



В. Г. Ключков,
кандидат юридичних наук,
прокурор Головного слідчого управління
Генеральної прокуратури України,
старший радник юстиції,
докторант Національного
транспортного університету

УДК 343

НАГЛЯД ПРОКУРОРА ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ

Стаття присвячена теоретичним та практичним проблемам прокурорського нагляду за додержанням законів та підзаконних актів оперативними підрозділами кримінально-виконавчої служби.

Ключові слова: прокурорський нагляд, установи виконання покарань, оперативно-розшукова діяльність, дотримання прав засуджених до позбавлення свободи.

Правозахисна діяльність системи прокуратури суттєво зменшилась у результаті внесення змін до Конституції України щодо правосуддя у 2016 р., внаслідок чого була позбавлена певних функцій.

Але важливою залишається інша функція нагляду, яка передбачена ст. 26 ЗУ «Про прокуратуру». Зокрема: «нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень та при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

У ст. 22 КВК України передбачено нагляд за додержанням законів під час виконання покарань.

Стаття 23 ЗУ «Про пробацію» утверджує, що нагляд за додержанням законів органом пробації здійснюють Генеральний прокурор і підпорядковані йому прокурори відповідно до закону.

Ефективність її діяльності у цьому напрямі буде сприяти захисту цих осіб, підвищенню авторитету та престижу системи прокуратури.

Метою наукового дослідження є розкриття теоретичних та практичних проблем прокурорського нагляду за додержанням законів та підзаконних актів оперативними підрозділами кримінально-виконавчої служби.

Важливою обставиною у боротьбі з кримінальними правопорушеннями є оперативно-розшукова діяльність. Такі правопорушення попереджаються та виявляються завдяки цим заходам.

Оперативно-розшукова діяльність має відповідати вимогам законів та підзаконних нормативно-правових актів. Гарантією дотримання законності при проведенні таких заходів оперативними підрозділами системи і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів ДКВС є прокурорський нагляд як вид діяльності прокуратури, який має особливості та специфіку.

Маючи завдання, прокуратура повинна сприяти дотриманню прав і свобод осіб, які перебувають в установах вико-

нання покарань та слідчих ізоляторів; додержанню законів при розгляді заяв і повідомлень про кримінальне правопорушення на цих територіях; розкриттю злочинів, захисту особи від злочинних посягань; виконанню принципу закону про невідворотність відповідальності за скоєний злочин; додержанню законів щодо попередження і виявлення порушень встановленого порядку відбування покарань.

Необхідна зміна ставлення до осіб, які мають проблеми із законом, у тому числі поваги до їх прав.

Окрім того, ст. 63 Конституції України передбачено: «засуджений користується всіма правами людини та громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду».

Тому необхідне дотримання принципів, передбачених у ст. 5 Кримінально-виконавчого кодексу, а саме: невідворотності виконання і відбування покарань, законності, справедливості, гуманізму, рівності засуджених перед законом, поваги прав і свобод людини тощо.

Вищезазначені останні принципи передбачені у міжнародно-правових актах. Зокрема: основних принципах поведінки з засудженими; Загальній декларації прав людини; Міжнародному пакті про громадянські, соціальні та культурні права тощо.

Виникає обґрунтоване запитання, чи є предметом прокурорського нагляду відомості про осіб, які співробітничать з розвідкою СБУ та іншими розвідувальними органами, належність відповідних осіб до складу цих органів, а також форми і методи їх діяльності?

Автором досліджувалися ці питання і зроблено висновок, що такі органи не є об'єктом прокурорського нагляду¹.

До того ж, досліджено, що прокуратура не здійснює нагляд щодо розвідників-нелегалів і спеціально завербованих таємних агентів, а також розвідників,

які діють під прикриттям легальних структур та установ.

Більш того, ч. 4 ст. 4 Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено, що такий напрям не є предметом прокурорського нагляду.

Але є факти, коли оперативні підрозділи органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів ДКВС України, які не є розвідувальними органами, відмовляють у наданні прокурорам справ на осіб, залучених до негласного співробітництва. Такі рішення є незаконними.

Згідно з п. 4 наказу Генерального прокурора України від 03.12.2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» перевірки законності у цій сфері проводяться на відповідних підставах, у тому числі як планові заходи з урахуванням стану законності; повідомлень, скарг і звернень осіб про порушення вимог законів під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.

У ході перевірки необхідно встановлювати законність заведення оперативно-розшукових справ, а для цього повинні бути наявні підстави для їх проведення.

