

УДК 351+343.

Сухачова Ірина Олександрівна —
помічник прокурора Голосіївського ра-
йону м. Києва

Прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у справах про організовану злочинність

У статті досліджуються проблемні питання прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю у кримінальних справах про організовану злочинність.

Ключові слова: прокурорський нагляд, оперативно-розшукова діяльність, організована злочинність, органи законодавчої, влади, правоохоронні органи.

Результати наукових досліджень вітчизняних правників, а також матеріалів практики свідчать про те, що сучасній злочинності властиві організованість, професіоналізм, транснаціональний характер. Її діяльність має особливо тяжкі наслідки. Вона становить небезпеку не лише національним інтересам окремої держави, а й усьому світовому співтовариству, посягаючи на цілий комплекс найбільш значущих соціальних цінностей, таких як життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини, безпека суспільства і держави, приватна, суспільна й державна власність тощо.

Злочинні угруповання, проникаючи в органи законодавчої влади й державного управління, у правоохоронні й судові установи, лобіюють у них свої незаконні інтереси, завдають значних збитків суспільству та державі, а також конкретній людині, яка відповідно до Конституції України визнається найвищою соціальною цінністю у державі. Висока технічна оснащеність злочинних угруповань, наявність у них власної розвідки й контррозвідки, володіння ними новітніми формами й методами протидії правоохоронним і судовим органам ускладнює, а іноді й унеможливорює

виявлення ознак вчинюваних ними злочинів лише кримінально-процесуальними та криміналістичними засобами. Важливе місце у цьому посідає оперативно-розшукова діяльність (далі — ОРД), якій властиві специфічні форми й методи, що дозволяють виявляти й документувати злочини не лише після того, як вони вчинені, але й на стадіях їх підготовки або вчинення, здійснювати профілактичну діяльність [1, с. 5].

Будучи ефективним засобом у боротьбі зі злочинністю, і, перш за все, з організованими її формами, ОРД, як свідчить аналіз матеріалів практики, нерідко стає й засобом порушення прав і свобод людини. Тому для запобігання таких порушень та усунення їх наслідків на Прокуратуру України відповідно до п. 3 ст. 121 Конституції України [2] та п. 3 ст. 5, ст. ст. 29, 30 Закону України від 5 листопада 1991 р. “Про прокуратуру” [3] і ст. 14 Закону України від 18 лютого 1992 р. “Про оперативно-розшукову діяльність” [4], а також Наказами Генерального прокурора України [5, 6] покладено обов’язок нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД, у тому числі й за забезпеченням законності використання матеріалів ОРД. Системний аналіз наукових джерел вітчизняних правників (В. С. Зеленецького, П. М. Каркача, І. М. Козьякова, М. Й. Курочки, С. М. Піскуна, В. П. Півненка, М. А. Погорецького, Г. П. Середи та ін.), а також матеріалів практики свідчить про те, що недовлячись на те, що багато проблемних питань прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД, були предметом дослідження, проте окремі з них (об’єкт і предмет нагляду, межі та сутність нагляду за законністю ОРД у справах про організовану злочинність) продовжують залишатися дискусійними, що негативно позначається як на законодавчому регулюванні цієї важливої правоохоронної сфери, так і на практиці.

Тому метою цієї статті є дослідження в межах визначеного обсягу проблемних питань об’єкту, предмету, меж і сутності прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД, у справах про організовану злочинність.

При визначенні об’єкту й предмету прокурорського нагляду одні автори ототожнюють ці поняття, інші — вважають, що слід говорити або про предмет, або про об’єкт прокурорського нагляду. Існує думка, що ці категорії є відносно самостійними, однак при цьому виходять з неоднакового розуміння їх природи й засад їхнього розмежування [7, с. 118].

У теорії об’єктом прокурорського нагляду визнаються: підприємства, організації, службові особи і громадяни; виконання означеними організаціями, службовими особами і громадянами законів; діяльність, пов’язана з виконанням і дотриманням законів; відносини, що виникають у процесі виконання законів; учинок конкретного суб’єкту кримі-

нально-процесуальної діяльності; те, на що спрямований прокурорський нагляд, те, що аналізує, оцінює прокурор з позицій законності дотримання вимог закону; сфера суспільних відносин, які виникають у зв'язку з точним виконанням законів.

