



УДК 363.143

О. Білічак,кандидат юридичних наук,
професор кафедри оперативно-розшукової діяльності
Національної академії Служби безпеки України

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ ПРОВАДЖЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

Із запровадженням до структури досудового розслідування інституту негласних слідчих (розшукових) дій перед законодавцем постала проблема розробки ефективного правового механізму контролю та нагляду за законністю їх здійснення. З урахуванням усталеної практики правоохоронної діяльності основними його складовими традиційно виступають прокурорський нагляд та судовий контроль.

Заслуговує на схвалення думка, що ефективність будь-якої діяльності залежить від постійного та дієвого контролю за виконанням поставлених завдань. При цьому дієвість контролю може бути досягнута, якщо він здійснюється постійно, своєчасно й по суті; проводиться систематично й у повному обсязі – епізодичний і запізнений контроль дорівнює його відсутності [1, с. 232]. Тому наявність у національному законодавстві правових норм, які визначають засади функціонування механізму контролю та нагляду за законністю провадження негласних слідчих (розшукових) дій є вагомою гарантією дотримання прав людини в ході їх здійснення.

Дослідженню окремих аспектів прокурорського нагляду за законністю діяльності державних органів, що виконують оперативно-розшукові функції та забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, присвячено низку праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, серед яких О.В. Анпілогов, Т.А. Ашурбеков, В.І. Бабенко, Б.І. Бараненко, А.П. Бегма, Р.М. Бі-

локін, Б.Т. Безлепкін, А.В. Белоусов, М.М. Бурбика, І.В. Вернидубов, В.В. Гевко, В.А. Глазков, В.О. Глушков, Л.Р. Грицаєнко, Ю.М. Грошевий, В.А. Дашко, Є.О. Дідоренко, Є.А. Доля, І.М. Доронін, Ю.М. Дьомін, О.А. Калганова, П.М. Каркач, В.Г. Клочков, Ю.П. Кобець, Є.Г. Коваленко, І.П. Козьяков, В.А. Колеснік, М.В. Косюта, М.І. Курочка, А.О. Ляш, В.Т. Маляренко, О.І. Медведько, О.В. Мельник, М.І. Мичко, І.І. Митрофанов, С.С. Мірошниченко, О.Р. Михайленко, В.І. Ніндіпова, М.А. Погорецький, Є.М. Попович, В.А. Селюков, І.В. Сервецький, Г.П. Середа, В.Л. Соколкін, С.В. Степченко, В.В. Сухонос, В.М. Тертишник, Я.М. Толочко, А.Г. Цветков, М.Є. Шумило, М.К. Якимчук, М.М. Юрчишин та інші.

Проте враховуючи зміни в структурі досудового розслідування, пов'язані із запровадженням системи негласних слідчих (розшукових) дій, проблеми визначення компетенції прокурора в частині їх організації та проведення потребують ґрунтовних наукових досліджень, що обумовлює актуальність цієї роботи.

Метою статті є аналіз нормативних актів, якими визначаються повноваження прокурора на досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, вироблення пропозицій щодо вдосконалення прокурорського нагляду за проведенням негласних слідчих (розшукових) дій.

Прокурорський нагляд є специфічним видом діяльності, який здійснюється від імені держави та забезпечується





органами прокуратури, що займають виключне положення в системі державної влади України, оскільки не відносяться до жодної її гілки. У науковій літературі запропоновано досить багато визначень поняття прокурорського нагляду.

Аналізуючи особливості функціонування системи прокурорського нагляду за законністю в кримінальному судочинстві, Л.М. Кириї дійшла висновку, що прокурорський нагляд – це обмежена жорсткими правовими рамками діяльність прокурора щодо виявлення порушень закону та умов, що їм сприяють, із метою їх усунення (запобігання), поновлення порушених прав громадян, притягнення порушників до відповідальності. Прокурорський нагляд забезпечується застосуванням специфічних форм та методів цієї діяльності. Формами нагляду є правові засоби реалізації повноважень прокурора, які визначені законом, а також наказами й інструкціями Генерального прокурора. Методи нагляду – вироблені прокурорською практикою на основі науки й досвіду способи, прийоми, шляхи реалізації повноважень прокурора [2, с. 86–91].

