

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.16

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/87>

НАГЛЯД ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ, ЩО ПРОВОДЯТЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ, ДІЗНАННЯ ТА ДОСУДОВЕ СЛІДСТВО

SURVEILLANCE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE FOR COMPLIANCE WITH LAWS BY BODIES CARRYING OUT INVESTIGATIVE ACTIVITIES, INQUIRY AND PRE-TRIAL INVESTIGATION

Марущак Н.В., к.ю.н.,

доцент кафедри правоохоронної діяльності та загальноправових дисциплін
Національний університет «Чернігівська політехніка»

Мишаста К.Б., студентка III курсу юридичного факультету

Національний університет «Чернігівська політехніка»

Стаття присвячена дослідженню науково-практичних проблем здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Прокурорський нагляд є однією з гарантій кримінального процесу, що, на думку авторів, сприяє забезпеченню дотримання законності органами досудового слідства та відновлення порушених прав громадян. Особливого значення це питання набуває на етапі реформування системи правоохоронних органів України.

Автори стверджують, що прокурорський нагляд за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства є одним із галузевих напрямів наглядової діяльності прокуратури, являє собою основну діяльність прокурора на досудових стадіях кримінального процесу. У статті проаналізовано наукові погляди щодо поняття «прокурорський нагляд», розглянуто питання співвідношення понять «контроль» та «нагляд», обґрунтовано думку про те, що контроль та нагляд не можна ототожнювати, тому що контроль порівняно з наглядом є більш ширшим за обсягом владних повноважень. Органи контролю, на відміну від прокуратури, мають право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також самостійно притягувати винних до відповідальності. Прокуратура є складовою частиною державного механізму, наділена певним обсягом влади для здійснення нагляду за виконанням законів у державі. Прокурорський нагляд відіграє важливу роль та має велике значення під час здійснення досудового розслідування, що забезпечується наглядовими повноваженнями.

Поняття «прокурорський нагляд» розуміють по-різному: як форму державного контролю і як головну функцію прокуратури України, яку складають взаємопов'язані дії прокуратури з попередження, виявлення, припинення й усунення порушень законів та інших нормативно-правових актів фізичними і юридичними особами.

Сьогодні це питання не лише не втрачає актуальності, але й набуває особливої ваги та значення, супроводжується зміною поглядів на роль прокурора, зміст і межі його наглядових повноважень.

Ключові слова: оперативно-розшукова діяльність, дізнання, досудове розслідування, досудове слідство, прокуратура, прокурорський нагляд.

The article is devoted to the study of scientific and practical problems of prosecutorial oversight of compliance with the law by bodies conducting operational and investigative activities, inquiries and pre-trial investigation. Prosecutorial supervision is one of the guarantees of the criminal process, which, according to the authors, helps to ensure compliance with the law by the pre-trial investigation and restoration of violated rights of citizens. This issue acquires special significance at the stage of reforming the system of law enforcement agencies of Ukraine.

The authors argue that the prosecutor's supervision of compliance with the law by the bodies of inquiry and pre-trial investigation is one of the sectoral areas of supervisory activities of the prosecutor's office, is the main activity of the prosecutor at the pre-trial stages of the criminal process. The article analyzes the scientific views on the concept of "prosecutorial supervision", considers the relationship between the concepts of "control" and "supervision", substantiates the idea that "control" and "supervision" cannot be equated, because control, compared with supervision, is broader in scope of power. Control bodies, unlike the prosecutor's office, have the right to interfere in the operational activities of the controlled object, and also have the right to bring the perpetrators to justice. The prosecutor's office is a component of the state mechanism, endowed with a certain amount of power to oversee the implementation of laws in the state. Prosecutorial oversight plays an important role and importance in the conduct of pre-trial investigations, which is provided by supervisory powers.

The concept of "prosecutorial supervision" is understood differently. As a form of state control or as the main function of the Prosecutor's Office of Ukraine, which consists of interrelated actions of the Prosecutor's Office to prevent, detect, stop and eliminate violations of laws and other regulations by individuals and legal entities.

