

**Олександр Олегович ЛЬЄНКОВ**

*(Науково-дослідний інститут публічного права,
м. Київ)*

**РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ВІДОМЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ОСОБЛИВОСТЕЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ЗА
ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ, ЩО ПРОВОДЯТЬ ОПЕРАТИВНО-
РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ, ДІЗНАННЯ, ДОСУДОВЕ СЛІДСТВО**

Стаття присвячена розкриттю ретроспективи становлення відомчого регулювання особливостей організації здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Узагальнено, що цей різновид наглядової діяльності прокурорів спочатку об'єктивувався єдністю видового напрямку діяльності правоохоронних органів. Однак не цілком, адже був розподіл специфіки її здійснення природною властивістю тексту положень нормативно-правових актів окремо щодо кожного об'єкту перевірок. Проте досить швидко прийшло усвідомлення необхідності їхньої диференціації як самостійних об'єктів перевірки (оперативно-розшукової та досудового розслідування), що мають врегульовуватись окремими нормативними актами. Їх положення пройшли тривалий шлях проходження «перехідного періоду» від радянської моделі загального нагляду до європейських стандартів спеціалізованого нагляду, який обумовлений як природою та метою цих напрямів правоохоронної діяльності, так і обсягом і межами наглядових процедур за їх здійсненням. Вбачається, що такий підхід до нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, свідчать про стратегічну спрямованість прокуратури постійно удосконалювати процедури забезпечення правової державності, захист прав та інтересів громадян, а також механізми підвищення довіри суспільства до правоохоронних органів. Однак з іншого боку – знадобилось занадто багато часу для усвідомлення істинної ролі прокуратури у зазначених механізмах та процедурах, адже нормативні приписи мали відповідати фактичній

практичній діяльності прокурорів, виявлення проблемних аспектів якої поступово забезпечувало більш ефективне функціонування органів безпеки.

Ключові слова: відомче регулювання, дізнання, досудове слідство, здійснення нагляду, оперативно-розшукова діяльність, прокуратура, прокурорський нагляд.

Постановка проблеми. Єдина історично відома модель прокуратури в Україні – це радянська (а перед цим – царистська). Ця модель є відображенням недемократичного минулого і не відповідає європейським стандартам та заявленим Радою Європи цінностям. Саме у зв'язку з цим Україна, набуваючи членства у Раді Європі, мусила взяти на себе зобов'язання щодо реформування прокуратури у відповідності до стандартів Ради Європи¹, – «роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю), що трансформує цю інституцію на орган, який відповідає стандартам Ради Європи»². Йдеться про те, що прокуратура – це державний орган, який від імені суспільства й у суспільних інтересах забезпечує правозастосування, в разі якщо порушення закону тягне за собою кримінальне покарання, з урахуванням, з одного боку, прав особи, а з другого – необхідної дієвості системи кримінального правосуддя³.

Примітно, що у своїх висновках Венеціанська комісія вельми критично висловлювалася щодо закону про органи прокуратури в Україні, який був чинним до 14 жовтня 2014 року. Тоді прокуратура була як «дуже потужний інститут, функції якого значно перевищують обсяг функцій, виконуваних прокурором у демократичній правовій державі». Цей інститут був названий прокуратурою радянського штибу⁴. Власне, після означеного періоду були сформовані нормативно-правові передумови для реальної побудови в Україні європейської моделі прокуратури, що ґрунтується на рамкових спільних інституціональних принципах і стандартах організації та діяльності⁵. Фактично більшість європейських стандартів були імплементовані. Тож, принаймні на рівні законодавства можна сказати про те, що ми вже маємо «прокуратуру європейського зразка»⁶, де з-поміж

¹ Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 79-ому пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12-13 червня 2009 р.). (CDL-AD(2009)048). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr); Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013). URL: <https://tm.coe.int/1680097f7d>

² Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні" Ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text.

³ Миколенко В. А. Європейські стандарти діяльності прокурора як державної посадової особи. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 202.

⁴ Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 79-ому пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12-13 червня 2009 р.). (CDL-AD(2009)048). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr).

⁵ Миколенко В. А. Європейські стандарти діяльності прокурора як державної посадової особи. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 217.

⁶ Чи відповідає робота української прокуратури стандартам ЄС. *Європейська правда*. 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/05/18/7161984/>.

іншого таки вирішено питання про наявність у прокуратури функцій загального нагляду.

