

Кримінальний процес та криміналістика;
судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

УДК 347.963

Юрченко Аліна Михайлівна

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності
Університет державної фіскальної служби України*

Юрченко Алина Михайловна

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности
Университет государственной фискальной службы Украины*

Yurchenko Alina

*Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor of the Department of Operational-Search Activity
University of the State Fiscal Service of Ukraine*

Мостова Софія Олегівна

*студент
Університету державної фіскальної служби України*

Мостовая София Олеговна

*студент
Университета государственной фискальной службы Украины*

Mostova Sofiia

*Student of the
University of the State Fiscal Service of Ukraine*

СПОСОБИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОПЕРАТИВНИХ ПРАЦІВНИКІВ

**СПОСОБЫ ПОВЫШЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОПЕРАТИВНЫХ РАБОТНИКОВ
WAYS TO INCREASE PROSECUTOR'S SUPERVISION OF
OPERATOR'S ACTIVITIES**

Анотація. Стаття присвячена окремим аспектам прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Висвітлено проблематику та спірні питання прокурорського нагляду за діяльністю органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Проведено оцінку ефективності здійснення завдань та належності виконання роботи органами прокуратури. Оцінено рівень відповідності прокурорського нагляду за дотримання законів оперативними працівниками в процесі проведення ними оперативно-розшукової діяльності Конституції та законам України. Надано пропозиції щодо покращення ефективності прокурорського нагляду за дотримання законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Здійснено пошук дієвих способів підвищення ефективності прокурорського нагляду. Розглянуто погляди та праці науковців, які стосуються проблем прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю. Визначено коло суб'єктів, які в межах своїх повноважень здійснюють відповідний вплив на діяльність органів досудового розслідування, правовий статус осіб, які залучаються до сфери кримінального провадження, на досудове розслідування в цілому. Зображено окремі аспекти прокурорського нагляду за діяльністю органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Вивчено порядок призначення прокурорів, а також цілі й завдання, які ставляться перед ними. Розглянуто підстави проведення прокурорських перевірок, види перевірок дотримання вимог законодавства про оперативно-розшукову діяльність. Порівняно наглядові функції, які виконують органи прокуратури в інших державах, з тими, що здійснюються в Україні. Визначено критерії

оцінки нагляду прокурора за дотриманням законності під час здійснення оперативними підрозділами та проведення негласної роботи оперативно-розшукової діяльності. Визначено ризики, пов'язані з роботою прокуратури та оперативних підрозділів, які можуть виникнути на всіх етапах оперативно-розшукової діяльності та негласної роботи України. Названо інші причини прокурорського нагляду, які сьогодні заважають прокурорам реально впливати на якість слідства.

Ключові слова: *прокурорський нагляд, оперативно-розшукова діяльність, оперативні підрозділи, законність, оперативні працівник, оперативно-розшукові заходи.*

Анотація. *Статья посвящена отдельным аспектам прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Освещена проблематика и спорные вопросы прокурорского надзора за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Проведена оценка эффективности осуществления задач и принадлежности выполнения работы органами прокуратуры. Оценен уровень соответствия прокурорского надзора за соблюдением законов оперативными работниками в процессе проведения ими оперативно-розыскной деятельности Конституции и законам Украины. Осуществлен поиск действенных способов повышения эффективности прокурорского надзора. Даны предложения по улучшению эффективности прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Определен круг субъектов, которые в пределах своих полномочий осуществляют соответствующее влияние на деятельность органов предварительного расследования, правовой статус лиц, привлекаемых в сферу уголовного судопроизводства, на досудебное расследование в целом. Изображены отдельные аспекты прокурорского надзора за деятельностью органов,*

осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Изучено порядок назначения прокуроров, а также цели и задачи, которые ставятся перед ними. Рассмотрены основания проведения прокурорских проверок, виды проверок соблюдения требований законодательства об оперативно-розыскной деятельности. По сравнению надзорные функции, которые выполняют органы прокуратуры в других государствах, с теми, которые осуществляются в Украине. Определены критерии оценки надзора прокурора за соблюдением законности при осуществлении оперативными подразделениями и проведения негласной работы оперативно-розыскной деятельности. Определены риски, связанные с работой прокуратуры и оперативных подразделений, которые могут возникнуть на всех этапах оперативно-розыскной деятельности и негласной работы Украина. Названы другие причины прокурорского надзора, которые сегодня мешают прокурорам реально влиять на качество следствия.

