

мін, що також використовується в теорії кримінального права, визначає сукупність характеристик особи, які враховуються судом при призначенні покарання.

Інститут суб'єкта злочину тісно пов'язаний з інститутом кримінальної відповідальності, вини, позаяк осудність є передумовою вини особи, а вина особи, у свою чергу, є обов'язковою умовою кримінальної відповідальності та покарання<sup>27</sup>, а також особливостями кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх (Розділ XV). Тому, на нашу думку, дане положення, зумовлює необхідність поглибленого дослідження суб'єкта злочину та його видів.

Суб'єктом злочинів проти здоров'я особи визначено в ст.121, 122 КК України фізичну осудну особу віком 14 років, у ст. 123–128 КК України з 16 років. Суб'єкт злочинів у ст. 130, 133 КК України – спеціальний.

УДК 347.921.5

## Мета, завдання та суть прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва негласними слідчими (розшуковими) діями

**В. О. Прядко,**

*старший радник юстиції, провідний науковий співробітник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України*

*Розкриваються питання здійснення прокурором нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва як у цілому досудовим розслідуванням, так і негласними (слідчими) розшуковими діями (далі – НСРД) зокрема.*

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, процесуальне керівництво, негласні слідчі (розшукові) дії.

**Прядко В. А. Цель, задание и суть прокурорского надзора в форме процессуального руководства негласными следственными (розыскными) действиями**

*Раскрываются вопросы осуществления прокурором надзора за соблюдением законов во время проведения досудебного расследования в форме процессуального руководства как в целом досудебным расследованием, так и негласными следственными (розыскными) действиями (далее – НСРД) в частности.*

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, процессуальное руководство, негласные следственные (розыскные) действия.

**Prядko Volodymyr. Objective, purpose and nature of prosecutor's supervision of laws in form of procedure ruling during holding covert investigative (detective) actions**

<sup>27</sup> Кримінальне право України. Загальна частина: Підручник / [М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов та ін.] : за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – Х. : Право, 1997. – С. 119-120.

© *Прядко Володимир Олексійович* – старший радник юстиції, провідний науковий співробітник відділу наукового забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України

*In this article it is described prosecutor's supervision of laws during holding criminal investigation in form of procedure ruling of all investigation as well as covert investigative (detective) actions, in particular, prosecutors during criminal proceedings strictly have to observe legal requirements and promote its main principles.*

**Key words:** *prosecutor's supervision, procedural ruling, covert investigative (detective) actions*

Правовий порядок в Україні ґрунтується на забезпеченні прав і свобод людини та гідних умов її життя. Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

У цьому сенсі заслуговує на увагу практика Європейського суду з прав людини, яка зафіксувала появу так званих «позитивних» зобов'язань у держави, націлених на організацію і полегшення здійснення прав і свобод людини. Їх ознаки можна знайти і в Європейській конвенції з прав людини. Як зазначає у своєму виступі Голова Європейського суду з прав людини Жан-Поль Коста, на законі, а відтак і на державі лежить обов'язок захистити право на повагу до життя; право на справедливий судовий розгляд вимагає того, щоб публічна влада вжила усіх необхідних судових і процесуальних заходів; ст. 13 Конвенції закріплює право на ефективний засіб юридичного захисту, а відтак і обов'язок держави забезпечити в своїх правових системах засоби відшкодування шкоди<sup>1</sup>.

Одним із засобів захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень визначено кримінальне провадження, за допомогою якого і досягається виконання вищезазначених зобов'язань держави. Оскільки центральним завданням кримінального провадження є саме захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб, суспільних та державних інтересів, то і решта завдань мають бути підпорядкованими йому. Так, задля захисту інтересів особи, яка потерпіла від кримінального правопорушення, права та інтереси деяких інших учасників кримінального провадження можуть бути тимчасово обмежені. Однак закон суворо регламентує підстави та випадки застосування таких обмежень.

Підтримання балансу інтересів учасників кримінального провадження покладено на прокурора, який покликаний здійснювати прокурорський нагляд у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, у тому числі при проведенні негласних (слідчих) розшукових дій.