У цьому контексті варто уточнити, що нині прокурорський нагляд являє собою одну з форм реалізації повноважень прокурором, яка в адміністративно-правовому аспекті є особливим видом публічно-службової діяльності¹. Основним вітчизняним джерелом права, яке регламентує здійснення прокурорського нагляду, є Закон України «Про прокуратуру», який виокремлює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та, відповідно, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян². Також варто зазначити, що серед спеціальних видів прокурорського нагляду, здійснюваних прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та заступниками Генерального прокурора або прокурорами-керівниками департаментів Офісу Генерального прокурора, вказаний Закон називає і нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України (п. 1 ч. 5 ст. 8), а ще нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (ч. 7 ст. 8-1). Конституція України як основний закон держави у п. 2 ст. 131-1 передбачає ще один вид прокурорського нагляду – нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку³. Ч. 2 ст. 36 КПК України називає також нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування⁴.

Відповідно, маємо підтвердження того, що здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство є історично сформованим механізмом, який перебуває на етапі активної трансформації відповідно до європейських стандартів та цінностей.

Тому *метою цієї статті* є розкриття ретроспективи становлення відомчого регулювання особливостей організації здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство в Україні.

Дослідження має унікальну об'єктно-предметну складову, адже сутність порушених у ньому питань немає наукової об'єктивізації. Побічні її

¹ Драч Д. Прокурорський нагляд: український та європейський досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 132.

² Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

³ Конституція України : Конституція від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141

⁴ Драч Д. Прокурорський нагляд: український та європейський досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 132-139; Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Голос України. 2012. № 90-91.

аспекти висвітлюються у межах праць, наприклад, таких вчених як: В. Миколенко, Д. Драч чи Ю. Белоусов, однак їхні наукові звернення можуть слугувати лиш орієнтирами для здійснення цього дослідження.

Виклад основного матеріалу. Цікаво, що у 1998 році з метою забезпечення виконання вимог Конституції України щодо нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство наказом Генеральної прокуратури України № 4 Головне управління нагляду за законністю оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, Головне управління військових прокуратур, управління з розслідування особливо важливих справ, управління нагляду за додержанням законів органами СБУ, державної митної служби та прикордонної охорони при провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів, міських, районних, міжрайонних, військових прокурорів гарнізонів і прирівняних до них прокурорів було зобов'язано здійснювати нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство¹. Основне призначення нагляду об'єктивувалося ефективним впливом на результативність і якість дізнання та слідства, сприяння розкриттю злочинів, захисту особи, її конституційних прав, а також інтересів держави і суспільства від злочинних посягань при неухильному додержанні органами слідства та дізнання вимог закону. З метою оперативного розслідування складних та багатоепізодних кримінальних справ ставилося завдання створювати спільні слідчо-оперативні групи, керівництво якими покладалось на досвідчених працівників. Також прокурори мали особисто виїжджати на місце події у випадках вчинення злочинів, які набули широкого громадського розголосу з метою належної організації огляду місця події та проведення інших першочергових слідчих дій, забезпечення координації роботи працівників правоохоронних органів, спрямованої на розкриття злочинів².

Перевірки первинного обліку мали проводитись не менш як один раз на місяць. Місячний термін встановлювався і для перевірок законності тримання під вартою осіб, справи щодо яких розслідуються та кримінальних справ, у яких особам пред'являлось обвинувачення, і закритих у процесі попереднього слідства за недоведеністю їх участі у вчиненні злочину або за відсутністю події чи складу злочину³.

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 04.10.1998 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-98#Text>.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 04.10.1998 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-98#Text>.

³ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 04.10.1998 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-98#Text>.

Окремо визначалось, що здійснюючи нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, прокурори у межах своєї компетенції мали перевіряти оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні та інші документи з цих питань і вживати заходів щодо усунення порушень законності та притягнення винних до встановленої законом відповідальності. Причому наголошувалось, що: «Втручання в тактику проведення оперативно-розшукових заходів є неприпустимим, якщо дії оперативних працівників не суперечать законодавству»¹.

