

УДК 343.163

DOI 10.33244/2521-1196.15.2019.174-181

І. С. Курбатова,
к.ю.н., старший прокурор,
Прокуратура м. Києва
ORCID ID 0000-0002-2677-4376

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ДОСУДОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню окремих питань професійної діяльності прокурора у кримінальному провадженні, що обумовлюються та тісно пов'язані з роллю прокурора як процесуального керівника у кримінальному процесі. Проаналізовано практику процесуального керівництва прокурором на початковому етапі досудового розслідування та під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Ключові слова: прокурорська діяльність, кримінальне провадження, процесуальне керівництво, досудове розслідування.

И. С. Курбатова. Прокурорский надзор за законностью решений органами, осуществляющими досудебное расследование

Статья посвящена исследованию отдельных вопросов профессиональной деятельности прокурора в уголовном производстве, которые обуславливаются и тесно связаны с ролью прокурора как процессуального руководителя в уголовном процессе. Проанализирована практика процессуального руководства прокурором на начальной стадии досудебного расследования и во время проведения негласных следственных (розыскных) действий.

Ключевые слова: прокурорская деятельность, уголовное производство, процессуальное руководство, досудебное расследование.

Мета статті полягає в аналізі окремих проблем, пов'язаних з процесуальним керівництвом та наглядовою діяльністю прокурора під час досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Постановка проблеми. Створення ефективного правосуддя в Україні потребує не тільки приведення, відповідно до Конституції України, матеріальної та процесуально-правової системи діяльності правоохоронних органів, а й підвищення рівня організаційного забезпечення роботи цих органів, на які покладено обов'язок захищати права і законні інтереси людини та суспільства від кримінальних правопорушень.

Прокуратура України як правоохоронний орган, будучи складовою державного механізму, якій відведено особливу роль у забезпеченні прав особи (у тому числі під час досудового розслідування), є організаційно самостійним державно-владним суб'єктом, який виходячи зі змісту ст. 6 Конституції України не належить до жодної з гілок влади та діє на засадах єдності, централізації, незалежності.

Відповідно до ст. 131-1 Основного Закону однією із функцій, виконання яких покладено на прокуратуру, є організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення, відповідно до закону, інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [1].

Отже, не конкретизуючи окремих форм діяльності органів прокуратури, на рівні Конституції України законодавець усе ж визначив її пріоритетний напрям у контексті участі під час кримінального провадження, зокрема на стадії досудового розслідування як одного з найважливіших суб'єктів кримінального судочинства. У зв'язку з цим не випадково законодавці, науковці та правники-практики значну увагу приділяють проблематиці функціонування інституту прокуратури в системі кримінальної юстиції.

На думку І. Бевзюк, передусім така зацікавленість зумовлена потребою розроблення теоретичних основ процесуально-правового статусу прокурора як суб'єкта кримінально-процесуальної діяльності, перетворення його діяльності в кримінальному провадженні із засобу захисту виключно державних інтересів на інструмент розв'язання соціально-правового конфлікту в демократичному суспільстві [2, с. 30].

Окремих аспектам досліджуваної проблематики приділяли увагу такі вчені, як В. Андросюк, Д. Бакаєв, В. Долежан, В. Зеленецький, О. Капліна, М. Михеєнко, Д. Письменний, В. Фінько та ін.

Аналіз останніх публікацій. Особливості кримінально-процесуальної діяльності прокурора висвітлювали у своїх працях І. Вернидубов, В. Гончаренко, Ю. Грошевий, Л. Давиденко, М. Косюта, Л. Лобойко, В. Малярєнко, О. Михайленко, В. Нор, М. Шумило й інші авторитетні учені та практики. Позитивно сприймаючи фундаментальні праці названих науковців і практиків, варто констатувати, що їхні наукові праці не вичерпують існуючої повноти багатоаспектної проблеми та не дають вичерпних відповідей на дискусійні питання, що висуває сучасна практика кримінального процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виходячи з нормативно-правових приписів прокурорський нагляд відіграє провідну роль у забезпеченні законності на досудових стадіях кримінального процесу. Водночас на сьогодні в цій сфері прокурорської діяльності є чимало проблемних питань теоретичного, правового й організаційно-тактичного характеру, вирішення яких може значно підвищити ефективність прокурорського нагляду під час кримінального провадження й у цілому сприяти підвищенню результативності правоохоронних органів у протидії злочинності та захисті прав, свобод і законних інтересів людини як від злочинних посягань, так і від необґрунтованого їхнього обмеження цими органами у процесі правоохоронної діяльності.