Загальні засади застосування негласних (слідчих) розшукових дій, зокрема їх характерні ознаки, підстави і процесуальний порядок проведення цього різновиду слідчих (розшукових) дій, характеристика суб'єктів, уповноважених на їх організацію і здійснення, місце здійснення та їх види тощо, ґрунтовно висвітлено в працях таких вітчизняних вчених та практиків, як Б.І. Бараненко, Б.Т. Безлепкін, А.В. Белоусов, Є.М. Блажівський, В.В. Гевко, В.А. Глазков, В.А. Дашко, Е.О. Дідоренко, Є.А. Доля, І.М. Доронін, І.М. Козьяков,

<sup>1</sup> *Європейський суд з прав людини. Судова практика / за заг. ред. В. Г. Буткевича. – К. : Ред. журн. «Право України», 2011. – Вип. 1, ч. 1-2 : Стаття 3 ЄКПЛ. Заборона катувань : у 3 ч. – 2011. – 936 с.*

О.Б. Комарницька, М.І. Курочка, В.В. Мухін, О.І. Назарук, Г.П. Середа, А.П. Слободзян, О.М. Толочко, А.О. Штанько та ін.

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва як у цілому досудовим розслідуванням, так і негласними (слідчими) розшуковими діями (далі – НСРД) зокрема, під час кримінального провадження зобов'язаний неухильно додержуватися вимог законодавства та сприяти реалізації засад кримінального провадження (Глава 2 «Засади кримінального провадження» КПК України).

На основі аналізу норм Глави 4 «Докази і доказування» можна стверджувати, що прокурор є суб'єктом доказування, який уповноважений для встановлення наявності чи відсутності фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження, здійснювати оцінку доказів за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом. При цьому прокурор безпосередньої участі у проведенні НСРД для отримання доказів не бере, а покликаний здійснювати процесуальне керівництво суб'єктами доказування.

Як вбачається з КПК України, прокурор при здійсненні нагляду за досудовим розслідуванням застосовує такі види процесуального керівництва щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій:

1) доручає слідчому, органу досудового розслідування проведення НСРД; 2) надає вказівки цим же суб'єктам щодо проведення НСРД; 3) доручає проведення НСРД оперативним підрозділам; 4) погоджує або відмовляє у погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення НСРД чи самостійно подає слідчому судді такі клопотання; 5) крім того, вищестоящий прокурор (Генеральний прокурор України, прокурори обласного рівня, міські, районні та прирівняні до них, їх перші заступники і заступники) мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та підпорядкованих прокурорів, у т.ч. щодо проведення НСРД<sup>2</sup>.

Процесуальний статус прокурора у проведенні НСРД не може поставити його в один ряд з іншими суб'єктами доказування. Такий статус передбачений для здійснення ефективного нагляду, який саме у даному випадку набуває форми процесуального керівництва – організуючого впливу безпосередньо у ході проведення НСРД. Окрім того, така форма нагляду дозволяє більш оперативно, дієвіше реагувати на процес встановлення наявності чи відсутності фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню, спрямовуючи досудове розслідування у правильному напрямку. Насамкінець прокурорський нагляд безпосередньо у ході проведення НСРД є гарантом законності проведення цього різновиду слідчих дій, тобто забезпечує здійснення лише таких дій, які прямо передбачені КПК України, у встановленому ним порядку і відображені у процесуальних документах.

Указані вище види процесуального керівництва НСРД, в поєднанні з іншими повноваженнями прокурора, дозволяють істотно збагатити діяльність із

<sup>2</sup> *Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар* : у 2 т. Т. 1 / [О. М. Бандурка, С. М. Блажівський, С. П. Бурдоль та ін.]. – Х. : Право, 2012. – С. 117-121.

