



Л.В. ВИГІВСЬКА,
старший помічник прокурора Солом'янського
району м. Києва

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ, ЯКІ ПРОВОДЯТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Ключові слова: законодавство, оперативно-розшукова діяльність, прокуратура, прокурорський нагляд, розкриття злочинів.

Стаття 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. визначає оперативно-розшукову діяльність, як систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативнотехнічних засобів.

Оперативно-розшукове забезпечення розкриття злочинів створює надійне підґрунтя для якісного та повного розслідування кримінальних справ та притягнення до відповідальності винних осіб. На сучасному етапі становлення українського правового поля, формування та розвиток теоретичних основ оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД) викликає велике коло спірних питань і потребує подальшого законодавчого оформлення та вдосконалення.

Зокрема, одним з найменш досконалих видається законодавче регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

Законодавство України радянської доби, до речі, взагалі не передбачало можливостей до прокурорського контролю за здійсненням оперативно-розшукової діяльності.

Відмінною рисою законодавства СРСР була надзвичайна закритість в регулюванні даної діяльності. І це при тому, що з перших років свого існування в радянській державі активно проводились оперативно-розшукові заходи: зовнішнє спостереження, перегляд кореспонденції, прослуховування телефонів, встановлення аудіо- та відеозаписуючих пристроїв в помешканнях громадян, інші заходи, які не мали свого законодавчого оформлення.

Саме поняття «оперативно-розшукова діяльність» з'явилося лише в 1958 р. і лише в загальному вигляді в «Основах кримінального судочинства Союзу РСР та союзних республік» (затверджені Законом «Про затвердження основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік» від 25 грудня 1958 р.) [2].

Ст. 29 Основ поклала на органи дізнання вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили.

Пізніше вказане положення було відтворено в подібних республіканських актах. Так, 28 грудня 1960 р. Верховною радою УРСР був затверджений Кримінально-процесуальний кодекс України, який діє по сьогодні. В ст. 103 Кодексу

(«Повноваження органів дізнання») практично дослівно продубльовані Основи: «На органи дізнання покладається вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили» [7].

Початок визнання ОРД на рівні держави та розвиток теорії оперативно-розшукової діяльності наприкінці 50-х років ХХ сторіччя не став одночасно передумовою початку гласності в регулюванні та здійсненні ОРД.

Однією з причин було те, що функцією оперативно-розшукової діяльності в Радянському Союзі були наділені дві самостійні структури – Комітет державної безпеки при Кабінеті Міністрів СРСР та Міністерство внутрішніх справ (з 1966 по 1968 р.р. – Міністерство охорони громадського порядку). Діяльність цих структур регулювалась секретними внутрішньовідомчими нормативними актами, які часто по-різному регламентували одну по своїй суті оперативно-розшукову діяльність.

Гласне ж регулювання ОРД веде свій початок з відкритої Постанови Ради Міністрів СРСР від 1988 р., якою було затверджено Положення про оперативно-розшукову діяльність в органах внутрішніх справ [1].

З кінця 90-х років ХХ сторіччя розпочалася масштабна побудова законодавчого базису для вдосконалення оперативно-розшукової діяльності та змінився підхід до бачення місця і функцій оперативних підрозділів та служб. Розпад СРСР; проголошення Акта незалежності України в 1991 р.; прийняття 18 лютого 1992 р. Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та 28 червня 1996 року – Конституції України законодавчо закріпили порядок здійснення та гарантії дотримання законності при здійсненні ОРД.

З цього моменту започатковано використання в кримінальному процесі матеріалів оперативно-розшукової діяльності з можливістю оприлюднення джерела їх походження, оскільки вони (матеріали)

позбулися безспірної властивості таких, що не підлягають розголошенню або отриманні негласним шляхом.

Незаперечним надбанням сучасного українського законодавства є не тільки відкритість та загальна доступність актів законодавчого регулювання оперативно-розшукової діяльності, а й створення розгалуженого механізму контролю та нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності.

Такий механізм включає в себе відомчий контроль, судовий контроль та прокурорський нагляд за здійсненням оперативно-розшукової діяльності.

У цьому контрольно-наглядовому триумвіраті на сьогоднішній день найменш досконало врегульованим видається саме інститут прокурорського нагляду за здійсненням ОРД. Попри значний прогрес, багато питань залишаються поза межами законодавчого оформлення, частково – за законодавче оформлення прокурорського нагляду є неповним та недосконалим.

