

УДК 343.1

Щадило А. А., заступник начальника  
ГУМВС України в м. Києві

## Нагляд за діяльністю оперативних підрозділів ОВС у кримінальному судочинстві

Автором досліджено теоретичні та практичні аспекти правового регулювання нагляду за діяльністю оперативних підрозділів ОВС у кримінальному судочинстві. Здійснено аналіз наглядових повноважень прокурора, та на основі їх співставлення з наглядом та контролем в їх теоретико-правовому значенні, з метою реального забезпечення процесуальної самостійності оперативних підрозділів у кримінальному судочинстві запропоновано вилучити з ч. 2 ст. 36 КПК України пункти 4 і 5, та внести відповідні зміни до ст. 41 КПК України.

**Ключові слова:** нагляд, прокуратура, оперативні підрозділи, органи досудового розслідування, кримінальне судочинство, оперативно-розшукова діяльність, кримінальне провадження, слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії.

Автором исследовано теоретические и практические аспекты правового регулирования надзора за деятельностью оперативных подразделений органов внутренних дел в уголовном судопроизводстве. Надзор рассматривается автором как форма контроля. Хотя, прокуратура и является органом внешнего контроля над оперативными подразделениями, который осуществляется в форме процессуального руководства досудебным расследованием. Вместе с тем, такой надзор в отличие от надзора за ОРД, есть косвенным, опосредствованным уголовным производством и органом досудебного расследования. По мнению автора, надзор прокуратуры за оперативными подразделениями в уголовном судопроизводстве, хотя и имеет определенные общие признаки с надзором за органами, которые осуществляют ОРД, однако он имеет отличие от последнего, так как осуществляется в пределах надзора за соблюдением законов во время производства досудебного расследования в форме процессуального руководства последним.

**Ключевые слова:** надзор, прокуратура, оперативные подразделения, органы досудебного расследования, уголовное судопроизводство, оперативно-розыскная деятельность, уголовное производство, следственные (розыскные) действия, негласные следственные (розыскные) действия.

The author studies the theoretical and practical aspects of the legal regulation of the supervision of operative divisions of internal affairs bodies in criminal proceedings. However, such oversight as opposed to oversight of operational and investigative activity, there is an indirect, mediated criminal proceedings and pre-trial investigation authority. Supervision is regarded by the author as a form of control. While the prosecutor's office and is an organ of external control over the operational units, which takes the form of pre-trial investigation procedure manual.

**Keywords:** supervision, the prosecutor's office, operational units, bodies of pre-trial investigation, criminal justice, operatively-search activity, the criminal proceedings, investigative (inquiry) actions, undercover investigative (inquiry) actions.

**Постановка проблеми статті.** Аналіз звітів про роботу прокурора, звітності про роботу органів досудового розслідування, єдиних звітів про кримінальні правопорушення Генеральної прокуратури України [1] (далі - ГПУ) за період з 2013 року по 2015 роки засвідчив наявність загальної тенденції до зниження порушень законності в діяльності працівників правоохоронних органів, що підтверджено зменшенням кількості направлених до суду кримінальних проваджень по кримінальних правопорушеннях, вчинених працівниками правоохоронних, у т.ч. органів внутрішніх справ (далі - ОВС), розглянутих подань щодо додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність (далі - ОРД) та досудове розслідування, а також ряду кримінальних правопорушень.

Суттєвим є те, що у досліджений періоді з цієї кількості подань за фактами за-

стосування незаконних методів досудового розслідування склали 10,4 та 2 відповідно, по яких притягнуто до дисциплінарної відповідальності у 2013 році – 23 та 2014 році – 6 працівників ОВС. Кількість повідомлень про підозру працівникам ОВС за направленими до суду кримінальними провадженнями зменшилась з 99 до 6.

Прикро констатувати, але продовжують існувати суттєві порушення вимог Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), наприклад, щодо недопустимості доказів, отриманих внаслідок істотного порушення прав і свобод людини, щодо проведення слідчих (розшукових) дій. Так, вироком Чорнобаївського районного суду Черкаської області виправдано Й. у зв'язку з недоведеністю його вини в учиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 307КК України, оскільки оперативна закупка наркотичних засобів здійснювалася за відсутності конкретних та об'єктивних підстав, чим порушені права та свободи людини, а тому отримані докази визнано недопустимими. Крім того, на порушення вимог ст. 223 КПК України проведено слідчу дію з вилучення в Й. пакета із частинами рослин зеленого кольору та мічених грошових коштів [2, с. 8].

