

УДК 342.5

В.В. Карпунцов,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
народний депутат України,
Верховна Рада України, м. Київ

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ У ДОСУДОВИХ ПРОВАДЖЕННЯХ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття присвячена виділенню окремих проблемних питань застосування критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, які потребують першочергового вирішення. Здійснено критичний аналіз приписів наказів Генеральної прокуратури України у взаємозв'язку із приписами законів. Зазначено критерії, які використовуються Європейським судом з прав людини, іншими міжнародними органами при здійсненні правової оцінки фактів застосування сили, посягань на свободу і особисту недоторканність.

Ключові слова: прокурор, критерії оцінки, ефективність, досудові провадження, повноваження, прокуратура, Європейський суд з прав людини.

Статья посвящена выделению отдельных проблемных вопросов применения критериев эффективности деятельности прокуроров в досудебных производствах, которые требуют первоочередного решения. Осуществлен критический анализ положений приказов Генеральной прокуратуры Украины во взаимосвязи с предписаниями законов. Указаны критерии, используемые Европейским судом по правам человека, иными международными органами при осуществлении правовой оценки фактов применения силы, посягательств на свободу и личную неприкосновенность.

Ключевые слова: прокурор, критерии оценки, эффективность, досудебные производства, полномочия, прокуратура, Европейский суд по правам человека.

Paper is devoted to highlighting some problematic issues of application of criteria for the effectiveness of prosecutors in pre-trial proceedings, which require priority solutions. A critical analysis of the provisions of the orders of the General Prosecutor's Office of Ukraine in conjunction with the requirements of laws is carried out. The criteria used by the European Court of Human Rights and other international bodies are indicated in the implementation of legal assessment of the use of force, attacks on freedom and personal inviolability are indicated.

Keywords: prosecutor, evaluation criteria, efficiency, pre-trial proceedings, authority, prosecutor's office, European Court of Human Rights.

Необхідність дослідження проблемних питань застосування критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях визначена двома обставинами. Насамперед, поступовою трансформацією статусу прокуратури в реалізації функцій, які визначені у статті 131-1 Конституції України [1], що визначає нагальну потребу адаптаційних перетворень як у системі органів прокуратури, так і в системі форм і методів її діяльності, відповідно до компетенції. Визначеність функцій прокуратури Основним Законом свідчить про її особливий статус, реалізація якого потребує належної правової визначеності конкретних

завдань, прав, обов'язків, компетенції органів прокуратури. Водночас проблемний характер мають питання, пов'язані із визначенням юридичної сили нормативно-правового акта, яким мають бути врегульовані окремі питання діяльності прокуратури. Зазначене стосується критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, які передбачені у приписах відомчих нормативних актів, а саме – наказах Генеральної прокуратури України.

Проблемні питання застосування критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях ще не були достатньо опрацьовані дослідниками. Науковий пошук більшості вчених спрямований переважно на вивчення сучасних проблем організації діяльності прокуратури, адміністративно-правового забезпечення діяльності, функцій прокуратури та процесуальних форм їх реалізації: С.А. Альперт, О.В. Анпілогов, О.В. Баганець, Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, В.П. Корж, М.В. Косюта, О.М. Литвак, І.Є. Марочкін, С.В. Прилуцький, М.В. Руденко, В.Я. Тацій, О.Б. Червякова, М.К. Якимчук та інші. Водночас проблема визначення критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, їх нормативне закріплення та окреслення специфіки застосування потребує окремої уваги.

Мета статті полягає у виділенні окремих проблемних питань застосування критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, які потребують першочергового вирішення. Така мета дослідження зумовлена необхідністю формування теоретико-правової моделі ефективної правозахисної діяльності органів прокуратури та здійснення публічного обвинувачення.