Ключевые слова: *прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, оперативные подразделения, законность, оперативные работник, оперативно-розыскные мероприятия.*

Summary. *The article is devoted to certain aspects of the prosecutor's supervision over the observance of laws by the bodies carrying out operative-search activity. Issues and controversial issues of prosecutorial supervision over the activities of bodies engaged in operational and investigative activities are covered. An assessment of the effectiveness of the tasks and the adequacy of the work of the prosecutor's office. The level of compliance of the prosecutor's supervision over the observance of laws by operatives in the process of their operative-investigative activity to the Constitution and the laws of Ukraine was assessed. Proposals have been made to improve the effectiveness of prosecutorial oversight of compliance with the law by law enforcement agencies. Effective ways to increase the effectiveness of prosecutorial oversight have been sought. The*

views and works of scientists concerning the problems of prosecutorial supervision over operational and investigative activities are considered. The range of subjects that, within the limits of their powers, have a corresponding influence on the activity of pre-trial investigation bodies, the legal status of persons involved in the sphere of criminal proceedings, on the pre-trial investigation as a whole has been determined. Some aspects of prosecutorial supervision over the activity of bodies carrying out operative-search activity are depicted. The procedure for appointing prosecutors, as well as the goals and objectives set for them, have been studied. The grounds for conducting prosecutorial inspections, types of inspections of compliance with the requirements of the legislation on operational and investigative activities are considered. The supervisory functions performed by the prosecutor's office in other countries are compared with those performed in Ukraine. The criteria for assessing the prosecutor's supervision over compliance with the law during the implementation of operational units and the conduct of covert operation of operational and investigative activities are defined. The risks associated with the work of the prosecutor's office and operational units, which may arise at all stages of operational and investigative activities and covert work of Ukraine, have been identified. Other reasons for prosecutorial oversight are mentioned, which today prevent prosecutors from really influencing the quality of the investigation.

Key words: *prosecutorial supervision, operative-search activity, operative subdivisions, legality, operative employee, operative-search measures.*

Постановка проблеми. Вирішення завдань кримінального провадження неможливе без функціонування ефективного контрольного механізму. Відповідно до КПК України реалізація контрольно-наглядових функцій під час досудового розслідування покладається на прокурора, керівника органу досудового розслідування та слідчого суддю. Саме ці

суб'єкти в межах своїх повноважень здійснюють відповідний вплив на діяльність органів досудового розслідування, правовий статус осіб, які залучаються до сфери кримінального провадження, на досудове розслідування в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю були присвячені праці значної кількості науковців: В.Т. Маляренка [2], Ю.П. Аленіна [3], В.В. Павловського [4], М.Ю. Коника [5], М.Л. Грібова [6], В.В. Клочкова [7], Н. А. Лугіної [8] та інших авторів. Утім, в умовах законодавчих змін, проблеми прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю в частині суб'єктів нагляду залишаються актуальними, що зумовлено подальшим реформуванням кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Висвітлення окремих аспектів прокурорського нагляду за діяльністю органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Виклад основного матеріалу. Організація проведення ефективного прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності органами податкової міліції також визначена наказом Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів» № 4/1 від 3 грудня 2012 р. [1], яка відбувається у межах прокурорсько-наглядових правовідносин та з урахуванням відповідних принципів правового регулювання.

Організація прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності (далі - ОРД) має свої особливості. У зв'язку з тим, що нагляд за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності вправі здійснювати не всі, а лише уповноважені прокурори, необхідно вивчити порядок призначення таких прокурорів, а також цілі й завдання, які ставляться перед ними. Необхідно

звернути увагу й на такі питання, як підстави проведення прокурорських перевірок, види перевірок додержання вимог законодавства про оперативно-розшукову діяльність [1].

