

УДК 343.71 (477)

О. В. Фільчаков

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОННОСТІ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ ПІДРОЗДІЛАМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

У статті визначено зміст дефініції «прокурорський нагляд за додержанням законності під час здійснення оперативно-розшукових заходів підрозділами кримінальної поліції». Зазначено, що в жодному нормативному акті не визначено, що ж таке прокурорський нагляд за додержанням законності під час проведення ОРД. Водночас у теорії оперативно-розшукової діяльності, кримінального процесу та криміналістики триває доволі жвава дискусія з окресленого або дотичного до нього питання. Вказане призводить до того, що на сьогодні існує проблема визначення змісту дефініції «прокурорський нагляд за додержанням законності при проведенні оперативно-розшукової діяльності». Подано авторське визначення окресленої дефініції.

Ключові слова: прокурорський нагляд, додержання законності, проведення оперативно-розшукових заходів, підрозділи кримінальної поліції.

Постановка проблеми. До середини 80-х рр. оперативно-розшукова діяльність регулювалася закритими відомчими актами МВС, КДБ та інших органів, перебуваючи поза правовим полем. Єдина згадка про право органів дізнання здійснювати оперативно-розшукові заходи була в Основах кримінального судочинства СРСР, союзних республік, а також у статті 19 КПК України. До того ж ні саме поняття ОРЗ, ні підстави та умови їх вживання не розкривалися. Досліджуючи цей історичний період розвитку оперативно-розшукової діяльності, А. Козусев зокрема відзначав, що, оскільки ця діяльність регламентувалася підзаконними актами закритого характеру, то тільки «прокурор не нижче обласного рівня міг втрутитися в цю сферу за певних обставин» [1]. Навіть більше, за свідченням В. Баскова, у 1960-1970 рр. Генеральний прокурор СРСР видав низку наказів керівного характеру, у яких суворо наказав прокурорам і слідчим не втручатися в оперативно-розшукову діяльність органів внутрішніх справ, тих же прокурорів і слідчих, які цей припис порушували, він строго карав [2]. Прийнятий же в 1992 році Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» безпосередньо закріпив обов'язок органів прокуратури здійснювати прокурорський нагляд за додержанням законності при проведенні оперативно-розшукової діяльності. Проте й до сьогодні понятійний апарат здійснення вказаного виду діяльності є не досить розробленим і усталеним. Як вказує І. Козьяков, до сьогодні найслабкішим місцем у теорії прокурорського нагляду за додержанням законів, зокрема при розслідуванні злочинів проти життя особи, є відсутність достатнього понятійного апарату, який адекватно відображав би досліджувані в цій царині явища й створював гносеологічні основи для ефективної діяльності всіх державних органів, правочинних здійснювати контрольно-наглядову діяльність. Ця понятійна недостатність негативно позначається на можливостях успішної розробки доброякісних законодавчих та інших

нормативних актів, що регламентують прокурорський нагляд загалом [3, с. 31]. Однак й на сьогодні існує проблема визначення змісту дефініції «прокурорський нагляд за додержанням законності при проведенні оперативно-розшукової діяльності».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти здійснення прокурорського нагляду за додержанням законності під час проведення оперативно-розшукових заходів підрозділами кримінальної поліції було досліджено в працях таких українських науковців: А. В. Бабяка, Д. М. Бахраха, В. Т. Белоуса, В. М. Горшеньова, О. О. Зарубінського, О. Г. Кальмана, Ю. А. Кармазіна, Б. М. Лазарева, М. І. Мельника, І. О. Папуші, В. Л. Соколкіна, М. В. Стащака, В. В. Шендрика та ін. Водночас фрагментарно вказана проблематика знайшла своє відображення у розвідках учених, які вивчали питання, пов'язані з проблематикою проведення негласних слідчих (розшукових) дій (Н. В. Гольдберг, Д. В. Скаліша, Р. С. Тагієва та ін.). Аналізуючи наукові праці згаданих авторів, резюмуємо, що здебільшого вони винятково є теоретичною основою з'ясування проблематики наглядової діяльності прокурора за додержанням законності щодо проведення оперативно-розшукових заходів підрозділами кримінальної поліції, оскільки за умов оновленого Кримінального процесуального кодексу, нового Закону України «Про прокуратуру», вивчалася проблематика лише прокурорського нагляду за додержанням законності під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Формування цілей. Метою статті є визначення змісту дефініції «прокурорський нагляд за додержанням законності при проведенні оперативно-розшукової діяльності».