Схожу думку в частині визначення форм та методів здійснення прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю висловлює М.А. Погорецький [3, с. 124–127]. Загалом можна сказати, що в науковій літературі існують різні погляди на сутність прокурорського нагляду. Проте деякі автори схиляються до думки, що це окремий вид державної діяльності, який забезпечується спеціальним державним органом – прокуратурою, направлений на виявлення, усунення, попередження порушень закону в діяльності суб'єктів права, на яких поширюється компетенція прокуратури [4, с. 7–19; 5, с. 63].

Історико-правовий досвід України, набутий у різні проміжки її існування, а також аналогічний досвід зарубіжних країн у цій сфері вказує на те, що органи прокуратури можуть виступати

вельми ефективною складовою державного механізму з нагляду за дотриманням прав людини суб'єктами, уповноваженими проводити правообмежувальні дії. Із введенням до структури досудового розслідування інституту негласних слідчих (розшукових) дій, розширенням визначеної законом системи оперативно-розшукових заходів, спрощенням порядку використання в кримінальному провадженні результатів оперативно-розшукової діяльності проблема вдосконалення прокурорського нагляду за законністю діяльності державних органів, що виконують функції кримінального переслідування, набула ще більшої гостроти.

Повноваження прокуратури щодо нагляду за діяльністю органів досудового розслідування в Україні й країнах СНД завжди були ширшими, ніж у сфері оперативно-розшукової діяльності. Правовий статус прокуратури в Україні як унікального суб'єкта, контролюючого діяльність інших державних органів, що виконують функцію кримінального переслідування, сформувався історично та бере початок ще з реформи кримінального судочинства Росії 1864 року. Згідно з положеннями Статуту кримінального судочинства 1864 року прокуратура в Росії була звільнена від функції загального нагляду, а «основним завданням прокурора став нагляд за дізнанням і слідством, а також підтримка державного обвинувачення в суді» [6, с. 11–16; 7, с. 4240–4255]. Окрім того, прокуратура виконувала функції нагляду за діяльністю органів дізнання, що забезпечувалося переважно шляхом проведення негласних дій.

Сьогодні Україна знаходиться на порозі глобальних змін у системі кримінальної юстиції, що розпочалися з поступового реформування оперативно-розшукового та кримінального процесуального законодавства. У руслі проваджуваних реформ трансформується й роль прокуратури в системі діяльності державних органів, що виконують функції кримінального переслі-

дування. Питання зміни конфігурації та розширення прокурорського нагляду за діяльністю державних органів, що виконують функції кримінального переслідування, постали у зв'язку з прийняттям та вступом в дію Кримінального процесуального кодексу України 2012 року (далі – КПК України), за яким до функцій прокурора було віднесено процесуальне керівництво досудовим розслідуванням [8, ст. 88].

Повноваження прокурора на досудовому розслідуванні визначені ст. 36 КПК України. З огляду на аналіз цієї та інших статей КПК України можна зробити висновок, що до компетенції прокурора віднесено прийняття найбільш істотних рішень у кримінальному провадженні. Фактично прокурор уповноважений керувати усіма діями слідчого та надавати вказівки щодо ходу подальшого розслідування, проводити перевірку діяльності органів досудового розслідування [9, ст. 75–82].

Зростання повноважень прокуратури щодо нагляду за провадженням досудового розслідування кримінальних правопорушень є цілком закономірним явищем у контексті процесів демократизації та гуманізації українського законодавства [10, с. 6–18]. Підсумки порівняльно-правового аналізу законодавства України та окремих зарубіжних країн свідчать, що повноваження прокурора в кримінальному провадженні за своїм змістом близькі до визначених для аналогічних державних служб країн США, Великобританії, ФРН. Варто зауважити, що в США та країнах Західної Європи, на відміну від пострадянського простору, кримінальне переслідування особи уповноваженими суб'єктами забезпечується провадженням легальних гласних і негласних дій, направлених на пошук та фіксацію доказової інформації [11, с. 222–225]. Для забезпечення дотримання прав людини в ході досудового розслідування в системі органів державної влади передбачені інститути, що виконують функції контролю за діяльністю суб'єктів кримінального переслідування. До

числа таких суб'єктів у США, ФРН та Великобританії відносяться органи прокуратури.

