

УДК 347.963:340.13

О.М. Кальчук,  
здобувач ДНДІ МВС України

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В МЕЖАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВАХОХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті проведено дослідження законодавчої бази, яка регулює діяльність посадових осіб органів прокуратури України у напрямі здійснення ними нагляду за додержанням законів України відповідними посадовими особами, які здійснюють оперативно-розшукову, експертно-криміналістичну діяльність, дізнання та досудове розслідування. Вказується на певні нормативно-правові прогалини. Звертається увага на проблематику здійснення нагляду за додержанням законів у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблемних питань. Надано авторське визначення поняття прокурорського нагляду за додержанням законів у напрямі здійснення оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльності, дізнання, досудового розслідування.*

**Ключові слова:** *нагляд, додержання, прокуратура, інформація, законодавство, механізм.*

*В статье проведено исследование законодательной базы, регулирующей деятельность должностных лиц органов прокуратуры Украины относительно осуществления ими надзора за соблюдением законов Украины соответствующими должностными лицами, которые осуществляют оперативно-розыскную, экспертно-криминалистическую деятельность, дознание и досудебное расследование. Указываются определенные нормативно-правовые пробелы. Обращается внимание на проблематику осуществления надзора за соблюдением законов в сфере работы с информацией с ограниченным доступом. Предложены возможные пути решения проблемных вопросов. Дано авторское определение понятия прокурорского надзора за соблюдением законов относительно осуществления оперативно-розыскной, экспертно-криминалистической деятельности, дознания, досудебного расследования.*

**Ключевые слова:** *надзор, соблюдение, прокуратура, информация, законодательство, механизм.*

*In paper the research of the legislative basis of the regulating activity of the officials of the bodies of prosecutor's office concerning an implementation by them of the supervision of the observance of laws of Ukraine by the corresponding officials which carry out an operational search, expert and criminalistic activity, inquiries and pre-judicial investigation is carried out.*

*It is specified the certain standard and legal gaps. The attention to a perspective of an implementation of supervision of the observance of laws in the field of information with the limited access is paid. Possible solutions of the issues are offered. Author's definition of the concept of public prosecutor's supervision of observance of laws concerning*

*the implementation of operational search, expert and criminalistic activity, inquiry, pre-judicial investigation is provided.*

**Keywords:** *supervision, observance, prosecutor's office, information, legislation, mechanism.*

Здійснення правозахисної діяльності органами прокуратури України повинно відбуватися виключно на основі дотримання уповноваженими посадовими особами чинного законодавства України, а також підзаконних нормативно-правових актів, у таких формах реалізації норм права, як виконання посадових обов'язків, використання передбачених за посадою прав, застосування норм права та додержання заборон, що передбачені у зв'язку зі здійсненням професійної службової діяльності та можуть впливати на ефективність її здійснення. Водночас не секрет, що жодна правова база не є досконалою, не стали винятком на цьому тлі й ті нормативно-правові акти, які регламентують діяльність у сфері здійснення правозахисної діяльності.

Досліджуючи зазначену проблематику, можна зауважити, що навіть якщо конкретний нормативно-правовий акт на момент розробки та прийняття і охоплює коло питань, які в певній сфері в загальнодержавному масштабі потребують правового врегулювання, то з часом, динаміка розвитку суспільства прямо впливає на виникнення неврегульованого кола питань, законодавчих колізій, неточностей та суперечностей правової бази.

Крім того, як і будь-яка інша, правозахисна сфера діяльності органів прокуратури України передбачає виникнення і розвиток управлінських відносин у зазначеній сфері, що ґрунтуються на ієрархічному принципі "керівник-підпорядкований". Ця особливість, в умовах нових викликів злочинного світу вимагає вироблення підходів щодо вдосконалення здійснення висококваліфікованого управлінського впливу на підлеглих з боку керівного складу органів та структурних підрозділів прокуратури України, ефективної організації їх діяльності на основі чинного законодавства України, а також здійснення контролю за їх діяльністю у сфері здійснення ними правозахисної діяльності.