Нагляд за діяльністю оперативних підрозділів повинен трактуватися як систематичний моніторинг уповноваженими державними органами, що не належать до системи МВС, роботи оперативних підрозділів та їх посадових осіб з метою забезпечення законності. Контроль за діяльністю операційних підрозділів є елементом управління, спрямованим на забезпечення ефективного виконання закріплених за ними операційних підрозділів. Її завдання - встановити відповідність функціонування та результатів діяльності підрозділів законам та нормативним актам, управлінським рішенням, принципу раціональної організації праці та вимогам виконавчої дисципліни. Засобами контролю є перевірка всіх документів, що стосуються роботи оперативних підрозділів, моніторинг робочого процесу посадових осіб, оцінка їх професійних знань, умінь та навичок тощо.

Найбільше дискусій ведеться навколо належності «прокурорського нагляду» до процесуальної або ж непроцесуальної діяльності [2, с. 49-50], а також пошуку критеріїв співвідношення прокурорського нагляду, відомчого контролю та функції кримінального переслідування [3].

Норми Кримінально-процесуального кодексу України є одним з основних напрямків реформування кримінального провадження, зокрема шляхом розширення змісту нагляду прокурора за підготовчим провадженням. Прокуратура залишається одним із органів кримінального переслідування, незважаючи на те, що українська КПК позбавляє її права вести підготовче провадження. Прокурор був вказаний як "центральна фігура" підготовчого провадження, а слідчим органів досудового розслідування було призначено "допоміжну" роль.

Прокуратура також виконує наглядові функції і в інших країнах. Водночас законодавство про кримінальний процес пострадянських держав чітко визначає повноваження прокуратури щодо нагляду за негласною слідчою діяльністю у підготовчому провадженні. Наприклад, відповідно до ГПК Латвії (ст. 21), Казахстану (ст. 62), Республіки Білорусь (ст. 25), Російської Федерації (ст. 37), Естонії (ст. 22) та Республіки Молдова (ст. 52), прокурор зобов'язаний на всіх стадіях кримінального провадження вчасно вживати передбачених законом заходів для усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, до кого це стосується. Відповідно до КПК Узбекистану, прокурорський нагляд розглядається як нагляд за дотриманням законодавства правоохоронними органами. В Естонії в якості нагляду за діяльністю поліції при розслідуванні злочинів та законності діяльності слідчих підрозділів.

Прокурорський нагляд за дотриманням закону під час виконання постанови оперативними підрозділами та проведення секретної роботи полягає в оцінці їх діяльності за такими критеріями:

- наявність відповідних формальних підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності (далі - ОРЗ), розшукової діяльності, НСРД;
- суворі звітність у формі підготовки відповідних документів про результати ОРЗ, слідчої діяльності, НСРД;
- виключення можливості фальсифікації цих результатів, зловживання ними, провокування злочину з боку офіцерів під час проведення ОРЗ та виконання наказів у НСРД;
- виключення можливості використання заходів, не передбачених законодавством;
- дотримання прав і свобод громадян, які є учасниками слідчих дій, об'єктів НСРД та ОРЗ та беруть участь у діяльності діючого підрозділу;

- правомірність рішення застосувати сили та засоби оперативних підрозділів для конкретних ОРЗ, слідчих дій та НСРД.

Зазначені критерії в їх сукупності становлять предмет прокурорського нагляду за ОРД та негласною роботою.

Повноваження прокурора щодо нагляду за діяльністю оперативних підрозділів у НСРД здійснюються шляхом вивчення та аналізу документів, необхідних для всебічного вивчення його предмета (заява про надання дозволу на проведення НСРД, рішення слідчого судді, рішення та вказівки дослідника, протоколи та додатки); особиста участь у НСРД, що експлуатується оперативними підрозділами; надання вказівок про те, як керувати, розпускати та забороняти впровадження НСРД операційними підрозділами; визначення переліку та порядку виконання оперативними підрозділами НСРД в конкретних кримінальних провадженнях; визначення кола діючих підрозділів, які будуть залучені до НСРД, необхідність участі в них дослідника.

