

УДК 343.163

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД: ІСТОРІЯ, СУЧАСНІСТЬ, ПЕРСПЕКТИВА

Антон СТОЛІТНИЙ,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики
Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету

SUMMARY

The article deals with current issues of distinctions between the prosecutorial supervision of the authority itself and supervision of its activities by separating the types of supervision over observance and application of laws by the bodies that conduct criminal investigation, inquiry and pre-trial investigation and the direct supervision of the very process of criminal investigation and law enforcement during pre-trial investigation. Taking into consideration this distinction, the legitimacy and the necessity of “general” supervision in the prosecution system within the public prosecutorial supervision engaged in criminal investigation, inquiry and pre-trial investigation is justified.

Key words: prosecutor, control, supervision, “general” supervision, criminal investigation, inquiry, pre-trial investigation.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються актуальні питання розмежування понять прокурорського нагляду за органом та нагляду за діяльністю шляхом розмежування видів нагляду за дотриманням і застосуванням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, та безпосереднього нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю й за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування. З огляду на таке розмежування обґрунтовується законність і необхідність існування в системі органів прокуратури «загального» нагляду в межах нагляду за правоохоронними органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство.

Ключові слова: прокуратура, контроль, нагляд, «загальний» нагляд, оперативно-розшукова діяльність, дізнання, досудове слідство.

Постановка завдання. Заснування чинної прокуратури датується часом правління Петра I, який у 1722 р. запровадив французьку модель прокуратури як контрольного органу, що наглядав за центральними й місцевими адміністративними органами («око государеве»). Прокурор підпорядковувався безпосередньо імператору та був зобов'язаним здійснювати наглядові функції – наглядав за діяльністю сенату й колегій, «щоб не порушувалася воля його величності». Утворення прокуратури Русі тих часів було історичною закономірністю. Намагання йти європейським шляхом розвитку спонукало монарха приділяти певну увагу законотворчості, насамперед у сфері державного управління. Водночас хабарництво й зажерливість під час встановлення нового порядку правління в країні не лише не зменшилися, а навпаки, поширилися знизу доверху. Відомо, що цим вадам були підвладні навіть деякі члени сенату, якому за відсутності Петра I належала вся повнота влади. Тому недостатньо було прийняти закони, які регламентували діяльність державних чиновників, установити сувору відповідальність за недбале їх виконання та зробити жорсткішим покарання за вчинення посадових злочинів і проступків. Потрібен був апарат, який слідкував би за виконанням законів та вживав заходів щодо притягнення до відповідальності винних у їх порушенні. З прийняттям відповідних указів прокурорський нагляд почав відігравати помітну роль у державному житті, хоча правові засоби нагляду зводилися до протестування й нагадування про необхідність виконання посадовими особами законів і своїх обов'язків, а також до донесень про бездіяльність і беззаконня [5, с. 80–85].

Метою статті є аналіз процесу становлення й розвитку прокурорського нагляду.

Виклад основного матеріалу. Від початку існування прокуратура здійснювала функцію нагляду, який передбачав реагування на будь-які порушення встановлених пра-

вил (указів, приписів царя), від кого б вони не виходили, з метою їх усунення. Якщо порівняти вказані функції з прокуратурою наших часів, побачимо, що саме для виконання зазначених повноважень у межах вказаного органу існував «загальний нагляд», який був однією з основних та історично притаманних функцій прокуратури до теперішнього часу.

Погодимось із позицією А.В. Денисової, яка вважає, 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 [12, с. 36].

Загалом науковці виділяють низку основних відмінностей між прокурорським наглядом і державним контролем:

1) контролюючі органи, зокрема й наглядові, здійснюють контрольні повноваження, входячи до системи виконавчої влади, натомість прокуратура є самостійним державним органом і в систему виконавчої влади не входить;

2) нагляд здійснюється завжди ззовні щодо об'єктів інших систем, контроль же можливо здійснювати і всередині системи;

3) принциповою особливістю контролю є наділення контролюючих органів окремими повноваженнями виконавчої влади, натомість прокуратура не наділяється адміністративними й управлінськими повноваженнями та не має права втручатися в оперативно-господарську діяльність;

4) контролюючі органи можуть перевіряти не лише законність, а й доцільність; мета прокурорського нагляду – слідкувати за дотриманням законності [13, с. 36].