отримання нових або перевірки вже наявних доказів у кримінальному провадженні та посилюють статус прокурора саме як сторони обвинувачення. Адже він також уповноважений починати досудове розслідування, мати повний доступ до його матеріалів, документів та інших відомостей, що стосуються досудового розслідування, приймати процесуальні рішення, визначати своїми вказівками та дорученнями спрямування розслідування, брати участь у проведенні слідчих та процесуальних дій, а в необхідних випадках особисто їх проводити, тобто фактично наділений повноваженнями слідчого. Наділення прокурора такими широкими повноваженнями підвищує його відповідальність щодо правових наслідків рішень, які приймаються як у зв'язку із проведенням НСРД, так і за результатами досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні в цілому.

Відтак сутність прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД проявляється у безпосередньому спрямуванні прокурором з допомогою певних організаційних та процесуальних важелів (вказівок, доручень, процесуальних дій та рішень) ходу та перебігу кримінального провадження на стадії досудового розслідування, задля досягнення органом, який здійснює таке розслідування, конкретного результату у вигляді захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорони прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування. При цьому ефективність такої діяльності подвоюється, оскільки прокурор, на відміну від суто наглядових повноважень, бере активну участь у визначенні кола доказів, способів їх отримання у конкретному кримінальному провадженні, проведенні із зазначеною метою певних НСРД, забезпечуючи одночасно законність дій слідчого та уповноваженого оперативного підрозділу під час вимушеного обмеження конституційних прав громадян на недоторканність<sup>3</sup>.

Визначення таким чином сутності прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД дає можливість окреслити його мету та завдання. На жаль, ні Закон України «Про прокуратуру» в редакціях від 05.11.1991 та від 14.10.2014, ні КПК України не визначають прямо мету прокурорського нагляду взагалі та мету прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням чи, тим більше, негласними слідчими (розшуковими) діями. Тому розуміння зазначеної мети слід шукати у спрямуванні нагляду, певному результаті, на досягнення якого націлена діяльність прокурора.

У словнику української мови зазначено, що мета – те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль. Заздалегідь намічене завдання; замисел<sup>4</sup>. Зі змісту ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції від 05.11.1991) випливає, що метою прокурорського нагляду є постійне, своєчасне і правильне додержання і застосування законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими

<sup>3</sup> *Поняття* та види процесуального керівництва прокурором негласними слідчими (розшуковими) діями за національним законодавством. В.О. Прядко / Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie / Prava a slobody cloveka a obcana : mechanismus ich implementacie a ochrany rozných oblastiach prava. – Bratislava. : Paneuropska vysoka skola, 2014. – 319 с.

<sup>4</sup> *Словник української мови*. Академічний тлумачний словник : у 11т. – Т. 3 / [Білодід І.К., Бурачок А.А. та ін.]. – К. : Наукова думка, 1972. – 840 с.

центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами. Аналіз глави 2 цього ж Закону «Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» показує, що метою прокурорського нагляду при проведенні досудового розслідування є додержання законів органами, які здійснюють досудове розслідування та уповноваженими оперативними підрозділами<sup>5</sup>. Аналогічні висновки випливають і зі змісту статті 25 «Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» Закону України «Про прокуратуру» (в редакції від 14.10.2014)<sup>6</sup>.

Аналіз повноважень прокурора, зафіксованих у КПК України, дає підстави вважати, що метою прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД у широкому сенсі є передусім захист прав і свобод фізичних і юридичних осіб, інтересів держави від кримінальних правопорушень, відновлення їх порушених прав та інтересів, відшкодування завданих збитків. У більш вузькому розумінні ця мета полягає у оперативному спрямуванні дій слідчого та уповноваженого оперативного підрозділу на вибір оптимального різновиду НСРД, їх правильну організацію і проведення задля швидкого отримання належних і допустимих доказів у кримінальному провадженні, дотриманні під час проведення НСРД прав і свобод всіх учасників кримінального провадження та інших осіб<sup>7</sup>.