Виклад основного матеріалу. Одне із чільних місць у системі протидії злочинності як суспільному явищу органами державної влади відіграє здійснення оперативно-розшукової діяльності органами поліції, зокрема підрозділами кримінальної поліції. Водночас безпосереднє здійснення оперативно-розшукових заходів, використання можливостей ОРД та залучення всіх сил здебільшого пов'язано із обмеженням прав та законних інтересів громадян. Тобто постійно існує необхідність забезпечення законності здійснення ОРД. Обов'язок здійснення нагляду за додержанням законності покладено на органи прокуратури.

Зокрема, відповідно до ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначено, що нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюють Генеральний прокурор, його заступники, керівники регіональних прокуратур, їхні перші заступники та заступники, а також уповноважені наказом Генерального прокурора прокурори Генеральної прокуратури України та уповноважені наказом керівника регіональної прокуратури прокурори відповідних регіональних прокуратур. До того ж визначено, що керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм

територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів та межі компетенції органів прокуратури [4].

Водночас у Законі України «Про Прокуратуру» зазначено, що на органи прокуратури як одну із обов'язкових функцій покладено нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність [5].

Проте в жодному нормативному акті не визначено що ж таке прокурорський нагляд за додержанням законності під час проведення ОРД. Зауважимо, що в теорії оперативно-розшукової діяльності, кримінального процесу та криміналістики триває доволі жвава дискусія з окресленого або дотичного до нього питання. З огляду на зазначене вважаємо за доцільне проаналізувати наявні думки щодо змісту досліджуваної дефініції, згрупувавши їх залежно від поняття, що безпосередньо визначалось.

Отже, першу групу становлять думки вчених, які безпосередньо визначали дефініцію «прокурорський нагляд» загалом. Зокрема, зазначимо, що визначення окресленого поняття було не тільки предметом розвідок, а й знайшло авторське наповнення в працях таких науковців, як О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, І. М. Зарубинська, М. В. Косюта, В. В. Липівського, В. В. Маркін, М. В. Маркіна, І. Є. Марочкін, Н. О. Наулік, В. В. Рудейчук, Н. В. Топчий та ін.

Скажімо, на думку М. Косюти, прокурорський нагляд – не є загальною функцією прокуратури, а являє собою форму діяльності держави, спрямовану на виявлення, усунення та попередження порушень закону в діяльності суб'єктів права, на яких поширюється компетенція прокуратури, з використанням властивих органам прокуратури повноважень» [6, с. 129].

Водночас В. Рудейчук, досліджуючи тільки питання сутності «прокурорського нагляду» як державного явища, визначає, що під прокурорським наглядом розуміємо особливий вид державної діяльності, що здійснюють спеціально уповноважені на те державні органи (посадові особи) – Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори в межах їх компетенції і наданих повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законодавчими й відомчими нормативними актами, спрямований на всемірне утвордження верховенства закону та зміцнення правопорядку в державі [7, с. 52].

Учені В. Маркін та М. Маркіна твердять, що прокурорський нагляд – це різновид соціального і державного контролю із здійсненням його специфічними методами і з використанням лише йому властивих повноважень [8, с. 67].

Видатний вітчизняний учений О. Бандурка пропонує погодитись із думкою про те, що прокурорський нагляд являє собою особливий вид діяльності, уповноважених державою на її провадження посадових осіб – прокурорів – метою якого є забезпечення додержання і правильного застосування законів державними органами, суспільними організаціями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, посадовими особами і громадянами [9, с. 336].

Натомість, автори наукової статті «Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у механізмі захисту прав і свобод людини в Україні» (І. Зарубинська та Н. Наулік) зазначають, що прокурорський нагляд – це діяльність органів прокуратури, спрямована на додержання і правильне застосування законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, 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 [10, с. 8].