Загальний результат кримінального провадження досить часто залежить від своєчасної, обґрунтованої та процесуально правильно організації початку досудового розслідування. Від того, наскільки ефективно і якісно буде організовано розкриття та розслідування кримінального правопорушення, правильно обрані напрями розслідування, організаційно-тактичні та процесуальні методи і засоби, проведені необхідні слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії, залежить виконання основного завдання кримінального судочинства – забезпечення в умовах додержання належної правової процедури швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду.

Гарантом дотримання законності та процесуальним керівником на цьому етапі є прокурор. Чинний Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України)

початковий етап досудового розслідування істотно змінив, що позначилося на ролі прокурора у кримінальному провадженні. Так, перед прокурором постали завдання забезпечити законність початку досудового розслідування, своєчасність та ефективність проведення слідчих (розшукових) дій, організацію взаємодії з органами досудового розслідування та органами, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також забезпечити захист прав і свобод особи – суб'єкта кримінального процесу.

За традицією, після вчинення кримінального правопорушення щодо особи особа звертається у більшості випадків до органів Національної поліції із заявою про відповідне реагування. Як стверджує О. Цимбалістенко, попри автоматичний порядок початку досудового розслідування прокурори й надалі виявляють значну кількість заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, які були приховані від обліку [3, с. 54].

Отже, здійснення прокурорського нагляду за законністю органами, які проводять досудове розслідування, передбачає, як і раніше, виявляти приховані від обліку заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення та вживати в межах своєї компетенції заходи щодо початку досудового розслідування, встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила.

У зв'язку з цим до повноважень прокурора належать: повноваження з виявлення порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; повноваження з усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; повноваження з притягнення винних у порушенні закону осіб до встановленої відповідальності [4, с. 22].

Щодо притягнення винних у вчиненні порушень закону до відповідальності, то ні КПК України, ні Закон України «Про прокуратуру» не передбачають правових засобів, якими б прокурор ініціював притягнення до відповідальності винних у їх вчиненні осіб.

Водночас за відсутності правової регламентації повноважень прокурора щодо ініціювання притягнення до відповідальності винних осіб, які приховали кримінальне правопорушення від обліку та реєстрації, так само, як і повноважень з проведення відповідних перевірок до початку досудового розслідування у Законі України «Про прокуратуру» та КПК України, зазначені вимоги прокурора не завжди сприймаються керівниками Національної поліції України як обов'язкові до виконання, а подекуди взагалі ігноруються [3, с. 56].

У такому випадку єдиним засобом реагування прокурора на виявлене порушення закону до формального початку досудового розслідування є самостійне внесення відомостей про раніше необліковане кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), і потрібно розпочати досудове розслідування відповідно до КПК України.

З огляду на неурегульованість цих питань законодавством прокурор, здійснюючи нагляд за законністю прийняття, обліку, реєстрації та внесення до ЄРДР відомостей про кримінальне правопорушення та встановивши факт приховування його від обліку, тобто порушення уповноваженим працівником поліції вимог чч. 1, 4 ст. 214 КПК України, має зібрати відповідний матеріал, що підтверджує факт порушення, та ініціювати проведення службового розслідування стосовно порушника.