Під предметом прокурорського нагляду в юридичній літературі розуміється або законність, точне виконання чи дотримання законів, або акти й дії посадових осіб, а також суспільні відносини, що складаються у сфері забезпечення законності, або норми права, за виконанням яких здійснюється нагляд [7, с. 119].

Виходячи із загально філософського розуміння об'єкту, згідно з яким об'єкт не просто будь-який предмет природи, включений до сфери людської діяльності, оскільки він сам собою як об'єктивна реальність існує незалежно від свідомості людини, а стає ним, вступаючи у взаємодію із суб'єктом. До того ж властивість бути об'єктом відкривається лише у відносинах із суб'єктом пізнавальної чи безпосередньо практичної діяльності. Тому об'єкт слід розглядати як те, що протистоїть суб'єкту, і те, на що спрямована його предметно-практична й пізнавальна діяльність. Виходячи з цього, нами поділяється точка зору тих науковців, які обґрунтовано вважають, що прокурорському наглядові протистоїть не організація, посадова особа чи громадянин, а їхня діяльність, що співвідноситься із законом, тому єдино правильним і таким, що відповідає призначенню Прокуратури України як наглядового органу, є погляд на об'єкт прокурорського нагляду в сфері ОРД як на законність діяльності органів, що здійснюють ОРД, їх підрозділів і посадових осіб, під якою ми розуміємо режим їх діяльності, що відповідає вимогам чинного законодавства та відомчих нормативно-правових актів, який містить у собі також дотримання і захист прав людини і громадянина, а також інтересів суспільства та держави [7, с. 120].

Поняття предмету нагляду за своїм призначенням близьке до поняття об'єкту, тому це поняття слід використовувати як таке, що конкретизує об'єкт нагляду за необхідності виокремити ті дії й акти, законність яких оцінюється в ході здійснення прокурорського нагляду, наприклад, законність й обґрунтованість підстав для проведення оперативнорозшукового заходу, порядок його проведення, порядок використання матеріалів ОРД у кримінальному процесі, дотримання прав, свобод та законних інтересів осіб, що залучаються до сфери ОРД, тощо.

Докладно предмет прокурорського нагляду за дотриманням законів підрозділами, що здійснюють ОРД визначений Наказом Генерального прокурора України № 4/1 гн від 19 вересня 2005 р. "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативнорозшукову діяльність".

Відповідно до п. 4 цього наказу уповноваженому прокурору приписується перевіряти додержання вимог чинного законодавства щодо:

а) підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, заведення оперативно-розшукових справ;

б) наявності повноважень в осіб, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, а також неприпустимості застосування технічних засобів, психотропних, хімічних та інших речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей і навколишньому середовищу;

г) дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності. Відомості про осіб, які конфіденційно співробітничали 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 належить;

д) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості подань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема на зняття інформації з каналів зв'язку;

е) продовження, припинення та закриття оперативно-розшукових справ, поновлення строків ведення, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності;

є) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності.

Положенням, викладеним у ст. 4 Наказу Генерального прокурора України № 4/1 гн від 19 вересня 2005 року "Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність", доцільно доповнити і ст. 14 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність", а також відповідну норму проекту Закону України про ОРД.

Межі прокурорського нагляду обумовлюються його об'єктом і предметом. За своєю суттю межа — це оцінне поняття, тому що названим терміном позначаються лише відносно визначені поняття, зміст яких виявляється лише з урахуванням конкретних ситуацій. Це категорія, що дозволяє визначити компетенцію органів прокуратури щодо здійснення нагляду з точки зору встановлення групи нормативних актів, точне й однакове виконання яких складає предмет прокурорського

нагляду, кола органів, законність діяльності яких є піднаглядною прокуратурі, а також обсягу повноважень прокурора.

Межі прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД, у справах про організовану злочинність визначені компетенцією прокурора в цій сфері наглядової діяльності, яка закріплена в ст.ст. 5, 29, 30, 32 Закону України “Про прокуратуру”, ст. 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” та відомчими нормативно-правовими актами.