Колектив авторів (І. Марочкін, П. Каркач, Ю. Грошевий та ін.) підручника «Прокурорський нагляд в Україні» розуміє прокурорський нагляд як самостійний, специфічний вид державної діяльності, який має забезпечити виконання закону та його верховенство у всіх сферах життєдіяльності суспільства [11, с. 3].

Аналізуючи вказані твердження, доходимо висновку, що всі науковці погоджуються з тим, що прокурорський нагляд – це певний різновид державного контролю за певним видом діяльності інших державних органів та підрозділів.

Друга ж група складається із думок тих науковців, які вивчали зміст дефініції «прокурорський нагляд» тільки в контексті кримінального процесу: досудового розслідування загалом та окремих слідчих (розшукових) або негласних слідчих (розшукових) дій.

Зокрема, доволі цікавою є думка Н. Гольдберг про те, що прокурорський нагляд покликаний гарантувати захист конституційних прав та свобод кожному громадянину. Особливо це відбувається в кримінальному провадженні, де саме прокурор наділений правом наглядати за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, у підтриманні державного обвинувачення в суді, при застосуванні заходів примусового характеру, які пов'язані з обмеженням конституційних прав та свобод громадян [12, с. 67].

Водночас Д. Нескоромний зазначає, що метою здійснення прокурорського нагляду під час провадження негласних слідчих (розшукових) дій є дотримання порядку їх проведення, отримання допустимих і належних доказів, із подальшим їх використанням прокурором під час судового розгляду як сторони кримінального провадження [13, с. 129].

Учений В. Липівський зазначає, що на сьогодні при розгляді поняття «прокурорський нагляд» завжди спірним є визначення «нагляд» чи «контроль», які на його погляд є подібними поняттями, оскільки вони застосовуються на практиці залежно від покладених на владні суб'єкти повноважень. Зокрема, В. В. Липівський вказує, що саме вказане породжує наявність двох підходів до визначення дефініції «прокурорський нагляд», (перший підхід обумовлено тим, що нагляд розглядається як врегульована нормами права діяльність органів прокуратури, спрямована на виконання

функцій і завдань прокуратури, другий – обґрунтовується тим, що нагляд є формою діяльності держави) [14].

Водночас вчені, серед яких Є. Болтошев, дотримуються думки, що прокурорський нагляд під час досудового розслідування співвідноситься із процесуальним керівництвом прокурора у розслідуванні злочинів. Ці види його діяльності розглядаються як самостійні процесуальні функції, де перша виступає основною, а друга – додатковою [15, с. 14].

Доволі аналогічна, але більш ширша точка зору простежується й у працях інших науковців. Зокрема, сутність участі прокурора в досудовому провадженні зумовлена тим, що він зобов'язаний стежити, щоб норми закону, що регулюють процесуальну діяльність органів дізнання та органів слідства, не порушувались, а при виявленні порушень – негайно вживалися заходи до їх усунення, поновлення порушених прав та свобод людини і громадянина, попередження порушень законів [16, с. 224].

Є. Шинкаренко, досліджуючи питання прокурорського нагляду під час здійснення НРСД, визначає, що окреслена дефініція – це законодавчо передбачена діяльність прокурорів прокуратур всіх рівнів, направлена на недопущення порушення конституційних прав та свобод особи, міжнародного та національного законодавства, виявлення вже вчинених порушень та їх термінове усунення, з обов'язковим притягненням винних до відповідальності в процесі здійснення процесуального керівництва над досудовим розслідуванням, у межах якого проводяться негласні слідчі (розшукові) дії працівниками Національної поліції України [17].

Аналізуючи погляди фахівців-юристів другої групи, доходимо висновку, що всі вони мають певні спільні риси (предмет, мета, межі), проте в контексті досліджуваної нами тематики не розглядають, у чому ж особливість такого нагляду саме під час ОРД.

З огляду на вказане розглянемо, які ж існують думки щодо змісту дефініції «прокурорський нагляд за додержанням законності під час здійснення ОРД», тобто третю групу.