Саме тому, на нашу думку, особливо актуальним вбачається вироблення шляхів удосконалення правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України на основі дослідження сукупності нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері правозахисної діяльності органів прокуратури України, з метою пошуку законодавчих колізій, неточностей та суперечностей.

Значний вклад у дослідження діяльності органів прокуратури України зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.С. Зеленецький, В.К. Звірбуль, А.Ф. Козлов, М.В. Косюта, І. Козьяков, М.А. Погорецький, М. Руденко.

Водночас слід зауважити, що більшість висвітлених позитивних результатів їх досліджень вже знайшли своє практичне впровадження, однак деякі питання в адміністративно-правовій сфері здійснення правозахисної діяльності органів прокуратури залишаються невирішені й понині.

У статті 68 Конституції України зазначено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [1, ст. 68].

Виконання цієї норми покладається також і на посадових осіб правоохоронних органів України, які через безпосереднє виконання посадових обов'язків у сфері попередження, розслідування і розкриття злочинів та правопорушень здійснюють відповідну функцію держави.

Водночас для забезпечення точної та неухильної реалізації зазначеної вище норми Конституції України бажаним та необхідним для суспільства і держави є здійснення контрольної-наглядової функції, реалізацію якої поряд з іншими функціями покладено на посадових осіб органів прокуратури України.

Так, відповідно до статті 1 та 2 Закону України “Про прокуратуру” Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) 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 [2, ст. 1, 2].

Досліджуючи зазначені вище функції, слід звернути увагу на положення пункту 3 статті 2, де йдеться про те, що посадові особи прокуратури України здійснюють нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Відповідно до статті 38 Кримінального процесуального кодексу України органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання та досудове слідство) є: 1) слідчі підрозділи: а) органів внутрішніх справ України; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів державного бюро розслідувань; 2) підрозділ детективів, підрозділів внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [3, ст. 38].

Відповідно до статті 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами: 1) МВС України – кримінальною, спеціальною міліцією, підрозділами внутрішньої безпеки, судовою міліцією; 2) Служби безпеки України – контррозвідкою, військовою контррозвідкою, захистом національної державності, спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічними, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; 3) Служби зовнішньої розвідки України – агентурної розвідки, оперативно-технічними, власної безпеки; 4) Державної прикордонної служби України – розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), оперативно-розшуковими підрозділами відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділами з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічними; 5) Управління державної охорони – підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об’єктів, щодо яких здійснюється державна охорона; 6) Органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою; 7) Органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України; 8) Розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки; 9) Національного антикорупційного бюро України – детективів, оперативно-технічними, внутрішнього контролю [4, ст. 5].

Отже, можна стверджувати, що органи прокуратури України в межах виконання посадових обов'язків у напрямі практичної реалізації правозахисної діяльності здійснюють нагляд за додержанням законів посадовими особами зазначених вище підрозділів державних органів і відомств, які в межах своєї компетенції проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

З огляду на зазначене, на нашу думку, наведені вище напрями діяльності окреслюють і визначають коло посадових осіб, які несуть відповідальність за додержання законів, виконуючи свої службові обов'язки у сфері оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Водночас слід зауважити, що діяльність у напрямі проведення дізнання та досудового розслідування уповноваженими посадовими особами зазначених органів нерідко потребує і передбачає здійснення експертно-криміналістичного та (або) судово-експертного забезпечення функціонування практичних підрозділів, що здійснюють дізнання та досудове слідство з метою використання спеціальних знань, якими володіють посадові особи експертно-криміналістичних підрозділів для попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень, а також об'єктивне всебічне з'ясування всіх обставин подій.

Так, наприклад, відповідно до пункту 10 статті 10 Закону України "Про міліцію" посадові особи міліції відповідно до покладених завдань зобов'язані проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби в слідчих діях [5, ст. 10].