Today, this issue not only does not lose relevance, but also acquires special weight and significance, accompanied by a change in views on the role of the prosecutor, the content and limits of his supervisory powers.

Key words: operative-search activity, inquiry, pre-trial investigation, prosecutor's office, prosecutorial supervision.

Постановка проблеми. В Україні здійснюються великомасштабні перетворення, пов'язані з реформуванням системи правоохоронних органів, спрямовані на зміцнення демократії та створення правової держави, одними з головних ознак якої є верховенство права в регулюванні суспільних відносин та управлінні державними справами; юридичне закріплення й фактичне забезпечення основних прав, свобод і обов'язків людини та громадянина в конституції та законах держави; наявність ефективного правоохоронної системи, правозаконності й правопорядку. Гро-

мадянське суспільство є носієм відповідних цінностей. Держава в особі її органів і посадових осіб бере на себе зобов'язання щодо їх реалізації, забезпечення охорони прав, свобод та гідності своїх громадян. Саме це є метою діяльності прокуратури України, яка здійснює прокурорський нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

У будь-якій державі кримінальний процес є такою сферою державної діяльності, яка пов'язана з можливістю

істотного обмеження прав людини, зокрема конституційних, і саме прокурорський нагляд є однією з гарантій кримінального процесу, що сприяє забезпеченню дотримання законності органами досудового слідства та відновлення порушених прав громадян.

Стан опрацювання проблематики. Забезпечення нагляду прокуратури за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, розглядалось у наукових працях Д.О. Бабічева, О.А. Білічака, В.Д. Войцишена, О.В. Геселева, О.В. Ільченко, В.Г. Клочкова, І.М. Козьякова, О.Б. Комарницької, В.В. Липівського, В.М. Манохіна, О.М. Музичко, В.А. Осмолян, І.Л. Петрухіна, Д.Б. Сергєєва, Є.Д. Скулиш, В.П. Соколового, А.В. Столітнього, А.В. Усова, О.С. Шморгуна, В.М. Юрчишина та інших учених. Вони внесли низку пропозицій щодо подальшого вдосконалення, розвитку інституту прокурорського нагляду. Однак наявність численних наукових доробків у цій сфері не зменшує актуальності подальших досліджень змісту цієї категорії в сучасних соціально-політичних умовах і на основі істотно зміненого законодавства України. Зазначені обставини обумовили мету нашого дослідження.

Метою статті є визначення поняття та правової природи прокурорського нагляду за дотриманням законності органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування.

Виклад основного матеріалу. Основним завданням прокурорської діяльності є захист конституційних прав і свобод людини та громадянина, попередження можливих порушень закону, пов'язаних з обмеженням конституційних прав учасників кримінального провадження, а також їх поновлення у разі порушення [1, с. 219].

Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції задля захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Відповідно до ст. 131-1 Конституції України, прокуратура здійснює такі функції:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- організація й процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку;
- представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [2].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладаються такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час вжиття інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [3].

Особливе місце серед функцій прокуратури посідає нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, оскільки під час проведення оперативно-розшукових заходів значною мірою можуть обмежуватися законні інтереси й права громадян.

Реалізуючи функцію нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, важливо наголосити на тому, що прокуратура наглядає не за самою оперативно-розшуковою діяльністю, дізнанням чи досудовим слідством, а за додержанням законів вищезазначеними органами під час здійснення ними цієї діяльності.

У науковій літературі досі не існує єдиної думки про поняття та сутність прокурорського нагляду. Так, В.В. Липівський визначає прокурорський нагляд як самостійний, специфічний вид державної діяльності, який полягає у перевірці уповноваженим суб'єктом конкретного об'єкта суворого дотримання ним законів для попередження та виявлення порушень чинного законодавства, прав і свобод людини та громадянина, що передбачає виокремлення державного та соціального призначення прокурора [4, с. 167–168]. На думку О.С. Шморгуна, прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів є найбільш ефективною та послідовною формою контролю з боку держави в такій важливій сфері, як забезпечення законності. Ця діяльність суттєво впливає на соціально-економічне становище в суспільстві, сприяє нейтралізації негативних явищ, які виникають під час проведення в Україні реформ, внаслідок їх недосконалого правового забезпечення [5]. А.В. Столітній зазначає, що нагляд як вид державної діяльності, яку здійснюють саме органи прокуратури, можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за дотриманням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом повноважень та спрямовуються на попередження, виявлення й припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності [6, с. 81].