Одним із найбільш вагомих повноважень, наданих прокуратурі за КПК України, є нагляд за проведенням негласних слідчих (розшукових) дій та право прийняття рішення щодо використання отриманих за ними матеріалів. До повноважень прокурора в цій сфері належить погодження клопотань про проведення негласних слідчих (розшукових) дій, перевірки законності здійснення таких НСРД. Порядок організації не потребує дозволу слідчого судді або рішення прокурора [12]. У разі необґрунтованого прийняття слідчим таких рішень прокурор може надавати вказівки про їх припинення [13, с. 182].

Особливий статус прокуратури у сфері нагляду за законністю проведення негласних слідчих (розшукових) дій підкреслюється тим, що окремі з них, визначені регламентовані ст. 271 КПК України, що є формами контролю за вчиненням злочину (оперативна та контрольована закупка, контрольована поставка, спеціальний слідчий експеримент), здійснюються винятково за рішенням прокурора.

Важливою гарантією, що забезпечує законність результатів негласних слідчих (розшукових) дій, є визначений законом обов'язок прокурора забезпечувати збереження інформації, що буде використовуватись у доказуванні вини особи на судових стадіях розгляду матеріалів кримінального провадження, а також покладена на нього функція контролю за знищенням інформації про особисте та сімейне життя окремих осіб, що не підлягає використанню в доказуванні.

Згідно зі ст. 259 КПК України, якщо прокурор має намір використати під час судового розгляду як доказ інформацію, отриману внаслідок втручання в приватне спілкування, або певний її фрагмент, він зобов'язаний забезпечити збереження всієї інформації або доручити це слідчому. Під час вирішення вказаного питання повинно враховува-



тись те, що технічні засоби, що застосовувалися під час проведення вказаних негласних слідчих (розшукових) дій, а також первинні носії отриманої інформації повинні зберігатися до набрання законної сили вироком суду (ст. 259, ч. 2 ст. 266 КПК України), адже надалі вони можуть виступати предметом дослідження відповідних спеціалістів або експертів у порядку, передбаченому законодавством.

Предметом прокурорського нагляду за забезпеченням законності проведення негласних слідчих (розшукових) дій виступає також використання отриманих за ними результатів. Із метою забезпечення нерозповсюдження інформації про проведення негласних слідчих дій та їх результати, кримінальний процесуальний закон вказує, що виготовлення копій протоколів про проведення негласних слідчих (розшукових) дій та додатків до них не допускається. Також забороняється використання матеріалів негласних слідчих (розшукових) дій для цілей, не пов'язаних із кримінальним провадженням, або ознайомлення з ними учасників кримінального провадження чи будь-яких інших осіб.

Внаслідок проведення негласних слідчих дій може бути отримана різна інформація, яка не стосується мети їх здійснення. Ця інформація також підлягає захисту з метою забезпечення її нерозповсюдження. Так, ст. 255 КПК України закріплює перелік заходів щодо захисту інформації, яка не використовується в кримінальному провадженні. Зокрема, вказується, що відомості, речі та документи, отримані в результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій, які прокурор не визнає необхідними для подальшого проведення досудового розслідування, повинні бути невідкладно знищені на підставі його рішення.