Кардинальні зміни повноважень прокуратури в Росії відбулися в результаті прийняття Судових статутів 1864 р. Під час вирішення питання про прокуратуру розробники згаданих актів орієнтувалися на західноєвропейські зразки. Прокуратура позбавлялася функції загального повсюдного нагляду, до її компетенції належали лише процесуальні функції. З органу наглядового прокуратури було перетворено переважно на орган кримінального переслідування. Її повноваження зводилися до підтримання державного обвинувачення в суді, яке на той час включало в себе всю обвинувальну діяльність від порушення кримінальної справи до підтримання обвинувачення в суді. Прокурорський нагляд здійснювався також у місцях позбавлення волі. У цьому стані повноваження прокуратури Росії проіснували до Жовтневої революції [6, с. 81].

Торкуючись питання ліквідації загального нагляду, слушно навести слова видатного юриста А.Ф. Коні, який, до речі, певний час працював товаришем прокурора в Сумах і Харкові. Виступаючи проти звуження повноважень прокуратури під час судової реформи 1860-х рр. у Росії, він писав: «Упразднение связанных с нею (должностью прокурора) прав и обязанностей по надзору за ходом несудебных дел следует признать большою ошибкою. <...> В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса» [5].

Упродовж 1917–1920 рр., в умовах воєнного часу, революцій, частих змін влади, незмінним залишалось усвідомлення важливої ролі прокуратури у сфері захисту державних інтересів та прав і свобод громадян. За радянської доби прокурорська діяльність спрямовувалася на забезпечення верховенства закону, боротьбу зі злочинністю, підтримання державного обвинувачення. Сучасний етап діяльності прокуратури в Україні розпочався після проголошення незалежності України з прийняттям 05.11.1991 р. Закону України «Про прокуратуру». У пострадянській період істотною ознакою діяльності прокуратури стала тенденція до розширення повноважень прокурорів, насамперед повноважень зі здійснення загального нагляду за законністю [7, с. 257].

Вказане обумовлюється складними суспільно-політичними подіями, під час яких тривало становлення державних органів незалежної України й перерозподіл власності, складною криміногенною ситуацією тощо. За таких умов лише органи прокуратури, користуючись наданими повноваженнями, змогли забезпечити дотримання законності всіма органами влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями.

На сьогодні з огляду на численні критичні зауваження з боку представників розвинених країн зі сталою законодавчою системою й розвинутою економікою повноваження прокурора щодо здійснення нагляду за дотриманням і застосуванням законів суттєво обмежено. Водночас з огляду на наявні в Україні правові норми, якими регулюється діяльність прокуратури, слід зазначити, що навіть в умовах ліквідації функції нагляду за дотриманням і застосуванням законів («загального» нагляду) органи прокуратури продовжують виконувати обов'язки із забезпечення дотримання вимог законодавства комплексом правоохоронних органів.

Відповідно до ст. 121 Конституції України [1] органи прокуратури становлять єдину систему, на яку покладатися низка функцій, зокрема й нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність,

дознавання, досудове слідство. Функція нагляду прокуратури регламентується також чинним Законом України «Про прокуратуру» [3], у главі II якого визначено предмет і мету нагляду. Згідно із чинною редакцією Закону України «Про прокуратуру» предметом нагляду (ст. 29) є додержання законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, а метою нагляду (ст. 30) є вживання заходів прокурором для того, щоб органи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування (дізнання й досудове слідство), виконували такі дії:

1) дотримувалися передбаченого законом порядку початку й проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування діянь, що містять ознаки кримінального правопорушення, закриття кримінального провадження, а також дотримувалися строків здійснення досудового розслідування й тримання осіб під вартою;

2) не допускали порушення законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування;

3) виявляли причини вчинення кримінальних правопорушень та умови, що сприяють цьому, вживали заходів щодо їх усунення.

Функцію нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, передбачену п. 3 ст. 121 Конституції України [1] та п. 3 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [3], слід розмежувати на *нагляд за дотриманням і застосуванням законів органом, який проводить оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство під час виконання ним своїх повноважень (нагляд за органом)* та *нагляд за дотриманням законів безпосередньо під час провадження оперативно-розшукової діяльності, дізнання й досудового слідства тощо (нагляд за діяльністю)*.

У свою чергу нагляд за дотриманням законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності, дізнання й досудового слідства слід розмежовувати на нагляд за дотриманням і застосування законів під час провадження оперативно-розшукової діяльності та нагляд за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування, який здійснюється у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням.

Розмежування прокурорської діяльності на два види обумовлюється ст. 25 нового Закону України «Про прокуратуру» [4], який передбачає здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, користуючись при цьому правами та виконуючи обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі – ЗУ «Про ОРД») та Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПКУ).