Статтею 131-1 Конституції України встановлено компетенцію прокуратури щодо здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. У профільному Законі України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 № 1697-VII [2] передбачено, що, крім закріпленої в Основному Законі функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ч. 1 ст. 2), прокуратура здійснює 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 (п. 4 ч. 1 ст. 2). Цікаво, що врегулювання встановленої у Законі України від 14.10.2014 № 1697-VII “Про прокуратуру” функції нагляду у сфері виконання покарань та при застосуванні примусових заходів було передбачено на конституційному рівні – у п. 4 ст. 121 Основного Закону до того як були внесені зміни до Конституції України у зв'язку із проведенням судової реформи, що передбачила трансформацію конституційно-правового статусу прокуратури.

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, є окремою функцією прокуратури, враховуючи її роль як гаранта дотримання законності у сфері боротьби зі злочинністю, одного із способів забезпечення правопорядку, зважаючи на тяжкі наслідки для стану забезпечення національної безпеки в разі порушень законності у сфері кримінального судочинства з боку органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

До особливостей правового регулювання відносин щодо нагляду у виділеній сфері належить, насамперед, та обставина, що підстави та межі нагляду врегульовані підзаконним актом – наказом Генеральної прокуратури України “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність” від 03.12.2012 № 4/1гн [3]. При цьому

профільним Законом України від 14.10.2014 № 1697-VII “Про прокуратуру” не визначено мету і завдання нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, хоча в окремій статті зазначеного Закону встановлено компетенцію прокурора та закріплено, що прокурор користується при здійсненні нагляду правами та обов’язками, передбаченими Законом України від 18.02.1992 № 2135-XII “Про оперативно-розшукову діяльність” [4] та Кримінальним процесуальним кодексом України [5].

Така особливість правового регулювання відносин щодо здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство зумовлена, насамперед, загальною метою діяльності прокуратури – захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII “Про прокуратуру”). Ця мета досягається шляхом реалізації функцій відповідно до ст. 2 та Розділу XII “Прикінцеві положення” зазначеного Закону. Виходячи із загальної мети діяльності прокуратури, можна вести мову про правозахисну мету реалізації функцій нагляду (згідно з п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 № 1697-VII), хоча предмет нагляду стосується правоохоронної діяльності уповноважених державних органів (їх посадових і службових осіб).

Зважаючи на наведені аргументи, логічно запропонувати внесення змін до ст.ст. 25, 26 Закону України від 14.10.2014 № 1697-VII “Про прокуратуру” з метою закріплення мети функцій нагляду, відповідно п.п.3, 4 ч.1 ст.2 зазначеного Закону – забезпечення виконання уповноваженими органами (їх посадовими і службовими особами) вимог закону у сферах правоохоронної діяльності та діяльності, пов’язаної із виконанням покарань, гарантування дотримання правового режиму законності і правопорядку у виділених сферах.

Не випадково саме в такому значенні вказані основні критерії оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності: додержання прав людини і громадянина, у тому числі щодо недоторканності особистого життя, житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної кореспонденції та інших форм приватного спілкування, банківських вкладів і рахунків, вжиття невідкладних заходів до поновлення порушених прав та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності; своєчасність реагування на порушення законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності (п.п. 19.1, 19.2 п.19 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність”).

Водночас доцільно вказати про ту обставину, що виділені критерії мають переважно оцінний характер, що не виключає наявності випадків застосування дискреційних повноважень при визначенні ефективності прокурорського нагляду у вказаній сфері, хоча у ч. 5 ст. 9 Закону України від 18.02.1992 № 2135-XII “Про оперативно-розшукову діяльність” встановлено, що під час здійснення оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод людини та юридичних осіб, а окремі обмеження цих прав і свобод мають винятковий і тимчасовий характер і можуть застосовуватись лише за рішенням слідчого судді з метою виявлення, попередження чи припинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства.

Оцінний характер мають і критерії ефективності діяльності прокурорів щодо нагляду 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. Відповідно до п. 17 наказу Генеральної прокуратури України “Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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” від 20.04.2016 №161 до основних критеріїв віднесено забезпечення об'єктивного, своєчасного і повного вжиття заходів щодо усунення порушень Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, поновлення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, відшкодування завданої шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності [6].