Однак, незважаючи на досить широке коло повноважень прокурора у кримінальному провадженні з огляду на забезпечення реалізації загальних положень досудового розслідування, деякі науковці вказують на безініціативність прокурорів. Зокрема, слідчі й надалі продовжують вирішувати питання про проведення чи не проведення певної слідчої (розшукової) дії, звернення чи не звернення з клопотанням до суду, хоча це повинно стати основним завданням прокурорів як процесуальних керівників розслідування [4, с. 103].

Із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України більшість прокурорів не до кінця розуміють своє призначення як процесуального керівника, при цьому намагаючись, як і раніше наглядати за роботою слідчого, а слідчий, у свою чергу, думає, що зможе без допомоги прокурора провадити досудове розслідування.

Наукові дослідження та багаторічна практика засвідчують, що на всіх етапах оперативно-розшукової діяльності та негласної роботи України існують ризики:

- ухилення оперативних підрозділів від виконання покладених на них обов'язків;
- порушення прав і свобод громадян під час виконання цих обов'язків;
- зловживання службовим становищем;
- недотримання процесуальних норм та встановлених вимог щодо оформлення документів;
- нераціональної організації ОРД і досудового розслідування.

Тому на всіх етапах ОРД та негласної роботи має здійснюватися прокурорський нагляд [5-7].

Також існує ряд інших причин прокурорського нагляду, які сьогодні заважають прокурорам реально впливати на якість слідства, а саме:

- фактична відсутність дієвих організаційно-практичних засад прокурорського нагляду, навіть у формі процесуального керівництва;
- не завжди достатня слідча кваліфікація прокурорів, які нерідко, не знаючи навіть предмет нагляду, не володіючи відповідними навичками та відповідними знаннями щодо методики і тактики розслідування злочинів різних категорій, не спроможні на належному професійному рівні забезпечити нагляд за додержанням законів, що провадять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування;
- велика завантаженість та зайва формалізація процесу;
- відсутність ефективної взаємодії між прокурором та слідчим у плануванні і проведенні досудового розслідування та окремих процесуальних дій [5].

На нашу думку основним напрямом удосконалення прокурорського нагляду за діяльністю оперативних працівників є оновлення всіх чинних наказів Офісу Генерального прокурора (Генеральної прокуратури України),

а саме, приведення їх у відповідність із Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України від 19 вересня 2019 року №113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» та іншими нормативно-правовими актами. Адже, використання в чинних наказах Офісу Генерального прокурора «застарілих» юридичних категорій не сприяє однозначному розумінню відповідного правового матеріалу, дотриманню принципу правової визначеності та призводить до неправильного сприйняття змісту функцій прокуратури, які чітко окреслені у Конституції України.

Разом з тим, здійснення прокурорського нагляду як самостійної функції прокурора, а також підвищення його ефективності потребує цілої низки взаємопов'язаних кроків. Насамперед, це:

- більш детальна законодавча регламентація функцій прокурора в окремій главі Закону України «Про прокуратуру»;
- необхідно закріпити на законодавчому рівні повноваження прокурора, які надаються йому при здійсненні прокурорського нагляду;
- мають бути визначені правові засоби та форми реалізації прокурорського нагляду [8].

Таким чином, на нашу думку, після цього ефективність прокурорського нагляду у правозахисній сфері буде достатньо результативним та дієвим.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Великі надії покладені на реформування прокуратури та органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, оскільки їхня система застаріла і в умовах сьогодення є малоефективною, оскільки суспільні відносини не стоять на місці, а розвиваються. На сьогодні питання прокурорського нагляду набуває все більшого значення, яке

супроводжується зміною поглядів на роль прокурора, зміст та межі його наглядових повноважень у кримінальному провадженні.