Вказаний підхід суттєво обмежує повноваження прокурора, зважає на можливість наглядового органу щодо забезпечення належного виконання завдання кримінального провадження із захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства й держави. Нагляд за органом перетворюється на нагляд за діяльністю, при цьому лише за оперативно-розшуковою та за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування. Така реформа органів прокуратури нагадує садівника, який намагається забезпечити належну життєдіяльність рослини, обробляючи лише її крону, позбавивши будь-якого догляду коріння, яке він не бачить.

Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [8] визначено перелік органів, які здійснюють

таку діяльність. Зокрема, відповідно до ст. 5 ЗУ «Про ОРД» оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, органів доходів і зборів, органів та установ виконання покарань і слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України, розвідувального органу Міністерства оборони України, Національного антикорупційного бюро України.

Органи, які здійснюють дізнання й досудове слідство, визначаються ст. 38 КПКУ [2]: слідчі підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів державного бюро розслідувань, підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Таким чином, низка державних органів здійснює як оперативно-розшукову діяльність, так і досудове розслідування (Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна фінансова інспекція України, Національне антикорупційне бюро України).

На відміну від КПКУ та ЗУ «Про ОРД» Конституція України й чинний Закон України «Про прокуратуру» покладають на прокуратуру нагляд за органами, які виконують вказані функції, не обмежуючись наглядом за згаданими напрямками діяльності.

Відповідно до структури зазначених правоохоронних органів поряд зі слідчими підрозділами та підрозділами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, функціонують також інші підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори тощо), які безпосередньо не займаються діяльністю з розкриття й розслідування кримінальних правопорушень, проте забезпечують її.

Як приклад можна привести структуру Міністерства внутрішніх справ України, до якої, крім оперативних і слідчих служб, належать також департамент кадрового забезпечення, департамент матеріального забезпечення, департамент громадської безпеки тощо. Вказані департаменти є невід'ємною частиною Міністерства внутрішніх справ України, без яких воно не зможе здійснювати функції, передбачені Законом України «Про міліцію». Адже про яку якість розслідування злочинів можна говорити за відсутності належного кадрового потенціалу слідчих, оперативних працівників? Яким чином злочини буде розкрито за відсутності матеріально-технічного забезпечення, зокрема й оргтехніки, палива для транспортних засобів і самих автомобілів?

Вказані питання дотримання вимог законодавства про працю, законодавства у сфері економічних відносин повинні перебувати під наглядом прокуратури для забезпечення ефективної роботи правоохоронного органу.

Констатуючи викладене, зазначимо, що особиста безпека громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорона й забезпечення громадського порядку, виявлення та розкриття кримінальних правопорушень безпосередньо залежать від дотримання вимог законодавства всіма структурними підрозділами правоохоронного органу, нагляд за якими, відповідно до Конституції України, здійснює прокуратура, оскільки Основний Закон України передбачає нагляд за органом, а не окремим видом діяльності, яку він здійснює.

Отже, органи прокуратури повинні здійснювати значно ширші функції, ніж передбачені КПКУ та ЗУ «Про ОРД».

Водночас неправильне тлумачення чинного законодавства, зокрема й теза про відсутність нагляду за дотриманням і застосуванням законів, призводить до неможливості для органів прокуратури виконувати функції, передбачені Конституцією України, та завдання, передбачені кримінальним процесуальним законодавством. Вказане позначається також на структурі органів прокуратури, яка не передбачає відповідних підрозділів (нагляду за дотриманням адміністративного законодавства органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, нагляду за дотриманням конституційних прав працівників органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, тощо).

Спробуємо розібратись із цим питанням на прикладі вивчення наявності підстав для початку досудового розслідування. На сьогодні кримінальна юстиція сформувалася таким чином, що прокурор відіграє в ній одну з найважливіших ролей, захищаючи особу, суспільство й державу від кримінальних посягань, забезпечуючи вказані вигоди від моменту скоєння злочину до відбуття засудження покарання. У такому аспекті цілком зрозумілими є вимоги Наказу Генерального прокурора України № 4-гн від 19.12.2012 р., який зобов'язує прокурорів забезпечити виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення в органах досудового розслідування заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення щодо них відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) [10].

За напрацьованою методикою прокурори щомісячно перевіряють дотримання вимог КПКУ під час реєстрації кримінальних правопорушень, застосовуючи повноваження, не передбачені КПКУ, наприклад, перевірки матеріалів, зареєстрованих у «Журналі єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події»; книги чергового; вхідної кореспонденції; матеріалів справи, списаних у зв'язку з невідповідністю інформації про злочин; матеріалів про адміністративні правопорушення; записів оператора телефонної лінії «102»; а також проведення звірок між державними органами з метою виявлення фактів нерезєстрації повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень тощо, виявлення злочинів, інформацію про які не внесено до ЄРДР.