Отже, йдеться про здійснення органами внутрішніх справ України діяльності у сфері експертно-криміналістичного забезпечення функціонування практичних підрозділів системи МВС України у напрямі попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень.

Потреба в експертно-криміналістичному забезпеченні дізнання та досудового розслідування актуальна і для інших структурних підрозділів перерахованих вище державних органів та відомств. Тож, на нашу думку, зазначене зумовлює необхідність здійснення нагляду органами прокуратури за додержанням законів України посадовими особами експертно-криміналістичних підрозділів у напрямі здійснення ними експертно-криміналістичної та судово-експертної діяльності.

Проте слід наголосити, що здійснення нагляду у сфері діяльності експертно-криміналістичних підрозділів не врегульоване нормами статті 2 Закону України "Про прокуратуру", де чітко визначено виключний перелік напрямів, за якими уможливорюється здійснення нагляду за додержанням законів відповідними органами. Тож можемо констатувати, що зазначений у законодавстві України перелік напрямів, за якими має здійснюватися нагляд за додержанням законів України органами прокуратури, обмежує повноту його здійснення, що може негативно впливати на стан законності в державі.

Слід звернути увагу на той факт, що положення статті 2 Закону України "Про прокуратуру" фактично дублює зміст статті 121 Конституції України, де також зазначається, що на прокуратуру України покладається здійснення нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство [1, ст. 121; 2, ст. 2].

Підтримуючи необхідність та доцільність здійснення повного нагляду за додержанням Законів України посадовими особами органів прокуратури України в межах реалізації ними правозахисної діяльності, пропонуємо доповнити пункт 3 статті 2 Закону України "Про прокуратуру" та пункт 3 статті 121 Конституції



України формулюванням про здійснення нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють експертно-криміналістичну діяльність.

У зв'язку з цим, вбачаємо за необхідне запропонувати викласти пункт 3 статті 2 Закону України “Про прокуратуру” та пункт 3 статті 121 Конституції України у такій редакції: “3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову та експертно-криміналістичну діяльність, дізнання, досудове слідство”.

Наступний аспект, який варто розглянути в межах теми дослідження, пов'язаний з тим, що здійснення оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльності, а також проведення дізнання та досудового розслідування передбачає отримання відповідними посадовими особами інформації з обмеженим доступом, що, з одного боку, породжує необхідність попередження ними можливих шляхів витоку такої інформації, а з іншого боку, на нашу думку, покладає додаткові обов'язки на органи та підрозділи прокуратури України щодо здійснення нагляду за дотриманням законів у зазначеній сфері посадовими особами, що здійснюють діяльність у межах наведених вище напрямів діяльності.

Так, відповідно до статті 21 Закону України “Про інформацію” інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Конфіденційна – це інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами [6, ст. 21].

Отже, аналізуючи положення статті 21 Закону України “Про інформацію”, можна зробити висновок про те, що, здійснюючи оперативно-розшукову та експертно-криміналістичну діяльність, а також дізнання та досудове розслідування, відповідні уповноважені посадові особи відповідальні за збереження не тільки таємної та службової інформації, але й конфіденційної інформації (інформації про фізичну особу), оскільки здійснення їх діяльності безпосередньо пов'язане з отриманням зазначених відомостей.

Як слушно зауважується в наказі Генерального прокурора України від 7 жовтня 1999 року № 3, особливу увагу слід приділяти додержанню оперативними підрозділами вимог законів щодо запобігання виникненню організованих злочинних угруповань, встановленню ними корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами органів влади і управління, легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню організованою злочинністю у своїх інтересах суб'єктів підприємницької діяльності, організацій, установ, засобів масової інформації, громадських об'єднань [7, с. 194].

Така увага саме до оперативних підрозділів пов'язана зі специфікою їх діяльності та виражається в тому, що оперативні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів доходів і зборів, Державної пенітенціарної служби України, Державної прикордонної служби України проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за дорученням слідчого, прокурора в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України.

