

Карпунцов В.В.

*к.ю.н., заслужений юрист України,
народний депутат України
Верховна Рада України*

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

Постановка проблеми. Необхідність дослідження проблемних питань застосування критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях визначена двома обставинами. Насамперед, поступовою трансформацією статусу прокуратури у реалізації функцій, які визначені у статті 131-1 Конституції України [1], що визначає нагальну потребу адаптаційних перетворень як в системі органів прокуратури, так і у системі форм і методів її діяльності відповідно 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 акту, яким мають бути урегульовані окремі питання діяльності прокуратури. Вказане стосується критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, які передбачені у приписах відомих нормативних актів, зокрема в наказах Генеральної прокуратури України.

Огляд останніх досліджень і публікацій. 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. Дослідженням цих питань займа-

лись 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 вчені. Водночас проблема визначення критеріїв ефективності діяльності прокурорів у досудових провадженнях, їх нормативне закріплення та окреслення специфіки застосування потребує окремої уваги.

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

Виклад основного матеріалу. Статтею 131-1 Конституції України встановлено компетенцію прокуратури щодо здійснення нагляду за прихованими та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. У профільному Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII [2] передбачено, що, крім закріпленої у Основному законі функції нагляду за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ч. 1 ст. 2), прокуратура здійснює нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів

примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (п. 4 ч. 1 ст. 2). Викликає зацікавленість та обставина, що врегулювання встановленої у Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII функції нагляду у сфері виконання покарань під час застосування 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 передбачала трансформацію конституційно-правового статусу прокуратури.

Нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство є окремою функцією прокуратури з огляду на її роль як гаранта дотримання законності у сфері боротьби зі злочинністю. Такий нагляд є одним зі способів забезпечення правопорядку з огляду на тяжкі наслідки для стану забезпечення національної безпеки у 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 та обставина, що підстави та межі нагляду урегульовані підзаконним актом – наказом Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 03.12.2012 р. № 4/1гн [3]. Профільним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII не визначено мету і завдання нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, хоча в окремі статті вказаного Закону встановлено компетенцію прокурора та закріплено, що прокурор користується під час здійснення нагляду правами та обов'язками, передбаченими Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-XII [4] та Кримінальним процесуальним кодексом України [5].

Така особливість правового регулювання відносин щодо здійснення нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство зумовлена загальною метою діяльності прокуратури – захистом прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII). Вказана мета досягається шляхом реалізації функцій відповідно ст. 2 та Розділу XII «Прикінцеві положення» зазначеного Закону. З огляду на загальну мету діяльності прокуратури можна говорити про правозахисну мету реалізації функцій нагляду (відповідно до п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 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 «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII з метою закріплення мети функцій нагляду відповідно до 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.

Невипадково саме у такому значенні вказані основні критерії оцінки ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності: додержання прав людини і громадянина, зокрема щодо недоторканності особистого життя, житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної кореспонденції та інших форм приватного спілкування, банківських вкладів і рахунків, життя невідкладних заходів до поновлення порушених прав та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності; своєчасність реагування на порушення законності під час

здійснення оперативно-розшукової діяльності (п.п. 19.1, 19.2 п.19 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 р. № 4/1Гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»).

Водночас доцільно вказати ту обставину, що виділені критерії мають переважно оцінний характер, що не виключає наявність випадків застосування дискреційних повноважень під час визначення ефективності прокурорського нагляду у вказаній сфері, хоча у ч. 5 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ 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 дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування 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 р. № 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].

Під час встановлення відповідності критерію дотримання прав людини і громадянина під час проведення оперативно-розшукової діяльності слід керуватись нормами Конституції України, якими закріплені такі права:

– 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 зі складових частин особистої недоторканності і тісно пов'язане з правом на недоторканність особистого і сімейного життя, гарантованого 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 до особистого і сімейного життя відповідно 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 тільки 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 «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ встановлено такі 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 по захисту прав людини встановлюють такі головні критерії під час правової оцінки фактів застосування сили (зброї): 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. До них належать такі: поводження, яке навмисно спричинює тяжке розумове або фізичне страждання, що за певних 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); зну-

щання, які мають викликати у жертви почуття страху, страждання і почуття власної неповноцінності, а також принизити її гідність та, за 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 під час проведення 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 1948 р., 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 «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV [8], у преамбулі якого вказано на регулювання цим Законом відносин, що виникають у зв'язку з упровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини.

Тож виникає логічне питання про зміст критерію дотримання прав людини і громадянина під час проведення оперативно-розшукової діяльності, який впливає з конституційних норм та міжнародних стандартів захисту прав людини. Визначення змісту вказаного критерію має здійснюватись з огляду на міжнародні стандарти захисту прав людини та передбачати перелік відповідних положень, які можуть бути викладені у формі обмежень і заборон, що встановлюються під час проведення оперативно-розшукової діяльності у наказі Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 р.

№ 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність». Дотримання таких обмежень і заборон має складати предмет нагляду прокуратури за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності.

Наступним критерієм оцінки ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності відповідно п.п. 19.2 п. 19 наказу Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 р. № 4/1гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» визначено своєчасність реагування на порушення законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Слід вказати, що статтею 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ визначено компетенцію посадових осіб прокуратури у сфері нагляду за дотриманням 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. Передбачено право прокурора вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої Законом відповідальності. Прокурор має такі права: 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 згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності; отримувати пояснення порушень вимог Закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; перевіряти порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами; скасовувати незаконні постанови про відкриття або закриття оперативно-розшукової справи, зупиняти або поновлювати оперативно-розшукову діяльність чи 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 дано судом.

Водночас слід відзначити доцільність врегулювання темпоральних характеристик застосування відповідних заходів, пов'язаних із реалізацією прав прокурорами під час здійснення нагляду саме у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ, що гарантує реалізацію принципу правової визначеності під час здійснення оцінки ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законів під час проведення 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 р. № 414 [9], з огляду на приписи якого складно зробити оцінку ефективності прокурорсько-

го нагляду за дотриманням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в умовах тимчасової окупації, враховуючи загальний характер правового визначення компетенції прокурора. Так, відповідно п. 3 Розділу III компетенцією щодо здійснення нагляду у вказаній 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 прихованими та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, передислокованих з тимчасово окупованої території. Тому 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.

Висновки. 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, керуючись суто виділеними оцінними критеріями. Доведено необхідність під час опрацювання критеріїв оцінки враховувати окремі рішення Європейського суду з прав людини та інших міжнародних органів по захисту прав людини, які стосуються правової оцінки фактів застосування сили, зазіхань на свободу і особисту недоторканність.

Анотація

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

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

Аннотация

Статья посвящена выделению отдельных проблемных вопросов, касающихся 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.

Karpuntsov V.V. Criteria for the effectiveness of prosecutors' activity in pre-trial proceedings: some problematic issues of application

Summary

The article 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.

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

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30 (із змінами станом на 05.03.2018 р.).
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3 (станом на 05.03.2018 р.).
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 р. № 4/1гн. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP12041.html.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI (із змінами) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013, № 9–13. 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 р. № 161. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP16005.html.
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. Х.: Право, 2012. 1128 с.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV / Верховна Рада України / Відомості Верховної Ради України. 2006 № 30. Ст. 260 (станом на 05.03.2018 р.).
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 13.02.2017 № 46. Офіційний вісник України. 2016. № 11. Ст. 478. (станом на 05.03.2018 р.).