Аналіз зазначеного свідчить, що на той час функціонував спеціалізований підрозділ у прокуратурі, – Головне управління нагляду за законністю оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, яке відповідало за забезпечення ефективного контролю за правозастосуванням у цих сферах. Також примітно, що не тільки це управління, а й прокурори усіх рівнів мали широкі повноваження щодо перевірок, аналізу та контролю за роботою відповідних органів. Крім того, важливим аспектом була активна участь прокурорів у проведенні розслідувань складних резонансних кримінальних справ.

Цей Наказ втратив чинність у 2002 році, зокрема коли був прийнятий Наказ «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство»², а також Наказ «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»³. Положеннями першого було встановлено, що загальними критеріями оцінки діяльності органів прокуратури на зазначеному напрямі є повнота і своєчасність використання наданих повноважень щодо: виявлення фактів порушення законності при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини, достовірності статистичних показників щодо стану злочинності, дізнання та досудового слідства; недопущення порушень прав і свобод людини і громадянина при затриманнях, арештах, притягненні до кримінальної відповідальності, невідкладного вжиття заходів до їх фактичного поновлення та притягнення винних службових осіб правоохоронних органів до встановленої законом відповідальності; забезпечення оперативності та якості дізнання і досудового слідства, сприяння розкриттю і попередженню злочинів, безумовного додержання закону про всебічне, повне і об'єктивне дослідження всіх обставин справи, виявлення причин і умов, що сприяли

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 04.10.1998 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-98#Text>.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-02#Text>.

³ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4/1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-02#Text.

вчиненню злочину, відшкодування заподіяних злочинними діями збитків¹. Передбачалось, що наглядова діяльність прокурорів щодо первинного обліку та її обсяг не повинні обмежуватися лише перевіркою законності прийнятих рішень по матеріалах про відмову в порушенні кримінальної справи. Ї загалом встановлювався обов'язок аналітичну роботу стану прокурорського нагляду за додержанням законів при провадженні дізнання та досудового слідства проводити, виходячи із стану злочинності та наявної необхідності поглибленого вивчення, яка визначалась у кожному конкретному випадку².

Водночас Наказ «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» встановив інституційну структуру щодо цього напряму наглядової діяльності, скасувавши дію спеціальних актів, які тоді врегульовували ці питання (наприклад, втратив чинність Наказ № 2 від 17 вересня 1999 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки України, які проводять оперативно-розшукову діяльність»). Зокрема було встановлено, що нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, здійснюється безпосередньо працівниками органів прокуратури, визначеними наказом Генерального прокурора України не рідше як один раз на півріччя щодо: 1) наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності та для заведення оперативно-розшукових справ; 2) дотримання строків здійснення оперативно-розшукової діяльності законності їх продовження, припинення і поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукової справи; 3) відповідності заходів, які здійснюються в процесі оперативно-розшукової діяльності чинним на той час нормам законодавства; 4) законності постанов суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів, що мало перевірятись протягом 3 діб після одержання відповідного повідомлення. Окремо визначалось, що незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону, підлягають негайному скасуванню. Однак знову наголошувалось, що при наданні письмових вказівок прокурор не має права втручатися у методи і тактичні прийоми проведення оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів³.

Ще через два роки були видані аналогічні накази⁴. Так в контексті

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-02#Text>.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-02#Text>.

³ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4/1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-02#Text.

⁴ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять

наглядової діяльності органів дізнання та досудового слідства було запроваджено єдину систему організації прокурорського нагляду за додержанням законів усіма такими органами, незалежно від їх відомчої належності. Цим Наказом вже було визначено інституційну структуру щодо цього напрямку наглядової діяльності, встановлено обов'язок забезпечувати комплексний підхід до перевірок кожної кримінальної справи, всіляко сприяти забезпеченню надання реальної можливості підозрюваному чи обвинуваченому захищатися передбаченими законом способами від пред'явленого обвинувачення, не допускати перекладання на нього обов'язку доведення невинуватості у вчиненні злочину¹. Щодо нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності передбачалось, що прокурори мали проводити відповідні перевірки на підставі: 1) планових заходів з урахуванням стану законності у цій сфері діяльності; 2) вказівки уповноваженого прокурора вищого рівня; 3) рішення суду; 4) результатів вивчення матеріалів кримінальних справ про нерозкриті злочини; інформації про неналежне реагування на доручення слідчого та суду у кримінальних справах, які перебувають у їх провадженні; неналежного виконання вказівок уповноваженого прокурора; 5) повідомлення слідчого щодо проведення оперативно-розшукових заходів у порядку чинних на той час ст.ст. 187, 187-1 КПК України під час розслідування кримінальних справ; 6) ініціювання керівників відповідних галузевих управлінь і відділів у інших випадках. Змінам було піддано й предмет перевірок – наявність підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, законності при заведенні та закритті оперативно-розшукових справ, продовженні, припиненні та поновленні строків їх ведення; законності застосування окремих обмежень прав і свобод людини, які мають винятковий і тимчасовий характер, законності і обґрунтованості подань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема на зняття інформації з каналів зв'язку; відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності чинному законодавству². Окрім того, з'явилися суттєві норми щодо критеріїв оцінки ефективності прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності, а також зобов'язання керівників прокуратур вживати заходів щодо забезпечення захисту від розголошення даних, які знаходяться в документах та матеріалах про

дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2004 № 4/1гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-04#Text; Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2004 № 4гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-04#Text>.

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2004 № 4/1гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-04#Text.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2004 № 4гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-04#Text>.

оперативно-розшукову діяльність піднаглядних органів¹.

Ще через рік означені накази втратили чинність, адже знову Генеральною прокуратурою було прийнято рішення оптимізувати процедури забезпечення належної організації нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство у спосіб деталізації порядку здійснення означеної діяльності (наприклад, з метою підвищення ефективності діяльності слідчого апарату органів прокуратури містилось зобов'язання запроваджувати спеціалізацію слідчих², а в контексті перевірки законності проведення оперативно-розшукових заходів та прийнятих при цьому рішень уточнено інституційний складник, змінено підстави їхнього проведення, а також розширено предмет перевірки, зокрема до: а) підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, заведення оперативно-розшукових справ; б) наявності повноважень в осіб, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, а також неприпустимості застосування технічних засобів, психотропних, хімічних та інших речовини, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу; г) умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності (відомості про осіб, які конфіденційно співробітничать або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи і засоби розвідувальної діяльності та організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належить); д) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості подань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема на зняття інформації з каналів зв'язку; е) продовження, припинення та закриття оперативно-розшукових справ, поновлення строків ведення, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності; є) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності³).

Після неодноразових змін та доповнень до означених Наказів, у 2012 році вони втратили чинність, адже знову були розроблені оновлені правила провадження означеної діяльності.

Так з метою забезпечення ефективного нагляду за додержанням

¹ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2004 № 4гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-04#Text>.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 № 4гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-05#Text>

³ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 № 4/1гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-05#Text.

законів під час проведення досудового розслідування, в тому числі у формі процесуального керівництва ним, підтримання державного обвинувачення, оскарження судових рішень і здійснення інших передбачених законом повноважень з цих питань Наказом Генеральної прокуратури «Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні»¹ було розширено положення нині прийнятого на той час КПК України. Наприклад, в інституційному аспекті встановлено жорстку підпорядкованість як у внутрішній структурі прокуратури, так й у діяльності процесуальних керівників. Зокрема, п. 3.1, 7, 7.2 наказу закріплювали жорсткий адміністративний контроль за діяльністю процесуальних керівників:

«3.1. Контроль за якістю здійснення процесуального керівництва на стадії досудового розслідування та участі у судовому провадженні здійснювати керівникам органів прокуратури та галузевих підрозділів апаратів прокуратур усіх рівнів, які за розподілом обов'язків відповідають за відповідну ділянку роботи.»

«7. Керівникам органів прокуратури усіх рівнів за наявності підстав перевіряти обґрунтованість повідомлень про підозру, дотримання строків, прав і законних інтересів підозрюваних.

7.1. При прийнятті рішення про закриття кримінального провадження, у якому особі повідомлено про підозру, упродовж п'яти днів направляти його керівнику органу прокуратури вищого рівня з мотивованим висновком.

7.2. Прокурорам районів у містах такі провадження направляти через прокуратуру міста з районним поділом.»².

У 2019 році цей Наказ втратив чинність, адже у березні цього року набув чинності Наказ «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні», який визначав процедуру організації діяльності слідчих прокуратури, керівників органів досудового розслідування органів прокуратури (з урахуванням вимог розділу X «Прикінцеві положення» та розділу XI «Перехідні положення» КПК України та розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Державне бюро розслідувань») та прокурорів усіх рівнів у кримінальному провадженні, а саме організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів досудового розслідування, підтримання публічного (державного) обвинувачення в суді, оскарження судових рішень, здійснення інших повноважень в межах компетенції органів прокуратури³. Цей Наказ також

¹ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.12.2012 № 4гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_004900-12#Text.