Як слідє з того ж словника української мови, завдання – наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін. Мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити<sup>8</sup>. Правильно сформулювати завдання прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД допоможе врахування їх особливостей порівняно з іншими слідчими діями. Розглядаючи правове регулювання НСРД у кримінальному процесуальному законодавстві, О.С. Шморгун, Ю.В. Шеремет, Ю.С. Ковтун, М.Ф. Удовиченко, О.В. Геселев до таких особливостей, зокрема, відносять:

- факт і методи проведення НСРД не підлягають розголошенню, тому при їх підготовці, проведенні та використанні результатів має забезпечуватися певний режим таємності;
- проводяться як виняток у випадках, коли відомості про злочин або особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб;
- усі НСРД, крім установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК України) та здобуття відомостей з електронних інформаційних сис-

<sup>5</sup> Про прокуратуру : Закон України від 5 грудня 1991 року № 1790-ХП // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

<sup>6</sup> Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print1382543029178185>.

<sup>7</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. – Т. 1. – С. 117-121.

<sup>8</sup> Словник української мови. Академічний тлумачний словник : у 11т. – Т.3 / [Білодід І.К., Бурячок А.А. та ін.]. – К. : Наукова думка, 1972.

тем або їх частин, доступ до яких не обмежується їх власником, володільцем чи утримувачем або не пов'язаний з подоланням системи логічного захисту (ч. 2 ст. 264 КПК України), проводяться виключно у кримінальних провадженнях щодо тяжких та особливо тяжких злочинів;

– на відміну від слідчих (розшукових) дій прокурор не наділений правом їх проводити (на думку вищевказаних авторів, до якої скептично ставиться автор цієї публікації);

– таку НСРД, як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263 КПК України), не мають права проводити ані прокурор, ані слідчий, ані оперативні підрозділи за їхнім дорученням, а лише спеціально уповноважені підрозділи МВС України та СБУ;

– протоколи проведення НСРД і додатки до них не підлягають копіюванню;

– матеріали проведених НСРД до органу досудового розслідування надсилаються виключно через прокурора;

– слідчим суддею, якому надано право розгляду та надання дозволу на проведення НСРД, є голова апеляційного суду чи інший визначений ним суддя того суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування, що здійснює кримінальне провадження;

– прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення НСРД;

– негласність проведення цього різновиду слідчих (розшукових) дій полягає в тому, що вони здійснюються приховано не лише від осіб, злочинна діяльність яких документується, а й від інших суб'єктів, що не беруть безпосередньої участі в їх проведенні;

– НСРД проводяться не тільки стосовно підозрюваного, а й щодо будь-якої іншої особи за наявності згідно зі ст. 246 КПК України достатніх підстав вважати, що відповідна процесуальна дія є необхідною для отримання (збирання) доказів або перевірки вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні, а інформацію про злочин та особу, що його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб, крім втручання у приватне спілкування захисника, священнослужителя з підозрюваним, обвинуваченим, засудженим, виправданим (ч. 5 ст. 258 КПК України)<sup>9</sup>.

Наведені особливості НСРД слід врахувати при здійсненні одного з найважливіших завдань прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД – забезпеченні законності дій суб'єктів організації та проведення НСРД. Похідним від цього та одночасно спорідненим є завдання щодо додержання конституційних прав та законних інтересів потерпілих від кримінальних правопорушень та інших учасників досудового розслідування, інших осіб.

З вищенаведених особливостей НСРД випливає ще одне завдання прокурорського нагляду – дотримання режиму таємності. Постанова слідчого, прокурора про проведення НСРД, клопотання про дозвіл на її проведення, ухвала слідчого судді з цього ж питання з додатками до них, протокол про проведення

<sup>9</sup> Процесуальне керівництво прокурором негласними слідчими (розшуковими) діями : наук.-практ. посіб. / [Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, В.В. Мухін, О.В. Геселев, Л.В. Вигівська, О.І. Назарук, С.М. Скрипниченко, А.П. Слободзян, А.О. Штанько]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2014. – 304 с.

НСРД, які мають відомості про факт та методи проведення НСРД, інші відомості, що дають змогу ідентифікувати особу, місце або річ, щодо якої проводиться або планується проведення такої дії, розголошення яких створює загрозу національним інтересам та безпеці, підлягає засекречуванню. Засекречування таких матеріальних носіїв інформації здійснюється слідчим, прокурором, співробітником уповноваженого оперативного підрозділу, слідчим суддею шляхом надання на підставі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, відповідному документу грифа таємності. Обіг і зберігання вищенаведених документів, матеріалів, носіїв та відомостей здійснюється відповідно до вимог законодавства щодо режиму таємності. Надалі такі відомості може бути розсекречено у встановленому порядку<sup>10</sup>.