Звернення з повідомленням про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку та вимогою про притягнення працівника поліції, який приховав кримінальне правопорушення від обліку та реєстрації, до дисциплінарної відповідальності повинно мати посилення на

норми Закону України від 15 березня 2018 року № 2337-VIII «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» [5]. У законі визначено поняття службової дисципліни, обов'язок поліцейського знати закони, інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження поліції, а також свої посадові (функціональні) обов'язки; утримуватися від дій, які перешкоджають іншим поліцейським виконувати їхні обов'язки, так само й тих, що підривають авторитет Національної поліції України; утримуватися від висловлювань та дій, що порушують права людини або принижують честь і гідність людини (п. 2, 6, 7 ч. 3 ст. 1 закону).

Подальше здійснення нагляду за додержанням законів у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням полягає у тому, що прокурор на відміну від суто наглядових повноважень здійснює також діяльність, пов'язану з визначенням кола доказів та способів їх отримання у конкретному кримінальному провадженні, проведенням із зазначеною метою певних слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, а також забезпечення при цьому законності ухвалення рішень і дій слідчого.

З прийняттям чинного КПК України запроваджено новий термін – негласні слідчі (розшукові) дії (далі – НС(Р)Д), який зазначений у ч. 1 ст. 246 КПК України як «різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених цим Кодексом». Відповідно до ч. 6 цієї ж статті НС(Р)Д має право проводити слідчий, який здійснює досудове розслідування кримінального провадження, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи.

На думку Л. А. Гарбовського, законодавець наділив слідчого правом здійснювати традиційно неприродну для нього пошукову функцію, що підкреслюється найменуванням «слідчі (розшукові) дії». Водночас слідчий наділений правом ініціювати та проводити й НС(Р)Д, які за своєю сутністю є реалізацією оперативно-розшукових методів, якими володіють оперативні працівники. Крім того, у КПК України, крім проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій, не передбачається можливості проведення будь-яких інших оперативно-розшукових заходів. На практиці це призводить до того, що оперативні підрозділи припиняють будь-яку активну діяльність в очікуванні відповідних постанов або окремих доручень слідчого [6, с. 13].

У зв'язку з цим прокурор під час проведення НС(Р)Д особливу увагу повинен приділити дотриманню засади верховенства права, адже більшість із цих дій безпосередньо пов'язані з втручанням у приватне життя людини. Право на повагу до особистого і сімейного життя закріплено у ст. 32 Конституції України та ст. 8 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція). Водночас необхідно відмітити, що органи державної влади не можуть порушувати це право за винятком випадків, коли втручання відбувається згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Однією з процесуальних проблем в удосконаленні порядку отримання доказів у кримінальному провадженні за допомогою НС(Р)Д є законодавче обмеження у проведенні більшості НС(Р)Д за критерієм тяжкості розслідуваних кримінальних правопорушень.

З цього приводу підтримуємо думку В. Уварова, що такий підхід до вирішення цього питання потребує подальшого дослідження, адже критерієм наявності підстав для

проведення НС(Р)Д у кримінальному провадженні мають стати об'єктивна необхідність у здійсненні таких дій, підвищена суспільна небезпечність розслідуваного злочину (незалежно від його тяжкості) та неможливість одержання необхідних результатів іншим шляхом [7, с. 20].

На нашу думку, таке обмеження у проведенні необхідних НС(Р)Д у кримінальних провадженнях за фактом вчинення лише тяжких та особливо тяжких злочинів має бути усунуто, а натомість залишено за судом право вирішення питання щодо наявності чи відсутності підстав для проведення НС(Р)Д у кожному конкретному провадженні.

Сьогодні в Україні обстановка з протидії злочинності свідчить про те, що правоохоронні органи не мають змоги оперативної й адекватно реагувати на прояви сепаратизму, терористичних актів, незаконного застосування вогнепальної зброї, підпалів та знищення майна, а також інших кримінальних правопорушень, що несуть загрозу суспільній безпеці. Для того щоб успішно протидіяти таким проявам, правоохоронні органи повинні бути спроможними проводити у межах своєї компетенції таємне стеження за діями кримінальних елементів. Для цього межі проведення НС(Р)Д повинні бути розширені та деталізовані у законі, щоб суд міг контролювати законність проведення НС(Р)Д, а засоби, порядок та умови, яких необхідно дотримуватись під час проведення НС(Р)Д, не обов'язково повинні включатись у норми матеріального права.