² Белоусов Ю. та ін. Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу». Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. К. : СТ-Друк, 2017. С. 72

³ Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51. URL:

втратив чинність, зокрема у 2021 році, як і вказівки Генерального прокурора України «Про порядок передачі матеріалів кримінальних проваджень до органів досудового розслідування» від 04 грудня 2014 року № 435, адже був розроблений новий механізм забезпечення ефективної організації діяльності прокурорів прокуратур усіх рівнів у кримінальному провадженні¹, у тому числі – щодо здійснення нагляду за додержанням законів органами, що провадять дізнання, досудове слідство.

Відповідний наказ досі є чинним, остання редакція якого датується 5 грудня 2023 року. Його положеннями встановлено, що прокурор зобов'язаний здійснювати: 1) щоденний моніторинг Єдиного реєстру досудових розслідувань, систематичний – Єдиного державного реєстру судових рішень та Інформаційно-аналітичної системи «Облік та статистика органів прокуратури»; 2) витребування та вивчення інформації про хід і результати досудового розслідування та судового розгляду кримінального провадження, матеріалів кримінального провадження та засвідчених копій судових рішень; 3) підготовку проєктів процесуальних та інших документів із питань діяльності прокурорів у кримінальному провадженні, які подаються на підпис Генеральному прокурору, керівникам обласних прокуратур, їх першим заступникам та заступникам; 4) вивчення за потреби стану додержання вимог кримінального процесуального законодавства; 5) інформаційно-аналітичне та методичне забезпечення діяльності прокурорів, вивчення та узагальнення практики застосування законодавства; 6) підготовку та проведення нарад із питань діяльності прокурорів, залучення до участі в таких нарадах відповідних працівників прокуратур нижчого рівня; 7) виконання інших доручень Генерального прокурора, керівників обласних прокуратур, їх перших заступників та заступників. Причому при здійсненні цих обов'язків прокурор в обов'язковому порядку має проводити моніторинг даних, які можуть свідчити про можливі порушення вимог кримінального процесуального законодавства України при: затриманні особи у порядку, передбаченому статтями 207, 208 КПК України; прийнятті судом рішення про відмову в затвердженні угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості та повернення кримінального провадження для продовження досудового розслідування; поверненні обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру з підстав їх невідповідності вимогам Кримінального процесуального кодексу України; закритті кримінального провадження щодо підозрюваного; винесені судом ухвали про відмову в застосуванні, зміні або припиненні застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру; зміні підозри на менш тяжкий злочин; укладанні угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо учасників

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19#Text>.

¹ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Офісу Генерального прокурора від 30.09.2021 № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text>.

організованих груп та злочинних організацій; визначенні підслідності щодо проведення досудового розслідування у формі дізнання кримінальних проступків та досудового слідства злочинів уповноваженими органами; повідомленні про підозру у кримінальних провадженнях на пріоритетних напрямках, визначених Генеральним прокурором¹.

Своєю чергою, Наказом «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність», що датувався 3 грудня 2012 року, було поставлено обов'язок прокурорам здійснювати нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави при здійсненні оперативно-розшукової діяльності щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб². Знову було оптимізовано інституційний складник за функціональним розподілом, а також підстави та предмет перевірок, зокрема до а) заведення оперативно-розшукових справ, підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності; б) наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності; г) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування; г) своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобуті в ході оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування; д) обґрунтованості продовження, припинення, поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності; е) своєчасності повідомлення про заведення та закриття оперативно-розшукових справ; є) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції України та іншим законам України³.

Редакцій цього Наказу було три, після чого, 8 вересня 2023 року, набув

¹ Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Офісу Генерального прокурора від 30.09.2021 № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text>.

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-12/ed20121203#Text>.

³ Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-12/ed20121203#Text>.