Так, С. Мінченко визначає, що прокурорський нагляд за забезпеченням прав людини в ОРД в організаційному аспекті – це одна із функцій державного управління, завданням якої є встановлення відповідності прийнятих певними правоохоронними органами (службовими особами) рішень чинним нормативно-правовим актам, виявлення відхилень та усунення їх причин [18, с. 173].

Водночас М. Курочка зазначає, що повноваження прокурорського нагляду за ОРД мають окреслюватися внормованими функціями, компетенцією, колом обов'язків наглядового прокурора, для того, щоб закони (окремі правові норми) виконувались, а визначені чинним законодавством суб'єкти ОРД не порушували їх вимог [19, с. 14].

Свою чергою, російський учений О. Воронін визначає, що прокурорський нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю покликаний забезпечити верховенство закону, захист прав і свобод людини і громадянина шляхом виявлення і усунення будь-яких порушень закону та

притягнення до відповідальності винних осіб. На сьогоднішній день прокурорський нагляд за законністю ОРД являє собою самостійний напрям прокурорської діяльності в межах поки ще наявної окремої галузі – прокурорського нагляду за виконанням законів органами, які здійснюють ОРД [20, с. 79–80].

Висновки. Отже, аналізуючи наведені твердження фахівців-юристів, співвідносячи їх із чинним законодавством та результатами опитування практичних працівників прокуратури й підрозділів кримінальної поліції, доходимо висновку, що прокурорський нагляд за додержанням законності при проведенні ОРД на сьогодні є особливим видом діяльності прокурорів, що відповідно до посадових інструкцій та чинного законодавства контролюють органи, які здійснюють ОРД, на не порушення принципу законності, незаконного обмеження прав та свобод громадян, у спосіб визначення предмета і змісту нагляду, забезпечення його інформаційної та аналітичної складової, планування наглядової діяльності з дальшою реалізацією планових наглядових заходів, а також постійно критично оцінюючи досягнуті результати та їх реалізацію.

Використані джерела:

1. Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник. М., 2001. С. 231–232.
2. Басков В. И. Курс прокурорского надзора: лекции. М., 1998. С.171
3. Козьяков І. Методологічні аспекти предметизації прокурорського нагляду. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 4 (16). С. 31–37.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XI. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 09.12.2018).
5. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789-XII. // Законодавство України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/mai/№.cgi?page=1&№reg=3723-12>. (дата звернення: 09.12.2018).
6. Косюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: монографія. Одеса : Юридична література, 2002. 376 с.
7. Рудейчук В. В. Суть прокурорського нагляду. *Вісник прокуратури*. 2003. № 4. С. 49–52.
8. Маркин В. В., Маркин Д. В. Проблемы прокурорского реагирования по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 2. С. 67–70.
9. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина І: підручник. Харків: Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2002. 336 с.
10. Зарубинська І., Наулік Н. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів у механізмі захисту прав і свобод людини в Україні. URL : http://www.visnyknapu.gp.gov.ua/data/issues-2013/Visnyk-NAPU_3_2013.pdf (дата звернення: 09.12.2018).
11. Марочкін І. Є. Прокурорський нагляд в Україні: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. Харків: ТОВ «Одіссей», 2008. 240 с.
12. Гольдберг Н. О. Забезпечення конституційних прав та свобод громадян при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій : дисертація ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків : ХНУВС, 2017. 254 с.

13. Нескоромний Д. А. Здійснення прокурорського нагляду при провадженні негласних слідчих (розшукових) дій. URL : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/boz_2014_1_10.pdf (дата звернення: 09.12.2018).

14. Липівський В. В. Поняття та правова природа прокурорського нагляду. URL : http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/3_2016_%D0%9B%D0%B8%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf (дата звернення: 09.12.2018).

15. Болгошев Е. Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. М., 2002. 24 с.

16. Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор : учебник. Москва: Издательство Юрайт, 2011. 490 с.

17. Шинкаренко Є. С. Прокурорський нагляд за додержанням законності при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій підрозділами Національної поліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків : ХНУВС, 2018. 266 с.