Знищення інформації, відомостей, речей і документів відбувається (ст. 255 КПК України) під контролем прокурора (за його присутності) у такий спосіб, що унеможливує їх відтворення, у спеціально обладнаному

режимному приміщенні, яке визначено наказом керівника органу, у складі якого діє слідчий підрозділ, керівника Генеральної прокуратури України, прокуратури області, прирівняної до неї. Доступ сторонніх осіб до визначеного приміщення під час знищення секретних документів та речей забороняється. Про факт знищення комісією складається акт, у якому зазначаються реквізити речей чи документів, орган, який надав гриф секретності, відображається спосіб знищення. Складений акт підписують члени комісії та прокурор, який прийняв рішення про знищення й контролював його виконання. Відповідно до положень Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні знищення інформації, відомостей, речей та документів до затвердження акта не допускається. Акти щодо знищення матеріалів НСРД зберігаються в РСО [14].

У ході провадження негласних слідчих (розшукових) дій у розпорядженні прокурора можуть опинитися речі та документи, що є власністю третіх осіб. Зокрема, відповідні речі та документи можуть потрапити до прокурора під час провадження контролю над вчиненням злочину (оперативна та контрольна закупка, контрольована поставка тощо). Згідно із законом, якщо власник речей або документів, отриманих у результаті проведення негласних слідчих (розшукових) дій, зацікавлений у їх поверненні, прокурор зобов'язаний повідомити його про наявність таких речей або документів у своєму розпорядженні та з'ясувати, чи бажає власник їх повернути. Допустимість таких дій та час їх вчинення визначаються прокурором з урахуванням необхідності забезпечення прав та законних інтересів осіб, а також запобігання завданню шкоди для кримінального провадження.

Володіючи широкими повноваженнями щодо провадження негласних слідчих (розшукових) дій, прокурор передусім повинен перейматися інтересами досудового розслідування, а



також, реалізуюючи основну функцію прокуратури з нагляду за дотриманням законності досудового провадження, забезпечувати дотримання прав і свобод окремих осіб, що потрапили в його орбіту. Тому кримінальний процесуальний закон вимагає виконання прокурором обов'язку повідомлення окремих осіб про провадження щодо них негласних слідчих дій, незалежно від того, чи були знищеними відомості, речі та документи, отримані за результатами їх провадження (ст. 253 КПК України).

Варто звернути увагу на те, що органи досудового розслідування в ході провадження негласних слідчих (розшукових) дій можуть отримувати інформацію про вчинення злочинів, розкриття та розслідування яких не належить до їхньої компетенції. З метою забезпечення реалізації функцій кримінального судочинства ця інформація не повинна бути втрачена, а передана компетентним суб'єктам для перевірки та реагування. Враховуючи це, ст. 257 КПК України містить норму, яка вказує, що передання інформації, отриманої внаслідок проведення негласних слідчих (розшукових) дій, здійснюється тільки через прокурора, таким чином ще раз підкреслюючи винятковий статус прокурора в досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень.

Водночас положеннями чинного законодавства не закріплюються належні механізми, які б забезпечували можливості реального впливу на прокурора, що, зловживаючи своїми повноваженнями, перешкоджає діяльності оперативного підрозділу чи органу досудового розслідування. На противагу, у переважній більшості зарубіжних країн контрольні повноваження прокуратури щодо органів досудового розслідування обмежуються встановленням зовнішнього контролю за її діяльністю з боку інших державних органів. В окремих країнах можливості впливу прокуратури на органи досудового розслідування, суди обмежуються інституційною побудовою такого органу в державі.

Наприклад, у США, ФРН прокурорські служби, на відміну від України, є децентралізованими. Децентралізація структури не тільки збільшує процесуальну самостійність прокурора, але й виступає своєрідним гарантом законності його діяльності, оскільки не існує вертикалі безпосередньої підпорядкованості, звідки може на прокурора чинитися прямий тиск. Водночас прокуратура в США має широкі повноваження з нагляду за діяльністю суб'єктів досудового розслідування [15, с. 361–370].