Одним із прикладів порушення вимог КПКУ щодо внесення відомостей про злочин до ЄРДР є складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення за наявності ознак злочину, зокрема, притягнення особи до відповідальності за дрібне хуліганство за ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення за наявності ознак злочину, передбаченого ст. 296 Кримінального кодексу України або ст. ст. 186, 187 Кримінального кодексу України. За відсутності повноважень прокурора на перевірку матеріалів про адміністративні правопорушення неможливо виявити укритий від обліку злочин та забезпечити виконання вимог ст. 2 КПКУ щодо притягнення до кримінальної відповідальності кожного, хто вчинив злочин.

За результатами таких перевірок виявляються незареєстровані кримінальні правопорушення, повідомлення про які раніше надходили до органів внутрішніх справ. Лише протягом 2014 р. органами прокуратури виявлено та внесено до ЄРДР більше 2,8 тис. відомостей про кримінальні правопорушення, укриті від обліку органами внутрішніх справ. Із цієї кількості кримінальних проваджень більше ніж за 200 з них обвинувальні акти вже спрямовано до суду.

Аналогічно перевіряється інформація, яка в установленому законом порядку надійшла до органів внутрішніх справ, на предмет необхідності проведення щодо неї оперативно-розшукових заходів згідно із ЗУ «Про ОРД».

З іншого боку, трапляються випадки, коли підставою для внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР є нічим не обґрунтовані рапорти працівників оперативних служб. З метою уникнення таких фактів органи прокуратури нині здійснюють повноваження щодо перевірки підстав для прийняття відповідних рішень, які також не передбачаються КПКУ, однак є вимогою ст. ст. 2 та 214 КПКУ. Водночас зі структури центрального й обласних апаратів органів прокуратури разом із ліквідацією підрозділів нагляду за дотриманням і застосуванням законів виключено також підрозділи нагляду за виконанням вимог законодавства про адміністративні правопорушення. Вказаний підхід не дозволяє органам прокуратури використовувати всі можливості під час здійснення нагляду за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство.

З огляду на викладене та положення п. 3 ч. 1 ст. 121 Конституції України щодо *нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство*, доцільно сформувати структуру органів прокуратури з можливістю забезпечити нагляд за дотриманням і застосуванням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство (Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною прикордонною службою України, Управлінням державної охорони України, органами доходів і зборів, органами й установами виконання покарань та слідчими ізоляторами Державної пенітенціарної служби України, розвідувальним органом Міністерства оборони України, Національним антикорупційним бюро України), не обмежуючись наглядом за окремим видом діяльності. Такий підхід дозволить не лише наглядати безпосередньо за проведенням досудового розслідування та здійсненням оперативно-розшукової діяльності, а й забезпечити якість вказаної роботи шляхом перевірки всіх підрозділів згаданих органів.

Таким чином, діючи винятково в межах повноважень, передбачених Конституцією України, та з метою виконання завдань кримінального провадження, передбачених ст. 2 КПКУ, доцільно запровадити в структурі органів прокуратури України підрозділи, які здійснюватимуть *нагляд за додержанням і застосуванням законів органами, які проводять досудове розслідування й оперативно-розшукову діяльність*, а також із питань нагляду за дотриманням законодавства про адміністративні правопорушення та працю, бюджетного законодавства тощо.

Висновки. У будь-якому разі основою реформування правової системи країни є її правова традиція. Історичний досвід може бути як негативним, так і позитивним, проте він є спадком майбутніх поколінь. Традиції такої діяльності переходили від покоління до покоління, що в підсумку сприяло зародженню й розвитку сучасної вітчизняної прокуратури, яка заслуговує на існування саме в такому вигляді.

Список використаної літератури

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
4. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>.
5. Історія прокуратури України. Прокуратура Російської імперії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/russian_empire.html.
6. Голосніченко Д.І. Прокурорський нагляд: питання історії та сучасного зарубіжного досвіду / Д.І. Голосніченко // Вісник НГУУ «КПІ» : зб. наук. праць. Серія «Політологія. Соціологія. Право». – 2012. – № 2(14). – С. 80–85.
7. Подоляка С.А. Історико-правовий огляд становлення прокурорської діяльності в Україні / С.А. Подоляка // Наука і правоохорона. – 2003. – № 2(20). – С. 253–258.
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
9. Наказ Генерального прокурора України № 4/1-гн від 03.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
10. Наказ Генерального прокурора України № 4-гн від 19.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
11. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page>.
12. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду / А.В. Денисова // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2(4). – С. 30–37.
13. Грицаєнко Л.Р. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення / Л.Р. Грицаєнко // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – № 2. – С. 34–38.