З огляду на аналіз судово-слідчої практики можна зробити висновок, що найбільш ефективними засобами отримання доказів щодо причетності осіб до готування і вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів (наприклад, пов'язаних з бандитизмом, вчиненням терористичних актів, незаконного використання зброї і вибухових речовин, корупційних та інших тяжких злочинів) є саме негласні слідчі (розшукові) дії.

Для отримання доказової інформації під час досудового розслідування найчастіше застосовуються: спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України), обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК України), контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України), аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України), негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274 КПК України), а також досить необхідними і дієвими є арешт, огляд і виїмка кореспонденції, зняття інформації з транспортних комунікаційних мереж та з електронних інформаційних систем (стст. 261, 262, 263, 264 КПК України).

Вчасне та ефективне проведення НС(Р)Д дає змогу виявляти факти готування до злочинів, припинення їх, встановити обставини та осіб, що їх вчинили, а також є ефективним засобом одержання доказів у кримінальному провадженні.

Водночас необхідно відмітити, що за рішенням слідчого, узгодженого з прокурором, або прокурора, відповідно до ст. 250 КПК України, законодавцем передбачена можливість проведення НС(Р)Д до постановлення ухвали слідчого судді у виняткових невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, передбаченого у розділах I, II, VI, VII (стст. 201 та 209), IX, XIII, XIV, XV, XVII Особливої частини Кримінального кодексу України.

Однак, відповідно до спільної Інструкції про організацію проведення НС(Р)Д та використання їхніх результатів у кримінальному провадженні [8], до таких НС(Р)Д належать лише дії, передбачені ст. 268 (установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу) та ст. 269 КПК України (спостереження за особою, річчю або місцем).

На нашу думку, цього зовсім не достатньо, тому що Інструкція затверджувалася ще 2012 року. Донині в Україні відбулися зміни, які вимагають кардинальних змін у протидії злочинності (особливо це стосується тероризму, бандитизму, незаконного використання зброї та вибухових речовин й інших злочинів, пов'язаних з посяганням на життя та здоров'я громадян). На практиці виникають обставини, коли в умовах невідкладності необхідно таємно проникнути до публічно недоступних місць, житла чи іншого приватного володіння для обстеження та виявлення осіб, які розшукуються (ст. 267 КПК України), готуються до вчинення злочину або безпосередньо переслідуються після його вчинення. У такій ситуації процедура отримання дозволу може звести нанівець усі зусилля правоохоронців і тому має бути дозволено проведення цієї НС(Р)Д до постановлення ухвали слідчого судді.

Підтримуємо думку, що, враховуючи напрацьовану судово-слідчу практику, необхідно удосконалити процедуру проведення НС(Р)Д, розширивши перелік таких дій у виняткових невідкладних випадках [7, с. 21].

Висновки і пропозиції. Отже, з огляду на викладене необхідно зазначити, що в умовах реформування правоохоронної системи України і в цьому контексті реформування функцій прокуратури перед цим органом постає основне завдання – здійснювати організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення, відповідно до закону, інших питань під час кримінального провадження, нагляд за ухваленням рішень і порядком проведення негласних та інших слідчих (розшукових) дій правоохоронними органами з метою забезпечення захисту особи, суспільства і держави від кримінальних правопорушень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Бевзюк І. Діяльність прокурора у кримінальному провадженні як юридико-психологічна проблема / І. Бевзюк // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 3 (49). – С. 30–35.
3. Цимбалістенко О. Засоби прокурорського реагування на порушення працівниками Національної поліції закону на початковому етапі досудового розслідування / О. Цимбалістенко // Вісник прокуратури. – 2018. – № 10. – С. 54–57.
4. Прокурорський нагляд в Україні : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закладів / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю. М. Грошевий та ін. ; за ред. проф. І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача. – Харків : Одіссей, 2005. – 240 с.
5. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України : Закон України : від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>
6. Гарбовський Л. А. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами щодо провадження негласних слідчих (розшукових) дій / Л. А. Гарбовський // Міжнародний юридичний вісник : збірник наукових праць Національного університету ДПС України. – 2016. – Випуск 1 (3). – С. 12–16.