Отже, об’єкт, предмет та межі прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД, обумовлюють повноваження прокурора, на характер яких у літературі немає єдності поглядів. Так, одні автори стверджують, що прокурор у процесі здійснення нагляду має повноваження, які є загальними для всіх сфер. Висловлюються думки, що за характером нагляду прокурора за додержанням законів органами, які провадять ОРД, має здійснюватись саме в порядку реалізації наглядової функції та зберігання предмету загального нагляду — охорони прав та законних інтересів громадян, де втручання прокурора обов’язкове і необхідне [8, с. 23]. Інші заперечують це, вважаючи, що в кожній сфері нагляду прокурор має специфічні повноваження [9, с. 26].

В. С. Зеленецький та І. М. Козьяков з цього приводу слушно зазначають, що таке твердження є дуже категоричним і аж ніяк не безперечним, оскільки деякі наглядові повноваження прокурор може застосовувати в кожній сфері нагляду (наприклад, проведення перевірок, притягнення правопорушників до відповідальності тощо). Названі повноваження є загальними для всіх галузей прокурорського нагляду. З огляду на цю обставину, ці повноваження справедливо іменуються наскрізними, оскільки реалізуються у всіх видах прокурорської діяльності. Використання загальних повноважень у різних сферах нагляду має свої особливості, у тому числі й у сфері ОРД [10, с. 173—174].

На думку В. С. Зеленецького та І. М. Козьякова, у сфері ОРД прокурор здійснює нагляд: а) за всією системою ОРД, включаючи законність прийнятих піднаглядними посадовими особами управлінських рішень (планування та ін.); б) за діями підрозділів, що безпосередньо здійснюють ОРД, а також їх посадових осіб; в) за негласним апаратом, що сприяє відповідним органам у успішному вирішенні оперативно-розшукових завдань; г) за технічними, інформаційними, фінансово-господарськими підсистемами забезпечення ОРД. Названі повноваження, на думку науковців, повинні здійснюватися поза залежністю від того, є ОРД складовою функціонування органу дізнання чи вона не є такою. Розходження в реалізації кожної групи зазначених наглядових повноважень прокурора, — вказують дослідники, — проявляються в специфіці виявлення, попередження й усунення по-

рушень законів того чи іншого органу контролю за досягненням визначених законом цілей конкретного оперативного підрозділу, що здійснює ОРД [10, с. 176].

Виходячи з аналізу норм законодавчих актів, які регулюють наглядів повноваження прокурора у зазначеній сфері, цілком погоджуємося з точкою зору М. А. Погорецького, який обґрунтовано доводить, що запропонована В. С. Зеленецьким та І. М. Козьяковим класифікація напрямів прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, суперечить чинному законодавству про ОРД і самій сутності ОРД. Що стосується прокурорського нагляду за негласним апаратом, до складу якого входять як штатні співробітники оперативно-розшукових підрозділів, так і особи, які співробітничать з ними на негласній конфіденційній основі, то це питання, на наш погляд, може бути предметом прокурорського нагляду лише в разі порушення в цій сфері чинного законодавства, вчинення злочину тощо [7, с. 125].

Дотримання законності в ОРД значною мірою визначається рівнем прокурорського нагляду, ефективністю, врегульованістю та правильною організацією останнього.

Особливу актуальність ці питання набувають саме сьогодні, коли якість функціонування органів прокуратури та їх посадових осіб у розглядуваній сфері потребує системного покращення. У Наказах Генерального прокурора України різних років постійно наголошується на необхідності зосередження зусиль на підвищенні рівня організації прокурорського нагляду з тим, щоб ефективно впливати на результативність і якість органів, які здійснюють ОРД, сприяти розкриттю злочинів, захисту особи, її конституційних прав, а також інтересів держави і суспільства від злочинних посягань при неухильному додержанні цими органами вимог законності.

Основним завданням нагляду за додержанням законів підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю є забезпечення ефективного впливу на результативність роботи цих підрозділів по виявленню та знешкодженню виключно організованих злочинних угруповань, розкриттю та розслідуванню ними злочинів, усуненню причин і умов існування організованої злочинності, захисту конституційних прав та свобод громадян, інтересів держави та суспільства від злочинних посягань та забезпеченню відшкодування збитків при неухильному дотриманні вимог чинного законодавства. 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 осо-

бами 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 [11].