При встановленні відповідності критерію додержання прав людини і громадянина при проведенні оперативно-розшукової діяльності слід спиратись, насамперед, на норми Конституції України, якими закріплені:

– право на життя (ст. 27) як невід'ємне, основоположне право людини, зміст якого розуміється із урахуванням Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Протоколу 6 до цієї Конвенції та інших міжнародних договорів України про права людини [7, с. 185];

– право на повагу до гідності (ст. 28), яке належить до особистих невід'ємних прав людини;

– право на свободу і особисту недоторканність (ст. 29) як одне з фундаментальних і невідчужуваних особистих прав людини;

– право на недоторканність житла (ст. 30), яке є однією із складових особистої недоторканності і тісно пов'язане із правом на недоторканність особистого і сімейного життя, гарантованим ст. 32 Конституції України [7, с. 214];

– право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31), яке пов'язане із правом на невтручання в особисте і сімейне життя відповідно до ст. 32 Конституції України і є невід'ємним правом людини, що забезпечує її особисту недоторканність і гарантується Загальною декларацією прав людини 1948 р., Міжнародним пактом про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод та іншими міжнародними документами. Винятки встановлюються лише судом у випадках, передбачених законом;

– право на особисте життя (ст. 32), що означає надану людині і гарантовану державою можливість контролювати інформацію про самого себе, не допускати розголошення відомостей особистого, інтимного характеру [7, с. 234]. Частиною дев'ятою ст. 9 Закону України від 18.02.1992 № 2135-XII “Про оперативно-розшукову діяльність” встановлено заборони: передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України; 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. Питання оприлюднення або надання такої інформації після прийняття рішення регулюється законом. Частиною тринадцятою ст. 9 зазначеного Закону також виділено заборони: передавати і розголошувати результати оперативно-розшукової діяльності, які відповідно до законодавства

України становлять державну таємницю, а також відомості, що стосуються особистого життя, честі, гідності людини.

Водночас Європейський суд з прав людини та інші міжнародні органи із захисту прав людини встановлюють такі головні критерії при правовій оцінці фактів застосування сили, в тому числі – зброї як домірність, доцільність та абсолютна необхідність [7, с. 189]. Стандарти нелюдського поводження або покарання та такого, що принижує гідність, поводження або покарання сформульовані в рішеннях Європейського суду з прав людини: поводження, яке навмисно спричинює тяжке розумове або фізичне страждання, що за даних обставин є невинуватим (нелюдське поводження або покарання); поводження, яке грубо принижує особу перед іншими або примушує її діяти всупереч власній волі чи власним переконанням (таке, що принижує гідність, поводження або покарання); нелюдське поводження, що здійснюється навмисно і призводить до дуже серйозних і тяжких страждань (катування); спричинення сильних фізичних і душевних страждань (нелюдське поводження чи покарання); знущання, які мають викликати у жертви почуття страху, страждання і почуття власної неповноцінності, а також принизити її гідність та, по можливості, зламати її фізичний і моральний опір (таке, що принижує гідність, поводження) [7, с. 194]. Слід вказати про рішення Європейського суду з прав людини у справі “Яллог проти Німеччини”, де вказано, що примусове медичне втручання у фізичну цілісність особи при проведенні слідчих дій з метою отримання доказів у кожному разі має бути об’єктом виняткової ретельної перевірки і розцінюється як порушення права особи не свідчити проти себе, яке є складовим елементом права на справедливий суд [7, с. 195]. Право на свободу і особисту недоторканність закріплене міжнародним співтовариством у ст. 3 Загальної декларації прав людини 1948р.; ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р, інших міжнародних документах [7, с. 202].

Звернення до практики Європейського суду з прав людини відповідає вимогам Закону України від 23.02.2006 № 3477-IV “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” [8], у преамбулі якого вказано на регулювання цим законом відносин, що виникають у зв’язку з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини.