Звісно, це лише певним чином репрезентує результати нагляду за правоохоронними органами, в т.ч. оперативними підрозділами. Звіти про результати нагляду органами прокуратури за оперативними підрозділами не є загальнодоступними з кінця 2010 року, коли ГПУ припинено оприлюднення інформації про стан законності в державі відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», яка надавалась до Верховної Ради України, де можна було б вивчити дані про незаконно заведені оперативно-розшукові справи і т.п. Не є системними повідомленнями в ЗМІ на кшталт того, що Генеральна прокуратура перевірила стан додержання законодавства при здійсненні ОРД [3].

**Сучасний стан нагляду** за діяльністю оперативних підрозділів ОВС у кримінальному судочинстві виявляє доцільність створення системи загальнодоступного моніторингу результатів нагляду, які мають бути достовірними тобто ґрунтуватися на реальних фактах, цифрах, подіях, про що в останньому випадку слушно розмірковує Кислий А.М. [4, с. 213].

Нагляд за діяльністю оперативних підрозділів у кримінальному судочинстві як об'єкт дослідження стосується досить широкого спектру питань, як-то правового статусу органів, які здійснюють нагляд, та органів над діяльністю яких такий нагляд здійснюється, предмет, строки нагляду тощо. Проте, враховуючи обмежений обсяг даного виду робіт вважаємо за необхідне зупинити свою увагу на окремих теоретичних та практичних аспектах нагляду за діяльністю оперативних підрозділів ОВС у кримінальному судочинстві, що є актуальним на фоні реформування органів прокуратури та ОВС.

**Мета даної статті** полягає у тому, щоб здійснити аналіз правової регламентації нагляду за діяльністю оперативних підрозділів ОВС у кримінальному судочинстві та визначити загальні шляхи його оптимізації.

**Стан дослідження.** Вітчизняна наука багата доктринальними позиціями у сфері нагляду за діяльністю оперативних підрозділів ОВС у кримінальному судочинстві, але з об'єктивних причин знаходиться тільки на початку опрацювання нового емпіричного матеріалу, що регулярно з'являється з початку проведення кардинальних змін у вітчизняному кримінальному процесуальному законодавстві.

Питаннями нагляду за діяльністю оперативних підрозділів займаються багато вчених,

серед яких: О.М. Бандурка, С.Г. Братель, Д.Н. Бахрах, В.М. Горєв, С.Ф. Денисюк, О.В. Джафарова, М.О. Іллічов, І.М. Козьяков, А.М. Куліш, О.М. Музичук, В.В. Новіков, О.І. Остапенко, К.О. Соломатіна, І.І. Троханенко, С.В. Шестак та інші.

Загальні засади процесуального керівництва прокуратури, провадження оперативно-розшукових заходів, окремі питання нагляду за оперативними підрозділами висвітлено в працях таких вітчизняних учених та практиків, як Б.І. Бараненка, Б.Т. Безлепкіна, А.В. Белоусова, Є.М. Блажівського, В.В.Гевко, В.А. Глазкова, В.А. Дашко, Е.О. Дідоренка, Є.А. Доля, І.М. Козьякова та інші.

Однак поява інституту негласних (слідчих) розшукових дій (далі - НСРД) у КПК викликала жваві дискусії серед наукового товариства, виділивши серед них як своїх прихильників, так і своїх критиків.

Вказане безсумнівно вказує на актуальність розглядуваного питання та підтверджує необхідність його ґрунтовного наукового дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Нагляду за діяльністю оперативних підрозділів ОВС як вид діяльності суб'єкта владних повноважень в кримінальному судочинстві ґрунтується на положеннях, запозичених від науки управління. Так, у повсякденному житті ми розуміємо нагляд, як дію в значенні наглядати, або як групу осіб чи органи влади, що наглядають за ким-, чим-небудь [5, с. 49].

Загально визнаним в юриспруденції є те, що під наглядом розуміють вид державного контролю по забезпеченню законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду передбачає постійний, систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності [6, с. 140].

О.Б. Комарницька та С.В. Нестеренко, думку яких розділяє М.Л. Грібов, на хвилі новел КПК України розглядають прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва [7, с. 276; 8, с. 26], що не зовсім вкладається в стандартну управлінську модель відносин в ОВС: керівник (начальник) - підлеглий.

Деякі вчені звертають увагу на те, що контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності — нагляду, хоча у них є деякі однакові риси, їх поєднують єдина мета — забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи — перевірки, спостереження, витребування звітів, відбирання пояснень, обов'язковість виконання вказівок та ін. Треба, однак, зазначити, що контроль має переважно відомчий характер, а нагляд надвідомчий. Нагляд потрібно розглядати як самостійний елемент контрольно-наглядової діяльності державних органів [9, с. 145].