На нашу думку, прокурорський нагляд за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства є одним із галузевих напрямів наглядової діяльності прокуратури, що являє собою основну діяльність прокурора у досудових стадіях кримінального процесу, де він повинен забезпечити постійний нагляд за додержанням законів усіма органами дізнання й досудового слідства.

Дискусійним також є питання про співвідношення понять «контроль» і «нагляд» як засобів забезпечення дисципліни й законності в державі. Так, російські науковці В.В. Маркін та Д.В. Маркін під прокурорським наглядом розуміють різновид державного й соціального контролю зі здійсненням його специфічними методами та з використанням лише йому властивих повноважень [7, с. 67]. О.М. Музичук вважає, що нагляд порівняно з контролем є більш вузьким за обсягом владних повноважень, тому що його суб'єкт не може втручатися у професійну діяльність об'єкта, який перевіряється [8, с. 48]. Розмежування понять нагляду та контролю досліджував також В.М. Манохін. Він наголошує на тому, що нагляд, на відміну від контролю, який є функцією будь-яких управлінських органів, є елементом компетенції тільки деяких з них і має на меті перевірку роботи органів та осіб лише з точки зору відповідності її закону та іншим підзаконним нормативним актам [9, с. 153]. Д.С. Драч вважає, що потрібно розмежовувати такі категорії, як «нагляд» і «контроль». Порівнюючи ці два поняття, вона дійшла висновку, що, «на відміну від контрольних повноважень, наглядові включають право відповідного органу лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і призупинити дію його акта до усунення помилки без права скасування такого акта, тобто наглядові повноваження за своїм змістом є вужчими, ніж контрольні» [10, с. 132].

Ми підтримуємо думку більшості науковців і вважаємо, що контроль та нагляд не можна ототожнювати, тому що контроль порівняно з наглядом є більш ширшим за обсягом владних повноважень. Також органи контролю, на відміну від прокуратури, мають право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також самостійно притягувати винних до відповідальності.

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, не є винятком із загального правила й входить до сфери діяльності прокурора. Оперативно-розшукова діяльність як державно-публічна форма боротьби зі злочинністю має свою специфіку, методи й тактику здійснення, тому законодавець передба-

чив певні особливості прокурорського нагляду у цій сфері правоохоронної діяльності.

Оперативно-розшукова діяльність – це система гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Завданнями оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій задля припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства й держави.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», законодавець визначає чіткий перелік оперативних підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів у цій статті, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється.

Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками обласних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора прокурорами Офісу Генерального прокурора та уповноваженими наказом керівника обласної прокуратури прокурорами відповідних обласних прокуратур.

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.

Прокурор у межах своєї компетенції має такі права та обов'язки:

- безперешкодно входить в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;
- 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;
- доручає керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок задля усунення порушень закону;
- дає письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів задля попередження та виявлення кримінальних правопорушень, про розшук осіб, які переходять від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно відсутні;
- дає згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності;
- отримує пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;
- перевіряє скарги на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами;
- скасовує незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону;
- вживає заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;
- опротестовує незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових захо-

дів; принесення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які надано судом [11].

Отже, нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності належить тільки компетенції прокуратури й може здійснюватися тільки прокурором, адже жоден інший державний орган такими повноваженнями не наділений [12, с. 301]. Крім цього, як слушно зазначив І.Л. Петрухін, нагляд прокурора за додержанням законів органами, має «загальнонаглядний» характер і повинен здійснюватися саме в порядку реалізації наглядової функції та в межах предмета загального нагляду, тобто охорони прав і законних інтересів громадян, де втручання прокурора обов'язкове і необхідне [13, с. 70]. Основним засобом здійснення цього нагляду, як і нагляду за додержанням і застосуванням законів, є перевірка, яка проводиться у звичайному «загальнонаглядному» порядку.