Тож виникає логічне питання про зміст критерію додержання прав людини і громадянина при проведенні оперативно-розшукової діяльності, який впливає з конституційних норм та міжнародних стандартів захисту прав людини. Визначення змісту зазначеного критерію має здійснюватись із урахуванням міжнародних стандартів захисту прав людини та передбачати перелік відповідних положень, які можуть бути викладені у формі обмежень і заборон, що встановлюються при проведенні оперативно-розшукової діяльності (наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність”). Дотримання таких обмежень і заборон має бути предметом нагляду прокуратури за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності.

Наступним критерієм оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності відповідно до п. 19.2 п. 19 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які

проводять оперативно-розшукову діяльність” є своєчасність реагування на порушення законності при здійсненні оперативно-розшукової діяльності.

Слід вказати, що ст. 14 Закону України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ “Про оперативно-розшукову діяльність” визначено компетенцію посадових осіб прокуратури у сфері нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, а саме – Генерального прокурора, його заступників, керівників регіональних прокуратур, їх перших заступників та заступників, уповноважених наказом Генерального прокурора прокурорів Генеральної прокуратури України та уповноважених наказом керівника регіональної прокуратури прокурорів відповідних регіональних прокуратур, керівників місцевої прокуратури, уповноважених його наказом прокурорів відповідної місцевої прокуратури. Зокрема, передбачено право прокурора вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності. При цьому прокурор має право: безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; вимагати для перевірки акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів; надавати доручення щодо проведення перевірок фактів порушень закону; надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів; надавати згоди на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності; отримувати пояснення порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; перевіряти на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами; скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону; вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності; опротестовувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів. Принесення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які надано судом.

Водночас слід зазначити про доцільність врегулювання темпоральних характеристик застосування відповідних заходів, пов’язаних із реалізацією прав прокурорами при здійсненні нагляду саме в Законі України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ “Про оперативно-розшукову діяльність”, що гарантує, в тому числі і реалізацію принципу правової визначеності при здійсненні оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності.

Окремо слід відзначити врегулювання порядку організації діяльності органів прокуратури у зв’язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 23.12.2015 № 414 [9], виходячи з приписів якого складно зробити оцінку ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в умовах тимчасової окупації, враховуючи загальний характер правового визначення компетенції прокурора. Так, відповідно до п. 3 Розділу III компетенцією щодо здійснення нагляду у зазначеній сфері наділений відповідний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, а п.11 Розділу III встановлено компетенцію керівника

прокуратури Автономної Республіки Крим щодо організації роботи зі здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, передислокованих з тимчасово окупованої території. Тож виникає питання про встановлення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, хоча за сучасної політичної ситуації зазначене питання набуває переважно декларативного характеру.

Проведений аналіз довів оцінний характер більшості критеріїв оцінки ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, що не виключає ризик застосування дискреції уповноваженими щодо прийняття рішення відносно прокурорів, спираючись суто на виділені оцінні критерії. Доведено необхідність при опрацюванні критеріїв оцінки враховувати окремі рішення Європейського суду з прав людини та інших міжнародних органів із захисту прав людини, які стосуються правової оцінки фактів застосування сили, посягань на свободу і особисту недоторканність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30 (із змінами).
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3.
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн. [Електронний ресурс] Доступ із інформ.-правової системи “ЛІГА- ЗАКОН” (дата звернення: 28.11.2017).
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI (із змінами). Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10. Ст. 88; № 11-12. Ст. 88; № 13. Ст. 88.
6. Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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: наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2016 №161. [Електронний ресурс] Доступ із інформ.-правової системи “ЛІГА-ЗАКОН” (дата звернення: 28.11.2017).
7. Конституція України. Науково-практичний коментар/редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп.секр.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац.акад.прав.наук України, 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2012. 1128 с.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
9. Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: наказ Генеральної прокуратури України від 23.12.2015 № 414. Офіційний вісник України. 2016. № 11. Ст. 478.

Отримано 01.12.2017