7. Уваров В. Проблеми правової регламентації інституту негласних слідчих (розшукових) дій / В. Уваров // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 3(49). – С. 19–24.

8. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затверджена спільним Наказом : від 16.11.2012 № 114/1042/516/1199/936/1687/5/ [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v0114900-12>

REFERENCES

1. The Constitution of Ukraine № 254к/96-ВР (1996, June 28), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukr.].

2. Bevzyuk, I. (2017), «The activity of the prosecutor in criminal proceedings as a legal and psychological problem», Visnyk Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny, No 3 (49), pp. 30–35.

3. Tsymbalistenko, O. (2018), «Means of Prosecutor's Response to Violations of the Law Enforcement Officers by the National Police at the Initial stage of Pre-trial Investigation», Visnyk prokuratury, No 10, pp. 54–57.

4. Marochkin, I. Ye., & Karkach, P. M. & Hroshevyi, Yu. M. (2005), Prokurors'kyi nahlyad v Ukrayini [Public prosecutor's supervision in Ukraine], I. Ye. Marochkin, P. M. Karkach (Eds.), Odissey, Kharkiv.

5. The Law of Ukraine on the Disciplinary Statute of the National Police of Ukraine № 2337-VIII (2018, March 15), Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19>

6. Harbovs'kyi, L. A. (2016), «Interaction of the Investigator with the Operational Units in Conducting Unofficial Investigative (Investigative) Actions », Mizhnarodnyy yurydychnyy visnyk: zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noho universytetu DPS Ukrayiny, Vol. 1 (3), pp. 12–16.

7. Uvarov, V. (2017), «Problems of legal regulation of the institute of unspoken investigative (search) actions», Visnyk Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny, No 3(49), pp. 19–24.

8. Instruction on the organization of conducting unspoken investigative (investigative) actions and using their results in criminal proceedings № 114/1042/516/1199/936/1687/5/ (2012, November 16) Verkhovna Rada of Ukraine. – Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v0114900-12>

I. S. Kurbatova. Prosecutorial oversight of the lawfulness of decisions by pre-trial investigation bodies

The article is devoted to the investigation of certain issues of the prosecutor's professional activity in criminal proceedings, which are conditioned and closely related to the role of the prosecutor as a procedural leader in criminal proceedings. The practice of procedural guidance of the prosecutor at the initial stage of pre-trial investigation is analyzed. It is emphasized that the initial stage of pre-trial investigation is very important and the prosecutor plays a key role in it. The overall outcome often depends on the timely, reasonable and procedurally correct organization of the initiation of the pre-trial investigation. How effectively and qualitatively the

criminal investigation will be opened and investigated, the areas of investigation properly chosen, the organizational-tactical and procedural methods and means, the necessary investigative (investigative) and unspoken investigative (investigative) actions depends on the performance of the main task of criminal justice – ensuring prompt, complete and impartial investigation and judicial review, in due course of due process.

It is stated that during the pre-trial investigation the prosecutor pays special attention to conducting unspoken investigative (search) actions, to ensure observance of the rule of law, since most of these actions are directly related to interference with the private life of a person.

It is reasonable to consider that, taking into account the well-established judicial and investigative practice, it is necessary to improve the procedure of conducting the NS(R)D, expanding the list of such actions in exceptional urgent cases.

Key words: *prosecutorial activity, criminal proceedings, procedural guidance, pre-trial investigation.*

Стаття надійшла до редакції 25 листопада 2019 року