Література

1. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: наказ Генерального прокурора України від 3 грудня 2012 року № 4/1 гн (із змінами, внесеними наказами Генерального прокурора України від 25 січня 2013 року № 4/1гн-1 та від 13 листопада 2013 року № 98) URL: <http://www.ap.gov.ua>
2. Маляренко В.Т. Щодо ролі прокуратури // *Голос України*. 2010. № 235. С. 49-50.
3. Кримінально-процесуальне право України : підручник / за ред. Ю.П. Аленіна. Харків : ТОВ «Одіссей», 2009. 816 с.
4. Павловський В.В. Відомчий процесуальний контроль за дотриманням загальних положень досудового розслідування // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 2. Том 3. С. 100-104.
5. Коник М.Ю. Нагляд прокурора за документуванням одержання неправомірної вигоди в межах оперативно-розшукової справи // *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави : матеріали ІХ міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф., м. Одеса, 30 березня 2017 р. Одеса : ОДУВС, 2017. С. 132-134.*
6. Грібов М.Л. Прокурорський нагляд за виконанням доручень на проведення негласних слідчих (розшукових) дій при розслідуванні грабежів та розбоїв // *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1. С. 23-28.

7. Ключков В.В. Проблеми законодавчого забезпечення діяльності системи прокуратури та досудового слідства // Підприємництво, господарство, право. 2019. № 2. С. 254-259.
8. Лугіна Н. А. Проблеми прокурорського нагляду та шляхи їх вирішення // Наука онлайн: Международный научный электронный журнал. 2020. №4. URL: <https://nauka-online.com/publications/yurisprudentsiya/2020/4/problemi-prokurorskogo-naglyadu-ta-shlyahi-yih-virishennya/>

References

1. Pro orghanizaciju prokurorsjkogho naghlyadu za doderzhannjam zakoniv orghanamy, jaki provodjatj operatyvno-rozshukovu dijajlnistj: nakaz Gheneraljnogho prokurora Ukrajinjy vid 3 ghrudnja 2012 roku # 4/1 ghn (iz zminamy, vnesenymy nakazamy Gheneraljnogho prokurora Ukrajinjy vid 25 sichnja 2013 roku # 4/1ghn-1 ta vid 13 lystopada 2013 roku # 98) URL: <http://www.ap.gp.gov.ua>
2. Maljarenko V.T. Shhodo roli prokuratury. Gholos Ukrajinjy. 2010. # 235. S. 49-50.
3. Kryminaljno-procesualjne pravo Ukrajinjy: pidruchnyk / za red. Ju.P. Alenina. Kharkiv : TOV «Odissej», 2009. 816 s.
4. Pavlovsjkij V.V. Vidomchij procesualjnij kontrolj za dotrymannjam zaghaljnykh polozhenj dosudovogho rozsliduvannja // Naukovyj visnyk Khersonsjkogho derzhavnogho universytetu. 2015. Vypusk 2. Tom 3. S. 100-104.
5. Konyk M.Ju. Naghljad prokurora za dokumentuvannjam oderzhannja nepravomirnoji vyghody v mezhakh operatyvno-rozshukovoji spravy. Rolj ta misce pravookhoronnykh orghaniv u rozbudovi demokratychnoji pravovoji derzhavy : materialy IKh mizhnar. nauk.-prakt. Internet-konf., m. Odesa, 30 bereznja 2017 r. Odesa : ODUVS, 2017. S. 132-134.

6. Ghribov M.L. Prokurorskyj naghlyad za vykonannjam doruchenj na provedennja neghlasnykh slidchykh (rozshukovykh) dij pry rozsliduvani ghrabezliv ta rozbojiv. Visnyk kryminaljnogho sudochynstva. 2015. # 1. S. 23-28.
7. Klochkov V.V. Problemy zakonodavchogho zabezpechennja dijajnosti systemy prokuratury ta dosudovogho slidstva. Pidpryjemnyctvo, ghospodarstvo, pravo. 2019. # 2. S. 254-259.
8. Lughina N. A. Problemy prokurorsjkogho naghlyadu ta shlyakhy jikh vyrishennja. Nauka onlajn: Mezhdunarodnyy nauchnyy elektronnyy zhurnal. 2020. #4. URL <https://nauka-online.com/publications/yurisprudentsiya/2020/4/problemi-prokurorskogo-naglyadu-ta-shlyahi-yih-virishennya/>