Має встановлюватися законність проведення оперативно-розшукових заходів, у тому числі тих, які обмежують права людини.

На підставі ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативні підрозділи можуть проводити певні заходи, які обмежують конституційні права і свободи людини. Але таке обмеження здійснюється за ухвалою слідчого судді на підставі клопотання керівника або його заступника оперативного підрозділу, погодженого з прокурором.

Прокурори повинні відокремлювати оперативно-розшукову діяльність від негласних слідчих (розшукових) дій, оскільки останні здійснюються тільки при розслідуванні злочину у кримінальному провадженні.

¹ Клочков В. Г. Проблеми визначення об'єкта та інших термінів прокурорського нагляду // Юридична Україна. 2015. № 3. С. 63–74; Клочков В. Г. Проблеми визначення поняття у законах та теорії прокурорського нагляду // Юридичний журнал. 2015. № 3. С. 29–39.

Тому з'ясовується, чи направлено до відповідного органу досудового слідства та прокурора повідомлення про виявлення кримінального правопорушення в ході оперативно-розшукових заходів. Окрім того, потрібно з'ясувати своєчасність та обсяг доручення слідчого, керівника слідчого підрозділу та вказівки прокурора щодо проведення оперативно-розшукових заходів. Є факти, коли такі доручення виконуються формально. Наприклад: «...прийнятими оперативно-розшуковими заходами не виявилось можливим встановити певні обставини...», що негативно впливає на розкриття та розслідування злочинів.

Вивчення кримінальних справ, які направлені до Генеральної прокуратури України із прокуратур областей, показало, що така проблема існує та зменшує ефективність у розслідуванні кримінальних правопорушень.

Актуальними є перевірка додержання законів та підзаконних актів при продовженні, припиненні, поновленні, обчисленні строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, використання інформації цих заходів.

Так, перевіряючи закриті ОРС, прокурору слід звертати увагу на наявність у ній документів, у яких є певні ознаки для направлення слідчому, прокурору, котрі повинні прийняти рішення відповідно до ст. 214 КПК. Якщо такі документи не направлялися за належністю, постановою про закриття цієї справи підлягає скасуванню для перевірки та прийняття законного рішення.

Важливим є нагляд за додержанням законів та підзаконних актів під час перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом.

Необхідно гарантувати додержання законів та підзаконних актів під час перебування узятих під варту осіб у закладах для проведення стаціонарної психіатричної експертизи.

Для реалізації цієї функції необхідно виконувати вимоги наказу Генерального

прокурора України від 20.04.2016 р. «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Прокурор окремо проводить перевірку додержання законів у закладах для проведення стаціонарної психіатричної експертизи особам, які тримаються під вартою. Слід звертати увагу на порушення конституційних прав осіб, які страждають на психічні розлади, неналежне матеріально-побутове та медико-санітарне забезпечення.

Тому прокурор під час перевірки негайно звільняє особу за відсутності відповідного судового рішення, документа адміністративного органу або після закінчення строку перебування у місці тримання затриманих, попереднього ув'язнення, в установах обмеження чи позбавлення волі, установі для виконання заходів примусового характеру, інших місцях, до яких доставлено осіб для складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Статтею 107 КВК України встановлено перелік дій, які заборонено здійснювати засудженим. Забороняється вживати спиртні напої, наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги чи інші одурманюючі засоби.

Однак є факти передання заборонених предметів, у тому числі алкоголю та наркотичних засобів, до установ попереднього ув'язнення та виконання покарань, де особи вживають їх. У зв'язку з цим деякі засуджені з часом стають залежними від алкоголю та наркотичних засобів. Після відбуття покарання вони нерідко хворіють важкими захворюваннями, повторно скоюють злочини, а за вироком суду відбувають нове покарання.

Обґрунтовано виникає запитання, як заборонені предмети потрапляють до режимних об'єктів? Це здійснюється за допомогою родичів, друзів шляхом вкладення їх у: фрукти, овочі, хліб, сигарети, речі, а потім на побаченнях, в уста-

новах попереднього ув'язнення та виконання покарань передаються особам.

Звертаємо увагу, що засуджені до довічного позбавлення волі мають таку саму кількість побачень, як інші засуджені, які відбувають покарання у колоніях. Наприклад, короткострокові — 1 раз на місяць, а тривалі — 1 раз на 3 місяці.