Водночас зазначений вид нагляду не має тотального, всеохоплюючого характеру. Згідно з ч. 3 ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», відомості про осіб, які конфіденційно співробітничать або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи й засоби розвідувальної діяльності та організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належать [11].

Отже, прокурорський нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності, що здійснюється від імені загальної системи держави, включаючи органи місцевого самоврядування, а не від імені законодавчої, виконавчої або судової влади. Взагалі прокурорський нагляд є однією з гарантій кримінального процесу, що сприяє забезпеченню дотримання законності органами досудового слідства та відновлення порушених прав громадян. Цілями прокурорського нагляду слід вважати результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність прокуратури загалом та її найважливіша функція, якою є прокурорський нагляд, зокрема. Цілі прокурорського нагляду визначаються статусом прокуратури, її місцем і роллю в системі органів влади держави [14, с. 116].

Нагляд за додержанням законів органами досудового розслідування був пріоритетним напрямом у діяльності органів прокуратури у дореволюційний період, за радянської доби та залишається таким сьогодні.

Нині в Україні відбувається реформування всіх інституцій влади. Реформування системи органів прокуратури України є одним із найважливіших кроків на шляху становлення демократичної держави, в якій пануватимуть верховенство права та повага до людини, її життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканості та безпеки. Ставлення держави до особи, її гідності, інтересів, прав має велике значення для кримінального процесу. Як слушно зазначив І.Я. Фойницький, положення кримінального процесу здійснюють вплив на політику країни й складають одну з головних її ознак [15, с. 13].

Висновки. Важливою гарантією ефективного захисту прав громадян є прокурорський нагляд. Прокуратура є складовою частиною державного механізму, наділена певним обсягом влади для здійснення нагляду за виконанням законів у державі. Прокурорський нагляд відіграє важливу роль та має велике значення під час здійснення досудового розслідування, яка забезпечується наглядовими повноваженнями.

Поняття «прокурорський нагляд» розуміють як форму державного контролю і як головну функцію прокуратури України, яку складають взаємопов'язані дії прокуратури з попередження, виявлення, припинення й усунення порушень законів та інших нормативно-правових актів фізичними і юридичними особами. Сьогодні це питання не лише не втрачає актуальності, але й набуває особливої ваги та значення, супроводжується зміною поглядів на роль прокурора, зміст і межі його наглядових повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Богатирьова О.І., Галай А.О., Гладун О.З. та ін. Заходи забезпечення кримінального провадження : науково-практичний посібник / за заг. ред. В.Т. Маляренка. Київ : Національна академія прокуратури України, 2015. 310 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 12.12.2020).
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 12.12.2020).
4. Липівський В.В. Поняття та правова природа прокурорського нагляду. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 165–169.
5. Шморгун О.С. Прокурорський нагляд за дотриманням законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/4147/%D8>.
6. Столітній А.В. Прокурорський нагляд: історія, сучасність, перспектива. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. № 3. С. 81–84.
7. 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.
8. Музичко О.М. Поняття та особливості контролю в державному управлінні. *Наше право*. 2011. № 2. Ч. 1. С. 48–52.
9. Советское административное право / под. ред. В.М. Манохина. Москва : Юридическая литература, 1977. 542 с.
10. Драч Д.С. Прокурорський нагляд: український та європейський досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 132–136.
11. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 12.12.2020).
12. Ільченко О.В., Усова А.В. Актуальні питання щодо здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності у кримінальному судочинстві. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 299–302.
13. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть : учебное пособие. Москва : Проспект, 2001. 88 с.
14. Білічак О.А. Прокурорський нагляд за законністю провадження негласних слідчих (розшукових) дій. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 115–120.
15. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Санкт-Петербург : Альфа, 1996. 552 с.