Під прокурорським наглядом в загальному сенсі слід розуміти самостійний, специфічний вид діяльності органів прокуратури від імені України, що полягає в контролі за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

При цьому нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство є, на мою думку, найважливішою функцією прокуратури, оскільки основним завданням прокурорської діяльності є захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, який максимально проявляється саме в кримінальному процесі.

Даний напрям прокурорського нагляду складається фактично з двох окремих (хоча і близьких) видів діяльності правоохорон-

них органів: оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної (що включає в себе дізнання і досудове слідство) діяльності [6, 112]. Обидва види діяльності регулюються окремими, лише їм притаманними законодавчими актами та відносяться до різних галузей права. Це обумовлює існування в сучасній юридичній спільноті певного дуалізму в підході до об'єднання оперативно-розшукової діяльності з дізнанням та досудовим слідством.

Так, при загально поширеній позиції щодо доцільності охоплення оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства одним функціональним видом прокурорської діяльності, періодично піднімається питання відокремлення прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, в окрему ланку діяльності прокуратури.

За приклад беруться країни (переважно з пострадянського простору), законодавству яких притаманне відокремлення функції прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність від функції прокурорського нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства.

Так, в Законі Республіки Білорусь «Про прокуратуру Республіки Білорусь» від 8 травня 2007 р. прокурорський нагляд у вказаній сфері регламентовано главою 5 «Нагляд за виконанням законодавства при здійсненні оперативно-розшукової діяльності» та главою 6 «Нагляд за виконанням закону в ході досудового провадження, при провадженні попереднього слідства і дізнання» [3].

Закон Республіки Казахстан «Про прокуратуру Республіки Казахстан» аналогічно відокремлює главу 6 «Нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю» від глави 7 «Нагляд за законністю слідства та дізнання» [4].

Але оскільки і оперативно-розшукова діяльність, і дізнання та досудове слідство мають спільні завдання з розкриття зло-

чинів та виявлення осіб, що їх вчинили, то тільки при комплексному підході до прокурорського контролю на усіх етапах досудових стадій кримінального процесу можливе гарантоване забезпечення конституційних прав людини і громадянина. Тому вважаю, що пропоноване виокремлення є недоцільним, хоча і заслуговує на існування та дискусію.

Наглядова функція прокуратури у сфері додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, закріплена п. 3 ст. 121 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. та ст. 25 КПК України від 28 грудня 1960 р. («Прокурорський нагляд в кримінальному судочинстві»), яка проголошує, що нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами (ч. 1 ст. 25 КПК) та покладає на прокурора обов'язок своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили в усіх стадіях кримінального судочинства (ч. 2 ст. 25 КПК). Свої повноваження в кримінальному судочинстві прокурор здійснює незалежно від будь-яких органів і посадових осіб, підкоряючись тільки законові і керуючись вказівками Генерального прокурора України (ч. 3 ст. 25 КПК).

Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності конкретизовані в ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р.

Так, прокурор в межах своєї компетенції: 1) безперешкодно входить в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; 2) вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні,

аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів; 3) доручає керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону; 4) дає письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів в інтересах кримінального судочинства, про розшук осіб, які безвісно відсутні; 5) дає згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності; 6) отримує пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність; 7) перевіряє скарги на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами; 8) скасовує незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону; 9) вживає заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності; 10) опротестовує незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів. Принесення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які дано судом.

Також прокурорському нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності присвячені галузеві накази Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» № 4/1гн від 19 вересня 2005 р. та «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» № 4/2гн від 19 вересня 2005 року.

Предмет прокурорського нагляду в цій сфері ст. 29 Закону України «Про про-

куратуру» від 5 листопада 1991 р. визначає як додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність.

В більш широкому розумінні *предметом* нагляду є додержання законодавства про підстави, види, умови, строки проведення оперативно-розшукових заходів; дотримання підрозділами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність встановлених для них законодавством повноважень та порядку використання матеріалів діяльності; додержання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні оперативно-розшукової діяльності; додержання вимог законодавства про порядок документування оперативно-розшукової діяльності та про використання матеріалів цієї діяльності.

Порядок здійснення оперативно-розшукової діяльності та її організаційне забезпечення знаходиться поза межами прокурорського нагляду. Як слушно зазначають І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин, до предмета прокурорського нагляду за виконанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, «не входять відомості про організацію, тактику, методи й доцільність засобів провадження оперативно-розшукової діяльності, за умови, що вони передбачені законодавством» [6, 113].

Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, сформульовані в ч. 2 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», ч. 2 ст. 25 КПК України та в галузевих наказах Генерального прокурора України.

При цьому КПК України лише окреслює завдання прокурора (ч. 2 ст. 25: «Прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили»), в той час як ч. 2 ст. 29 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. містить їх чіткий перелік.

Так, завданнями нагляду є сприяння: 1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань; 2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин; 3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності; 4) охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством; 5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

Здійснюючи нагляд, прокурор також вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю (ч. 3 Закону України «Про прокуратуру»).

Вказані завдання розширені та деталізовані наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 19 вересня 2005 р. № 4/Ігн.

Так, ст. 1 вказаного Наказу вимагає забезпечення належної організації нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави при проведенні оперативними підрозділами правоохоронних органів оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення, припинення і розкриття злочинів [8].

Об'єктами прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. виступають: оперативні підрозділи, що входять до системи Міністерства внутрішніх справ України (кримінальна міліція, транспортна міліція, спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, судова міліція); підрозділи Служби безпеки України (контррозвідка, військова контррозвідка, підрозділи захисту національної державності, підрозділи боротьби з корупцією та організованою злочин-

ністю, оперативно-технічні, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів); підрозділи Служби зовнішньої розвідки України (агентурної розвідки, оперативно-технічні, власної безпеки); розвідувальні органи Державної прикордонної служби України та Міністерства оборони України; підрозділ оперативного забезпечення охорони Управління державної охорони України; оперативні підрозділи податкової міліції в системі Державної податкової служби України; органи і установи виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України.

Проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється [5].

Суб'єктами прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність відповідно до ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» є Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя і прирівняні до них прокурори та їх заступники, а також уповноважені наказом Генерального прокурора України начальники та прокурори управлінь, відділів Генеральної прокуратури України та прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Із усіх галузей прокурорського нагляду це – єдина, де коло суб'єктів обмежене. В решті випадків, відповідно до ст. 56 Закону України «Про прокуратуру», п. 6 ст. 32 КПК України, *суб'єктами* прокурорського нагляду називаються усі посадові особи органів прокуратури, які діють у межах своєї компетенції (Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, прокурор області, прокурор міста Києва, районний, міський прокурор, вій-

ськовий прокурор, транспортний прокурор та інші прокурори, прирівняні до прокурорів областей, районних або міських прокурорів, їх заступники і помічники, прокурори управлінь і відділів прокуратур).

Такі відмінності обумовлені, насамперед, специфікою самої оперативно-розшукової діяльності, яка здійснюється гласно і негласно, з застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Тому і компетенція прокурора з нагляду за додержанням законів під час проведення

оперативно-розшукової діяльності обмежена на законодавчому рівні: «Відомості про осіб, які конфіденційно співробітничать або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи і засоби розвідувальної діяльності та організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належать» (ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Список літератури:

1. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России / [А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин, Н.А. Якубович]. – Москва-Кемерово, 1997.
2. Закон об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_36351.html
3. Закон Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-3 «О прокуратуре Республики Беларусь» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/text98/page2.htm>
4. Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре Республики Казахстан» от 21 декабря 1995 г. N 2709. (с изм. и доп. по состоянию на 19.03.2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.e.gov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/library2/3_vlast/reg_bodies/prosec_office/addInfo/zakon_rk_o_prokuror&lang=ru
5. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
6. *Когутич І.І.* Прокурорський нагляд в Україні: Курс лекцій для студ. юрид. вищих навч. закладів / І.І. Когутич, В.Т. Нор, А.А. Павлишин ; за ред. проф. В.Т. Нора. – К.: Атіка, 2004.
7. Кримінально-процесуальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 25 жовтня 2010 р.: (офіц. текст). – К.: Паливода А.В., 2010.
8. Прокуратура України: законодавство, рішення Конституц. Суду України, накази та ін. організаційно-розпоряд. док. Ген. прокурора України; [за заг. ред. О.І. Медведька]. – К.: Юрінком Інтер, 2009.

РЕЗЮМЕ

Стаття посвящена вопросам прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. В статье проведен комплексный анализ действующего законодательства.

SUMMARY

The article is devoted to questions of public prosecutor's supervision of observance of laws at carrying out operations activity and criminal search. In article the complex analysis is carried out of the current legislation.

Рекомендовано кафедрой кримінального процесу та криміналістики

Подано 30.06.2011.