чинності Наказ Офісу Генерального прокурора «Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність» № 253, який є спеціалізованим чинним нормативно-правовим актом у цьому контексті. Наразі передбачається, що перевірки законності проведення оперативно-розшукових заходів та прийнятих при цьому рішень здійснюються на підставі: 1) планових заходів, визначених з урахуванням стану законності у цій діяльності, зокрема даних щодо попередження, своєчасного виявлення і припинення кримінальних правопорушень, викриття причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, здійснення профілактики правопорушень, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно відсутніх осіб; 2) повідомлень оперативних підрозділів про заведення, прийняття до провадження, закриття оперативно-розшукової справи, проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора, а також про використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності відповідно до ст. 10 Закону; 3) повідомлень і звернень осіб про порушення вимог законодавства під час здійснення оперативно-розшукової діяльності; 4) інформації про неналежне проведення оперативно-розшукових заходів, невиконання вказівок, постанов уповноваженого прокурора, а також доручень, постанов слідчого, прокурора, ухвал слідчого судді, суду щодо здійснення розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, або ухиляються від відбування кримінального покарання; 5) рішень Генерального прокурора, його першого заступника та заступників, заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівників самостійних структурних підрозділів Офісу Генерального прокурора, керівників обласних та спеціалізованих на правах обласних прокуратур, їх перших заступників та заступників, керівників окружних прокуратур та спеціалізованих прокуратур (на правах окружних). У зв'язку з цим прокурори мають перевіряти додержання вимог законодавства щодо: заведення оперативно-розшукових справ, достатності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності; наявності відповідних повноважень (щодо ведення оперативно-розшукових справ, затвердження у них відповідних рішень) в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; відповідності оперативно-розшукових заходів меті і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання вимог законності проведення оперативно-розшукових заходів; застосування окремих обмежень прав і свобод людини і громадянина, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують конституційні права та свободи особи; проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора; обґрунтованості продовження, припинення, поновлення строків ведення оперативно-розшукових справ та

їх закриття; своєчасності та обґрунтованості направлення відомостей про кримінальні правопорушення окремих осіб та груп осіб, які здобуті під час оперативно-розшукової діяльності, органу досудового розслідування для початку досудового розслідування, а також інших випадків використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності відповідно до ст. 10 Закону; направлення прокурору повідомлень про заведення, закриття оперативно-розшукових справ та про інші випадки, у яких законодавством передбачено письмове інформування прокурора щодо прийнятого рішення в оперативно-розшуковій справі¹.

Отже, маємо підтвердження, що цей різновид наглядової діяльності прокурорів спочатку об'єктивувався єдністю видового напрямку діяльності правоохоронних органів (однак не цілком, адже був розподіл специфіки її здійснення природною властивістю тексту положень нормативно-правових актів окремо щодо кожного об'єкту перевірок), проте досить швидко прийшло усвідомлення необхідності їхньої диференціації як самостійних об'єктів перевірки (оперативно-розшукової та досудового розслідування), що мають врегульовуватись окремими нормативними актами. Їх положення пройшли тривалий шлях проходження «перехідного періоду» від радянської моделі загального нагляду до європейських стандартів спеціалізованого нагляду, який обумовлений як природою та метою цих напрямів правоохоронної діяльності, так і обсягом і межами наглядових процедур за їх здійсненням.

У цілому, такий підхід до нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, свідчать про стратегічну спрямованість прокуратури постійно удосконалювати процедури забезпечення правової державності, захист прав та інтересів громадян, а також механізми підвищення довіри суспільства до правоохоронних органів. Однак з іншого боку – знадобилось занадто багато часу для усвідомлення істинної ролі прокуратури у зазначених механізмах та процедурах, адже нормативні приписи мали відповідати фактичній практичній діяльності прокурорів, виявлення проблемних аспектів якої поступово забезпечувало більш ефективне функціонування органів безпеки.

Висновки. Результати дослідження можна узагальнити до таких ключових положень:

– з 1998 року організація здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство в Україні здійснювалась на основі відповідного наказу Генеральної прокуратури України, який формально диференціював ці напрями діяльності правоохоронних органів, однак не вирізняв їх як такі, що потребують окремого відомчого врегулювання. На той час функціонував спеціалізований підрозділ у прокуратурі, – Головне управління нагляду за

¹ Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Офісу Генерального прокурора від 08.09.2023 № 253. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0253905-23#n63>.