При цьому, О.Є. Кравченко слушно звертає увагу на різницю завдань суб'єктів прокурорського нагляду та суб'єктів відомчого контролю. Відомчий контроль є внутрішнім, у той час як прокурорський нагляд завжди зовнішній [10, с. 161]. Подібної точки зору дотримується О.Ф. Климюк [11, с. 79, 85].

Практика прокурорського нагляду за діяльністю оперативних підрозділів у кримінальному судочинстві з врахуванням норм чинного КПК України дає підстави стверджувати, що нагляд прокурора в цій частині досудового розслідування відбувається через інститут процесуального керівництва за проведенням НСРД шляхом вчинення наступних дій: 1) доручення слідчому, органу досудового розслідування проведення НСРД; 2) надання вказівок цим же суб'єктам щодо проведення НСРД; 3) доручення проведення

НСРД оперативним підрозділам; 4) погодження або відмови у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення НСРД чи самостійного подання слідчому судді таких клопотань; 5) скасування вищестоящим прокурором (Генеральним прокурором України, прокурорами обласного рівня, міськими, районними та прирівняними до них, їх першими заступниками і заступниками) незаконних та необґрунтованих постанов слідчих та підпорядкованих прокурорів, у т.ч. щодо проведення НСРД [12, с. 44].

З урахуванням цього вважаємо контроль та нагляд в кримінальному судочинстві категоріями, запозиченими з управління. Нагляд у такому разі можна розглядати, як зовнішній контроль, і без якого не може забезпечуватись реалізація основних принципів кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності. При цьому, у широкому розумінні слова нагляд ми все ж таки розрізняємо, як майже рівнозначне явище по відношенню до контролю. Зокрема, відповідно до ст. 1 чинного Кримінального процесуального кодексу України кримінальне процесуальне законодавство складається з відповідних положень Конституції України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, КПК України та інших законів України. Під цим кутом зору в Конституції України закріплено загальний обов'язок Прокуратури України у частині нагляду за додержанням законів органами, які проводять ОРД, дізнання, досудове слідство, який рівнозначний контролю з боку МВС України за ознакою самостійності підстав, але не глибини та кола повноважень.

На підтвердження цього звернемось до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», яким впроваджено і визначено систему цивільного контролю, особливості та обмеження у здійсненні контролю. В даному законі зазначено, про контроль за діяльністю оперативних підрозділів, які проводять ОРД, а також органами досудового розслідування, його здійснення з дотриманням вимог законів України «Про оперативно-розшукову діяльність», інших законів та КПК України, однак жодна норма не містить згадування про нагляд.

Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з: парламентського контролю; президентського контролю; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; громадського контролю.

Отже, законодавець розглядає нагляд як форму контролю. Тобто прокуратура є органом зовнішнього контролю над оперативними підрозділами, що здійснюється у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Разом із тим, такий нагляд на відміну від нагляду за ОРД, є непрямим, опосередкованим кримінальним провадженням та органом досудового розслідування. Іншими словами нагляд прокуратури за оперативними підрозділами у кримінальному судочинстві, хоч і має певні спільні ознаки з наглядом за органами, що здійснюють ОРД, про які вдало зазначають В.О. Прядко та О.Б. Комарницька [13], однак є відмінним від останнього, так як здійснюється в межах нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Іншим питанням, пов'язаним з наглядом прокуратури за діяльністю оперативних підрозділів у кримінальному судочинстві, є його межі.

Як раніше зазначалось, нагляд прокурора в цій частині досудового розслідування відбувається в межах повноважень, закріплених в ч. 2ст. 36 КПК України та у формі процесуального керівництва за досудовим розслідуванням в частині проведення

оперативними підрозділами слідчих (розшукових) дій та НСРД.

Однак, вважаємо, що певні наглядові повноваження прокурора виходять за межі правової природи нагляду.

Так, з етимологічної точки зору, «нагляд» розуміється як спостереження з метою перевірки [14, с. 318]. Призначення нагляду полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їх наслідків та притягненні винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [15, с. 223-224].

В теоретико-правовому сенсі нагляд має принципові відмінності від контролю (державного, судового, парламентського, громадського), оскільки в його основі лежить не перевірка виконавської діяльності, а інша управлінська діяльність е з нагляду над поведінкою суб'єкта управління, щоб останній не здійснював неправомірних дій, які можуть заподіяти шкоду суспільству та окремим громадянам [16, с. 274].

Відповідно до пунктів 4 і 5 ч. 2 ст. 36 КПК України, прокурор здійснює нагляд, уповноважений в т.ч.:

- 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 цим Кодексом;

- доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам.