Тобто можна констатувати, що працівники оперативних підрозділів, проводячи негласні слідчі дії, отримують службову та таємну інформацію, що ускладнює здійснення нагляду з боку органів прокуратури за додержанням законодавства

України у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом і, як наслідок, попередження злочинних проявів з боку оперативних працівників у напрямі використання зазначеної інформації в протиправних цілях.

Законодавство України містить норми, які забороняють розголошувати інформацію з обмеженим доступом. Більше того, норма статті 27 Закону України “Про інформацію” вказує на те, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України [6, ст. 27].

У статті 9 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” зазначається, що оперативним співробітникам забороняється передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України. Забороняється оприлюднювати або надавати зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або не проведення стосовно певної особи оперативно-розшукової діяльності до прийняття рішення за результатами такої діяльності [4, ст. 9].

Однак положення зазначених та інших норм законодавства щодо порушеного питання мають декларативний характер та не можуть практично реалізовуватися через відсутність розроблених та практично втілених спеціальних адміністративно-правових механізмів попередження, виявлення та припинення протиправних дій, які пов’язані з роботою з інформацією з обмеженим доступом.

Водночас безпосередній контроль за попередженням шляхів витоку інформації з обмеженим доступом, а також випадками можливого протиправного використання такої інформації в злочинних цілях працівниками оперативних підрозділів здійснюється їх безпосереднім начальником.

Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється відповідно до статті 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”. Так, 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 [4, ст. 14].

Водночас слід зауважити, що попри визначене широке коло прокурорських повноважень для здійснення повного та об’єктивного нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукових заходів, відомості про осіб, які конфіденційно співробітничать 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.

На нашу думку, зазначена законодавча особливість не тільки обмежує прокурорські повноваження, необхідні для проведення всебічного нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукових заходів, а й в умовах відсутності відповідних практично реалізованих ефективних спеціальних адміністративно-правових механізмів попередження, виявлення та припинення протиправних дій, які пов’язані з роботою з інформацією з обмеженим доступом, створюють додаткові правові прогалини та організаційні підстави для можливого здійснення протиправних дій у зазначеній сфері.

У зв’язку з цим, для забезпечення здійснення нагляду за додержанням законодавства України, в тому числі у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом, під час проведення оперативно-розшукової діяльності необхідно:

1) розробити та впровадити в практику оперативно-розшукової діяльності спеціальний адміністративно-правовий механізм попередження, виявлення та припинення протиправних дій з боку посадових осіб, що беруть участь або забезпечують здійснення зазначеної діяльності в напрямі, пов'язаному з роботою з інформацією, що має обмежений доступ;

2) розширити службові повноваження керівника місцевої прокуратури, а також уповноважених його наказом прокурорів відповідної місцевої прокуратури, що здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів, шляхом внесення змін до статті 14 Закону України “Про оперативно розшукову діяльність”, виключивши з її змісту положення, які регламентують обмеження щодо здійснення прокурорського нагляду.

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне надати визначення поняття прокурорського нагляду за додержанням законів у напрямі здійснення оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльності, дізнання, досудового розслідування – це врегульована нормативно-правовими актами діяльність уповноважених посадових осіб органів прокуратури України, виражена в здійсненні ними комплексу активних та пасивних заходів, направлених на попередження можливих випадків порушення законодавства України, виявлення та припинення фактів таких порушень з боку посадових осіб державних органів та відомств, під час здійснення ними оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльності, дізнання та досудового розслідування, з метою забезпечення ефективного впливу на результативність роботи зазначених посадових осіб у напрямі всебічного, повного розслідування і розкриття злочинів та правопорушень, а також з'ясування всіх обставин по справі, захисту конституційних прав та свобод громадян, інтересів держави та суспільства від злочинних посягань.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 37.
4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.
5. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
7. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю : наказ Генерального прокурора України від 07.10.1999 № 3 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 4. – С. 191–196.

Отримано 28.01.2015