законністю оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, яке відповідало за забезпечення ефективного контролю за правозастосуванням у цих сферах. Також примітно, що не тільки це управління, а й прокурори усіх рівнів мали широкі повноваження щодо перевірок, аналізу та контролю за роботою відповідних органів. Крім того, важливим аспектом була активна участь прокурорів у проведенні розслідувань складних резонансних кримінальних справ;

– з 2002 року відомче регулювання процедур здійснення прокурорами контрольно-наглядової діяльності стало диференційованим – окремо врегульовувались питання здійснення перевірок за діяльністю органів, які проводять оперативно-розшукові дії та досудове розслідування. З цього часу у 2004, 2005, 2012 роках шляхом скасування дії попередніх актів, оновлювались правила провадження означеної діяльності у спосіб прийняття нових відомчих актів. У контексті наглядової діяльності за досудовим розслідуванням відповідні корективи здійснювались також у 2019 та 2021 роках, а щодо оперативно-розшукової діяльності – у 2023 році.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Белоусов Ю. та ін. Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу». Белоусов Ю., Венгер В., Митько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Белоусова Ю. К. : СТ-Друк, 2017. 268 с.
2. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 79-ому пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 червня 2009 р.). (CDL-AD(2009)048). URL:[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr).
3. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
4. Драч Д. Прокурорський нагляд: український та європейський досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 132–136.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141
6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Голос України. 2012. № 90–91.
7. Миколенко В. А. Європейські стандарти діяльності прокурора як державної посадової особи. *Правова держава*. 2017. № 25. С. 217–222.
8. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19#Text>.

9. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України від 19.12.2012 № 4гн. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_004900-12#Text.

10. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Офісу Генерального прокурора від 30.09.2021 № 309. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309905-21#Text>.

11. Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність : наказ Офісу Генерального прокурора від 08.09.2023 № 253. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0253905-23#n63>.

12. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство : наказ Генеральної прокуратури України від 04.10.1998 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-98#Text>.

13. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-02#Text>.

14. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України від 28.10.2002 № 4/1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-02#Text.

15. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : наказ Генеральної прокуратури України від 20.04.2004 № 4/1гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-04#Text.

16. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 № 4гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-05#Text>.

17. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України від 19.09.2005 № 4/1гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v04_1900-05#Text.

18. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/1гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-12/ed20121203#Text>.

19. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності : наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2004 № 4гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-04#Text>.

20. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

21. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи "Функціонування демократичних інституцій в Україні" Ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19#Text.

22. Чи відповідає робота української прокуратури стандартам ЄС. *Європейська правда*. 2023. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2023/05/18/7161984/>

Стаття надійшла до редакції 10.09.2023

Oleksandr OI. ILIENKOV

Postgraduate Student

(Research Institute of Public Law, Kyiv, Ukraine)

A RETROSPECTIVE OF THE FORMATION OF DEPARTMENTAL REGULATION OF THE PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF THE SUPERVISION OF COMPLIANCE WITH THE LAWS BY BODIES CONDUCTING OPERATIVE AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES, INQUIRIES, PRE-TRIAL INVESTIGATIONS

The article is dedicated to revealing the retrospective of the establishment of sectoral regulation of the features of organizing supervision of law enforcement by bodies conducting operational-search activities, intelligence, pre-trial investigation.

It is summarized that this type of supervisory activity by prosecutors initially objectified the unity of the type direction of law enforcement agencies' activities. However, not entirely, as there was a distribution of the specificity of its implementation as a natural property of the text of the provisions of regulatory legal acts separately for each object of inspections. However, it was quickly realized that it was necessary to differentiate them as independent objects of inspection (operational-search and pre-trial investigation), which should be regulated by separate regulatory acts. Their provisions went through a long process of transitioning from the Soviet model of general supervision to European standards of specialized supervision, which is conditioned both by the nature and purpose of these directions in law enforcement activities and by the scope and limits of supervision procedures for their implementation.

It is believed that such an approach to supervision of law enforcement by bodies conducting operational-search activities, intelligence, and pre-trial investigation indicates the strategic direction of the prosecutor's office to constantly improve procedures for ensuring the rule of law, protecting the rights and interests of citizens, as well as mechanisms to increase society's trust in law enforcement agencies. However, on the other hand, it took too long to realize the true role of the prosecutor's office in these mechanisms and procedures, as normative prescriptions had to correspond to the actual practical activities of prosecutors, the identification of problematic aspects of which would gradually

ensure more effective functioning of security agencies.

Keywords: *intelligence, operational-search activities, pre-trial investigation, prosecutorial oversight, prosecutor's office, sectoral regulation, supervision.*