Не менш важливим є завдання швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінального правопорушення, яке прокурор забезпечує шляхом визначення різновиду НСРД, їх спрямування на отримання конкретних доказів, здійснення НСРД з дотриманням загальних засад кримінального провадження, зокрема збереження таємниці спілкування, невтручання у приватне життя, забезпечення права на свободу, особисту недоторканність та недоторканність права власності, здійснення НСРД у межах розумних строків тощо (ст. 7 КПК України).

Здійснення НСРД має бути максимально швидким, хоча б у межах строків досудового розслідування, оскільки, на думку Європейського суду з прав людини, його невинувачена затримка не дає обвинуваченому, який не скоював кримінального діяння, можливості виправдати себе без зволікань. Навпаки, тяганина з розглядом справи обвинуваченого, вина якого доведена, може означати для нього додаткове покарання, що може негативно впливати на дотримання його інших прав (ст. 28 КПК України).

Всебічність, повнота і неупередженість прокурора, керівника органу досудового розслідування, слідчого означає обов'язок шляхом застосування певних різновидів НСРД належним чином дослідити усі обставини кримінального провадження, виявивши як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його покарання, надати їм відповідну правову оцінку та забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень (ч. 2 ст. 9 КПК України).

Ще одне завдання прокурорського нагляду обумовлюється негласною формою проведення НСРД. Негласна (прихована, неочевидна, таємна) форма проведення розшукових дій дає змогу здійснювати ці дії за відсутності обізнаності про них насамперед з боку об'єкта, щодо якого вони проводяться, а також з боку інших співробітників слідчих та оперативних підрозділів, які в них не беруть участь, та громадян. При цьому не лише факт, а й методи проведення негласних

<sup>10</sup> Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні. Інструкція від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5, наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.

слідчих (розшукових) дій (організаційні та практичні прийоми, технічні засоби) не підлягають розголошенню. Це дозволяє зібрати відомості про злочин та особу, яка його вчинила, не боячись протидії з її боку та з дотриманням гарантій безпеки інших учасників кримінального провадження. Отже, цим самим виконується завдання процесуального керівництва щодо гарантування незалежності суб'єктів організації та проведення НСРД, безпеки всіх учасників кримінального провадження.

Слід відзначити ще одне завдання прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД, яке випливає з виконання головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Це захист особи, суспільства та держави шляхом встановлення істини, викриття винної особи із застосуванням організаційних, практичних прийомів, у тому числі технічних засобів, що дають змогу у встановленому порядку отримати інформацію про злочин або особу, яка його вчинила, без її відома. Сукупність цих засобів, прийомів, дій, які становлять сутність НСРД, саме і застосовується прокурором – процесуальним керівником тоді, коли внаслідок проведення слідчих дій не вдається отримати переконливих доказів або перевірити вже отримані докази у кримінальному провадженні.

Статистика свідчить про низьку ефективність виконання цих завдань. Зокрема, як вбачається з аналітично-статистичних матеріалів про стан законності та протидії злочинності за 8 місяців 2014 року, розроблених управлінням організації ведення ЄРДР та статистичної інформації Генеральної прокуратури України, за результатами досудового розслідування за вказаний період до суду скеровано проваджень щодо 156 165 злочинів, або лише 29,7 відсотка від усіх облікованих. У структурі правопорушень, за якими не прийнято кінцевого рішення, залишилась значна кількість фактів смерті людей та зникнення безвісти (у т.ч. умисних вбивств), крадіжок (майже 125 тис.), грабежів, умисних тяжких тілесних ушкоджень та розбійних нападів. З урахуванням цього проблеми удосконалення прокурорського нагляду у формі процесуального керівництва НСРД потребують невідкладного визначення та врегулювання.