З вказаного видно, що пунктом п. 4 і 5 ч. 2 ст. 36 КПК України прокурор наділений наглядовими повноваженнями, за якими він має право доручати вчинення процесуальних дій певним суб'єктам, над якими він здійснює нагляд, та більше того ще й брати участь у їх проведенні, а окремі з них - проводити особисто. Тобто в рамках нагляду за досудовим розслідуванням держава наділила прокурора повноваженнями не тільки щодо опосередкованого втручання в діяльність піднаглядного суб'єкта шляхом доручення на проведення процесуальних дій, але й прямого втручання шляхом особистого проведення слідчих (розшукових) та процесуальних дій.

В даному разі, на нашу думку, повноваження прокурора виходять за рамки поняття нагляду, теоретико-правової природи останнього, що є неприпустимим. Висновок проте, що наглядові повноваження прокурора в КПК України містять не характерні для нагляду, як виду управлінської діяльності, повноваження, аргументується також тим, що жоден інший контролюючий орган в порівнянні з прокуратурою не має права прямо чи опосередковано втручатись в діяльність підконтрольного суб'єкта.

Більше того, зазначені вище наглядові повноваження прокурора прямо звужують процесуальну самостійність органів досудового розслідування передбачену ч. 5 статті 40 КПК України. Це ж саме стосується оперативних підрозділів, котрі на час проведення слідчих (розшукових) дій та НСРД користуються повноваженнями слідчого.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що з метою реального забезпечення процесуальної самостійності оперативних підрозділів необхідним є вилучення з ч. 2 ст. 36 КПК України пунктів 4 та 5, а також внесення відповідних змін до ст. 41 КПК України. При цьому, необхідно зауважити, що така пропозиція жодним чином не зменшує можливості прокуратури внаслідок дотриманням законів органами досудового розслідування та оперативними підрозділами.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Статистична інформація [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=110140&c=edit&\\_c=fo#](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110140&c=edit&_c=fo#) (дата звернення: 25.08.15). — Назва з екрана.
2. Аналіз стану дотримання законності слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України під час здійснення досудового розслідування в кримінальних провадженнях за 9 місяців 2014 року : від 20.10.2014 р. № 13/5/2-786
3. Генеральна прокуратура перевірила стан додержання законодавства при здійсненні ОРД в ДПтС України, регіональних пенітенціарних установах та місцевих прокуратурах // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=res&id=148517&s=print](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=res&id=148517&s=print) (дата звернення: 20.05.15). — Назва з екрана.
4. Кислий А.М. Актуальні питання організації відомчого контролю за оперативно-розшуковою діяльністю // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2013. - № 1 (29). — С. 212-216.
5. Словник української мови: в 11 т., Т. 5 / за ред. Л.А. Юрчук та ін. - К.: Наукова думка, 1974. — 458 с.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 2 / ред. Ю. С. Шемшученко та ін. - К.: «Укр. енцикл.». — 1999. - 741 с.
7. Комарницька О.Б., Нестеренко С.В. Роль і місце прокурора при фіксації ходу та результатів проведення негласних слідчих (розшукових) дій // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. — 2015. - № 1. — С. 270-278.
8. Грібов М.Л. Прокурорський нагляд за виконанням доручень на проведення негласних слідчих (розшукових) дій при розслідуванні грабежів та розбоїв // Вісник кримінального судочинства. - 2015. — № 1. - С. 23-28.
9. Тюн В.Н. Співвідношення контролю і нагляду правоохоронних органів у сфері охорони природи // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету: юриспруденція. — 2013. - № 6-1, том 2. — С. 144-147.
10. Кравченко О.Є. Форми діяльності прокурора із здійснення нагляду під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному провадженні / О. Є. Кравченко // Форум права. — 2015. — № 1. — С. 158—162 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_27.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_27.pdf)
11. Климяк О.Ф. Прокуратура в системі суб'єктів зовнішнього контролю за оперативно-розшуковою діяльністю підрозділів Міністерства внутрішніх справ України // Юридична наука. - 2014. — № 2. - С. 78-87.
12. Прядко В.О. Мета, завдання та суть прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва негласними слідчими (розшуковими) діями // Судова апеляція. Кримінальне право та кримінальний процес. — 2015. - № 1 (38). — С. 42-49.
13. Прядко В.О., Комарницька О.Б., Порівняльна характеристика оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій крізь призму наглядової діяльності прокурора як процесуального керівника [Текст] // Часопис цивільного і кримінального судочинства. - 2014. - № 1. - С. 62-71.
14. Новый тлумачний словник української мови / Уклад.: В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. — К.: Аконті, 1999. — 489 с.
15. Адміністративне право України. (Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.); За ред. Ю.П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 520 с.
16. Собакарь А.О. Адміністративний нагляд як спосіб забезпечення законності публічному управлінні / [Текст] // Порівняльно-аналітичне право. — 2013. - № 3-1. — С. 273-275.