18. Місце прокуратури в системі органів державної влади та зміст прокурорського нагляду за забезпеченням прав людини в оперативно-розшуковій діяльності. *Підприємництво, господарство, право : науково-практичний господарсько-правовий журнал*. До 2001 г. виходив російською мовою. 2011. № 5. С. 170-173.

19. Курочка М. Й. Законність в оперативно-розшуковій діяльності та прокурорський нагляд за її дотриманням: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 21.07.04. Київ, 2000. 20 с.

20. Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 192 с.

Стаття надійшла до редколегії 09.12.2018

Фильчаков А. В. Прокурорський надзор за соблюдением законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий подразделениями криминальной полиции

Статья посвящена определению содержания дефиниции «прокурорский надзор за соблюдением законности при осуществлении оперативно-розыскных мероприятий подразделениями криминальной полиции». Ни в одном нормативном акте не определено, что же такое прокурорский надзор за соблюдением законности при проведении ОРД. Вместе с тем, в теории оперативно-розыскной деятельности, уголовного процесса и криминалистики продолжается довольно оживленная дискуссия по очерченному или касательному к нему вопросу. Указанное приводит к тому, что до сих существует проблема определения содержания дефиниции «прокурорский надзор за соблюдением законности при проведении оперативно-розыскной деятельности». Предоставляется авторское определение очерченной дефиниции.

Ключевые слова: прокурорский надзор, соблюдение законности, проведения оперативно-розыскных мероприятий, подразделения криминальной полиции.

Filchakov O. Prosecutor's Supervision for Abiding Legality in Carrying out Operative Search Activities by Criminal Police Subdivisions

The article is devoted to the definition of the content of the definition of "prosecutorial supervision over the lawfulness of the conduct of operational-search activities by the units of the criminal police". The author states that in any normative act does not determine what kind of prosecutor's supervision over the observance of legality during the conduct of an ODI. At the same time, in the theory of operative-search activity, criminal process and forensics, a rather lively discussion of the outlined or tangent question to him continues. It is proposed to consider the existing scientific opinions by dividing them into three groups: the first group is the opinions of scientists who directly defined the definition of "prosecutorial supervision" in general; The second group of scientists consists of the opinions of those scholars who studied the content of the definition of "prosecutorial supervision" solely in the context of the criminal process: pre-trial investigation in general or separate investigators (investigators) or secret investigators (searches); The third group - thoughts on the content of the definition of "prosecutor's oversight of legality in the conduct of ODA". Analyzing the mentioned scientific works, it should be summarized that in most cases they constitute the only theoretical basis for clarification of the problems of the supervisory activity of the prosecutor following the lawfulness of conducting operational and investigative measures by the departments of the criminal police, since under the updated Criminal Procedure Code, the new Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" the problems of the prosecutor's oversight of the observance of legality during the conduct of secret investigators (investigatory) actions were studied. It is determined that the above leads to the fact that up to now there is a problem of defining the content of the definition "prosecutorial supervision over observance of legality during conducting of operational and investigative activity".

Author's definition of the defined definition is provided, in particular, it is proposed to understand how the prosecutor's oversight of legality in the conduct of the ODF is today a special type of activity of prosecutors, which, in accordance with the job descriptions and current legislation, are controlled by the authorities that carry out the ODI on the non-violation of the principle of legality, unlawful restriction of the rights and freedoms of citizens. , by defining the subject and content of supervision, ensuring its informational and analytical component, planning the follow-up activity ealizatsiyeyu routine supervisory activities, and constantly critically evaluating the results achieved and their implementation.

Keywords: prosecutor's supervision, observance of legality, carrying out operative-search activities, units of criminal police.

УДК 343.12+343.143

Д. М. Ценов

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЗАЛУЧЕНИХ
ДО КОНФІДЕНЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА
ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ
ЗЛОЧИНІВ КОРИСЛИВО-НАСИЛЬНИЦЬКОГО
СПРЯМУВАННЯ**

У статті досліджено правове регулювання використання слідчим конфіденційного співробітництва під час досудового розслідування злочинів