Підсумовуючи результати аналізу положень нормативно-правових актів, за якими встановлюється прокурорський нагляд за дотриманням законності під час провадження негласних слідчих (розшукових) дій, можна дійти таких висновків. Передусім розширення прокурорського нагляду в кримінальному провадженні повинно спиратися на глибокі інституційні зміни в самій системі прокуратури, підвищенні вимог до кваліфікації прокурорських працівників. Слід враховувати, що розширення сфери компетенції будь-якого суб'єкта завжди призводить до зростання корупційних ризиків. Як свідчать результати аналізу відповідного зарубіжного досвіду, гарантії законності діяльності прокуратури можуть забезпечуватися різними засобами: шляхом встановлення контролю за цією діяльністю з боку інших державних органів чи інститутів, децентралізації системи органів прокуратури, коли не встановлюватиметься безпосереднього підпорядкування суб'єктів прокурорського нагляду по вертикалі. Захист від корупційного тиску під час прийняття рішень може забезпечуватися шляхом надання спеціального статусу прокурорським працівникам та встановленням особливого порядку призначення та звільнення їх із посади.

Ключові слова: досудове розслідування, негласні слідчі (розшукові) дії, прокурорський нагляд.

Стаття присвячена дослідженню науково-практичних проблем здійс-



ненню прокурорського нагляду за провадженням органами досудового розслідування негласних слідчих (розшукових) дій.

Стаття посвячена дослідженню науково-практичних проблем осуществлення прокурорського надзора за проведенням органами досудебного розслідування негласних слідчих (розшукових) дій.

The article is devoted to the research of scientifically-practical problems of implementation the public prosecutor supervision over conducting covert investigative (detective) actions by pre-trial investigation agencies.

Література

1. Бурбика М.М. Координаційна діяльність органів прокуратури в сфері протидії злочинності: організаційно-правові засади : [монографія] / М.М. Бурбика. – Суми : Сумський державний університет, 2011. – 305 с.

2. Кирий Л.М. Відомчий, судовий контроль та прокурорський нагляд за дотриманням процесуального порядку відмови у порушенні кримінальної справи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Л.М. Кирий. – К., 2008. – 211 с.

3. Погорецький М.А. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю / М.А. Погорецький // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2–3 жовтня 2006 р.) / Акад. прокуратури України. – К. : Вид-во Ген. прокуратури України, 2007. – С. 124–127.

4. Бегма А.П. Прокурор як суб'єкт кримінально-процесуальної діяльності : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / А.П. Бегма. – К. : Національна академія внутрішніх справ, 2011. – 20 с.

5. Косюта М.В. Прокуратура України : [навчальний посібник] / М.В. Косюта. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Знання, 2010. – 404 с.

6. Бурдін М.Ю. Запобіжні заходи за Статутом кримінального судочинства / Ю.М. Бурдін // Учёные записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2011. – Т. 24(63). – № 2. – С. 11–16.

7. Полный свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним продолжениями и дополнительным узаконением по 1 ноября 1910 года : в 2-х кн. / под ред. А.А. Добровольского, сост. А.А. Саатчан. – СПб., 1911. – Кн. 2. – Т. IX–XVI. – 4679 с.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України КПК України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

9. Глушков В.О. Система прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю і досудовим розслідуванням у законодавстві України та зарубіжних країн: порівняльно-правовий аналіз / В.О. Глушков, О.А. Білічак // Вісник національної академії прокуратури України. – К. : Національна академія прокуратури України. – 2012. – № 4(28). – С. 75–82.

10. Борзих Д.В. Діяльність прокурора в досудових стадіях кримінального судочинства : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Д.В. Борзих. – К. : Академія адвокатури України, 2011. – 20 с.

11. Гуценко К.Ф. Уголовный процесс западных государств / К.Ф. Гуценко и др. – М., 2002. – 528 с.

12. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України 19.12.12 р. № 4гн (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 26.07.2013 № 4гн-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gr.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications.

13. Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі : [монографія] / Ю.М. Дьомін. – К. : УкрІНТЕІ, 2013. – 308 с.

14. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України, МВС України, СБ України, Міністерством фінансів України, Адміністрацією ДПС України та Міністерством юстиції України від 16.11.2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1681/51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>.

15. Прокуратура в Україні : [навч. посіб.] / [В.М. Бесчастний, М.І. Мичко, О.В. Філонов та ін.] ; за ред. В.М. Бесчастного. – К. : Знання, 2011. – 446 с.