Підкреслювалось, що останнім часом значного поширення в державі набула корупція, яка тісно переплітається з організованою злочинністю і свідчить про активне проникнення кримінального впливу у різні системи державної влади. Серйозну небезпеку становить зрощування державних і комерційних структур, корисливі зловживання у правоохоронних і контролюючих органах. Корупція посадових осіб створює передумови для розтягнення національного багатства, контрабанди, ухилення від сплати податків, злочинів та інших правопорушень у підприємницькій і фінансових галузях. Подальше поширення корупції може призвести до непередбачених негативних наслідків не тільки в економічній, а й у соціально-політичній сфері, загрожуватиме національній безпеці нашої держави. Разом з тим чимало прокурорів недооцінюють небезпеку широкого проникнення корупції у державні органи та органи самоврядування, неефективно використовують свої повноваження у боротьбі з цим негативним явищем, займаючи очікувальну позицію [11].

У прокурорській практиці при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, постає питання щодо правової основи ОРД та прокурорського нагляду за додержанням законів при її здійсненні. Виходячи з аналізу законодавства, на нашу думку, таку систему складають:

1. Основний Закон держави (Конституція) та прийняті відповідно до нього інші закони України.

2. Нормативно-правові акти міністерств, відомств та судових органів.

3. Міжнародно-правові акти, учасниками яких є Україна, що ратифіковані Верховною Радою України, та складають правове поле держави.

Залежно від значимості, кола розв'язуваних питань, використовуваних сил, засобів та методів, усі нормативно-правові акти можна згрупувати у такий спосіб: загального характеру, що визначають основні цілі, завдання й аспекти оперативно-розшукової та наглядової діяльності; регламентують застосування гласних та негласних оперативно-розшукових сил та суб'єктів, які можуть проводити нагляд за додержанням законів при її здійсненні; встановлюють порядок застосування специфічних засобів наглядової діяльності; передбачають застосування конкретних форм і методів наглядової діяльності; зобов'язують

працівників Генеральної прокуратури України та підпорядкованих ним прокурорів проводити наглядову діяльність за додержанням законів при здійсненні ОРД; регламентують порядок накопичення, систематизації та використання отриманої інформації.

Безсумнівно, правові норми, які містяться в цих документах і регламентують проведення гласних чи негласних оперативно-розшукових заходів, мають різну питому вагу. Але їхня сукупність та взаємозалежність саме і визначає правову основу наглядової діяльності органів прокуратури за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД.

Отже, правильне визначення об'єкту, предмету, меж та сутності прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють ОРД, у справах про організовану злочинність, сприятиме ефективності їх діяльності у боротьбі з цим видом злочинності та захисту прав і законних інтересів людини.

Список використаних джерел

1. Погорецький М. А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : [монографія] / М. А. Погорецький. — Х. : Арсіс ЛТД, 2007. — 576 с.
2. Конституція України (з предметними матеріалами). — Х. : “Інтелект-Прогрес”, 2007. — 674 с.
3. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>
4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>
5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю : наказ Генерального прокурора України від 19 верес. 2005 р. № 4/2 гн. — К. : ГПУ, 2005. — 4 с.
6. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генерального прокурора України від 19 верес. 2005 р. № 4/1 гн. — К. : ГПУ, 2005. — 6 с.
7. Погорецький М. А. Прокурорський нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю / М. А. Погорецький // Вісн. ун-ту внутр. справ. — Х., 2000. — Вип. 10. — С. 117—125.
8. Козьяков І. Прокурорський нагляд та судовий контроль за оперативно-розшуковою діяльністю при розслідуванні злочинів : проблеми та реальність / І. Козьяков // Право України. — 1999. — № 3. — С. 21—24, 33.
9. Козлов А. Ф. О сущности прокурорского надзора в СССР / А. Ф. Козлов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. — Свердловск, 1979. — С. 23—27.

Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

10. Зеленецький В. С. Ведомственный контроль и прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности / В. С. Зеленецький, И. Н. Козьяков. — Х. : Восточно-региональный центр гуманитарно-образовательных инициатив, 2003. — 256 с.

11. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю : наказ Генерального прокурора України від 7 жовт. 1999 р. № 3 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2000. — № 4. — С. 191—196.

В статье исследуются проблемные вопросы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью в уголовных делах об организованной преступности.

The article is devoted to the questions of the directorate of public prosecutions under operative-investigative activity in the criminal cases about organized crime.

Стаття надійшла до редакції журналу 5 листопада 2009 року.