів для перевірки нормативні акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів, а також скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону [7]. Тобто прокурори, які здійснюють нагляд, мають можливість не тільки ознайомлюватись з матеріалами оперативно-розшукових справ, але й певною мірою безпосередньо впливати на процес здійснення оперативно-розшукової діяльності в окремих кримінальних провадженнях. Виконання зазначених вимог законодавства в практичній діяльності спецпідрозділів призводить до необхідності пошуку специфічних способів документування протиправної діяльності високопосадових співробітників прокуратури таким чином, щоб і вимоги законодавства витримувати, і, в той же самий час, з огляду на необхідність дотримання вимог конспірації, не ознайомлювати прокурорів з наглядом з усіма відомими фактами причетності до протиправної

діяльності окремих їх колег та керівників. Це не тільки негативно впливає на процес оперативно-розшукової діяльності в таких провадженнях, на його результативність, а також призводить до порушення законності оперативними працівниками шляхом приховування окремих матеріалів від прокурора, що здійснює нагляд. Отже, практика документування корупційної та злочинної діяльності у складі організованих злочинних угруповань окремих співробітників органів прокуратури, статистичні показники результатів роботи спецпідрозділів на цьому напрямку, а також аналіз законодавства, що регулює правовідносини органів прокуратури з підрозділами Служби безпеки України в питаннях прокурорського нагляду, дають підстави стверджувати про наявність конфлікту між інтересами держави, що полягають у нагляді за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, та інтересами, що полягають у необхідності забезпечення викриття можливих протиправних діянь представників органів, які здійснюють такий нагляд від імені держави [8, с. 2].

Порушення й зловживання однаково характерні як для оперативних підрозділів, так і для співробітників прокуратури. Звернемо увагу на те, що повідомлення засобів масової інформації й Інтернет простір просто насичені безпрецедентними фактами зловживань та корупції серед працівників прокуратури. Все це зумовлює необхідність здійснення вивіреної оперативно-розшукової політики, збалансованості повноважень контрольно-наглядових і підконтрольних органів [9, с. 169].

Висвітлене питання також видається актуальним ще й тому, що органи прокуратури, використовуючи право нагляду за дотриманням законів оперативно-розшуковими підрозділами, маючи при цьому можливість певним чином впливати на процес здійснення оперативно-розшукової діяльності, не несуть жодної відповідальності за остаточний результат, оскільки законодавчими та нормативними актами механізми такого контролю не визначені. Так, навіть за висновками іноземних експертів, наприклад, Європейської комісії за ефективність правосуддя (Commission europeenne pour l'efficacite de la justice (CEPEJ)) в Україні відсутня система моніторингу та контролю за роботою прокуратури [10].

Як слушно зазначає Г. П. Серeda, в наглядовій діяльності прокуратури, яка здійснюється у сфері оперативно-розшукової діяльності, є багато вузьких місць і недоліків, випадків nereагування, неналежного або формального реагування на порушення законності органами оперативно-розшукової юрисдикції [11, с. 14].

В. В. Луцик пропонує внести зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а саме доповни-

ти ст. 14 Закону ч. 2 такого змісту: «У випадку заведення оперативно-розшукової справи щодо прокурорських працівників, нагляд за додержанням законів по цих справах здійснюють спеціально уповноважені судді апеляційних суддів, а якщо справа заводиться стосовно судді, санкції на проведення оперативно-розшукових заходів дає Генеральний прокурор або його заступник». Що стосується прокурорів та суддів, які займають особливо відповідальні посади, то у випадках необхідності здійснення стосовно них оперативно-розшукових заходів, які обмежують їх конституційні права, спецпідрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю повинні мати повноваження діяти з санкції лише керівника органу». На думку вченого, запропонований підхід дещо звужить гарантовані права для високопосадових прокурорів та суддів. Однак, такі норми законодавства мають розглядатися як плата цих осіб за публічність, а також як гарантія суспільства і держави щодо сумлінності та законності їх повсякденної праці на високих посадах. Запропонований підхід до вирішення окресленої проблеми конфліктів інтересів, що виникають в процесі нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю, є лише одним зі способів її розв'язання з метою запровадження оптимальної для нашої держави моделі правоохоронної системи та реформування ролі та функцій прокуратури у вітчизняному законодавстві [8, с. 3].

Як висновок, можна сказати, що великі надії покладені на реформування прокуратури та органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, оскільки їхня система застаріла і в умовах сьогодення є малоефективною, оскільки суспільні відносини не стоять на місці, а розвиваються. Для ефективного контролю і нагляду зі сторони органів прокуратури вбачається доцільним зробити наступні кроки:

- 1) вдосконалення законодавства щодо повноважень прокурора та його відповідальності;
- 2) забезпечення працівників прокуратури достатньою заробітною платою, що зменшить ризик отримання неправомірної вигоди;
- 3) вдосконалення системи відбору кадрів як працівників органів прокуратури, так і працівників органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;
- 4) переатестацію вже працюючих осіб органів прокуратури та оперативних підрозділів;
- 5) забезпечення гарантії самостійності працівників органів прокуратури в аспекті здійснення відповідних повноважень.

Це лише мала частина заходів, що необхідні для покращення дієвості системи прокуратури та органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Курочка М. Й. Законність в оперативно-розшуковій діяльності та прокурорський нагляд за її дотриманням / М. Й. Курочка // Луганський інститут внутрішніх справ ; За ред. проф. Е. О. Дідоренко. – Луганськ : РВВ ЛІВС, 2001. – 176 с.
2. Бабічев Д. О. Прокурорський нагляд за законністю рішень в оперативно-розшуковій діяльності : запрошення до дискусії / Д. О. Бабічев // Вісник кримінального судочинства. – 2014. – № 1/2015. – С. 240.
3. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : підручник / М. Й. Курочка, П. М. Каркач // МВС України, Луганська академія внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України ; За ред. проф. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 424 с.
4. Оперативно-розшукове супроводження кримінального судочинства в Україні : навчальний посібник / Б. І. Бараненко, О. В. Бочковий, С. В. Єськов та ін. ; за ред. проф. К. В. Антонова, проф. Б. І. Бараненка ; МВС України, Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 216 с.
5. Погорельський М. Прокурорський нагляд за законністю використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності на досудових стадіях кримінального процесу / М. Погорельський, І. Сухачова // Вісник національної академії прокуратури України. – 2010. – № 4. – С. 64–70.
6. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : Наказ Генерального прокурора України від 03 грудня 2012 року № 4/1 гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/94102>.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
8. Луцик В. В. Шляхи вдосконалення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю / В. В. Луцик // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 12. – С. 5.
9. Тарасенко Р. В. Про невідповідність прокурорського нагляду за здійсненням оперативно-технічних заходів режиму охорони інформації з обмеженим доступом / Р. В. Тарасенко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 168–170.
10. An overview European Commission for the Efficiency of Justice : efficiency and quality of justice [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/eval\\_2010\\_par\\_pays\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/eval_2010_par_pays_en.asp).
11. Серeda Г. Законність оперативно-розшукової діяльності як мета та завдання прокурорського нагляду / Г. Серeda // Вісник Національної Академії Прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 11–17.