Іншим способом надходження заборонених предметів є вчинення корупційних правопорушень особами оперативних підрозділів установ ДКВС України. Так, на телеканалі NEWSONE 14 серпня 2019 р. о 23.20 у титрах було зазначено: «У Житомирі викрили інспектора виправної установи за постачання наркотиків ув'язненим». Тому прокурор під час вивчення ОРС повинен з'ясувати, чи встановлювали оперативні підрозділи джерело надходження заборонених предметів та можливість вчинення корупційних злочинів співробітниками.

Потрібно звернути увагу на таку актуальну проблему.

Засуджені за зґвалтування піддаються насиллю з боку інших засуджених. Ці особи рідко звертаються в усній чи письмовій формі до установ ДКВС України зі скаргами на спричинення тілесних ушкоджень, насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом.

Але прокурору слід перевіряти книги обліку та реєстрації ОРД, журнали обліку оперативної інформації, журнали реєстрації вхідної та вихідної кореспонденції, інші документи та виявляти факти насилля щодо цих осіб. Потрібно вводити нові методи перевірок. Наприклад, прокурор повинен вимагати від керівників цих установ список осіб, які відбувають покарання за зґвалтування. Деяких із них можна опитати та з'ясувати, чи піддавалися вони фізичному насиллю, насильницькому задоволенню статевої пристрасті неприродним способом.

Прокурорсько-слідча практика свідчить, що в пенітенціарній системі існує високий рівень захворювань. Тому ДКВС України повинно піклуватися про засуджених та відповідати за всі порушення здоров'я, викликані недостатніми захо-

дами щодо медико-санітарної допомоги, неналежними умовами тримання, що стосуються годування, гігієни, опалення, вентиляції.

У роботі ДКВС України у сфері організації та надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі значно обмежуються їхні можливості реалізації конституційного права на охорону здоров'я та медичної допомоги.

Тому Міністерству юстиції України потрібно реформувати охорону здоров'я ДКВС з урахуванням міжнародних стандартів, які регламентують порядок медичного обслуговування у пенітенціарній системі.

Потрібно на законодавчому рівні встановити, щоб керівництво охороною здоров'я, контроль за якістю та своєчасністю надання медичної допомоги в пенітенціарній системі здійснювались Міністерством охорони здоров'я України. З цією метою необхідно внести зміни та доповнення до ЗУ «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Тоді медичний працівник (лікар) не буде залежним від керівництва установи виконання покарань, щоб забезпечити неупереджене встановлення діагнозу та якісне надання медичної допомоги.

Надання чи ненадання санітарно-медичної допомоги не повинно бути пов'язано з покаранням ув'язаних.

Наприклад, якщо оперативний персонал здійснить незаконні дії, у тому числі фізичне та психічне насилля над засудженим, то лікар пенітенціарної системи буде зацікавленим у приховуванні такої інформації.

Під час перевірки слідчих ізоляторів ДКВС України слід звертати увагу на такі факти: відсутність свіжого повітря; відсутність денного світла; несвоєчасність здійснення санітарної обробки приміщень та осіб; переповненість цих установ, коли ув'язнені особи вимушені спати на підлозі або по черзі; неналежні умови тримання довічно засуджених.

На телеканалі NEWSONE 6 березня 2019 р. о 18.20 у титрах було вказано: «У Арбузинській колонії виявили грубі порушення прав засуджених».

В той же час, на телеканалі 112 в титрах вказано: «Немає доступу до питної води. У Денисові розповіли про умови тримання в колонії на Миколаївщині». 12 червня 2019 р. на цьому телеканалі в титрах зазначено: «В Одеській колонії, де стався бунт, виявили порушення прав ув'язнених».

В Інтернеті вказано, що бунт в Одеській колонії виник внаслідок недбалості адміністрації та правоохоронців. Територіальне управління ДБР відкрило провадження за фактом недбалості працівників колонії № 51.

Слідчі вважають, що причиною бунту стали неналежні умови утримання засуджених та жахлива якість продуктів харчування.

Уважаємо, що потрібно правильно використовувати терміни, оскільки такі дії кваліфікуються як масові заворушення (ст. 294 КК), а не бунт.

Тому Міністерство юстиції прийняло рішення розформувати колонію, а засуджених направили до інших пенітенціарних закладів.

Не виключено, що деякі засуджені мають хвороби, які можуть бути джерелом інфекційних захворювань для інших осіб колоній. Таке становище може привести до перепоповнення кількості засуджених у цих установах, тим самим негативно сприяти побаченням із засудженими. Наприклад, родичам засуджених із Одеської області більш складно буде прибути до Львова, Луцька, Сум, Харкова тощо, де знаходяться колонії.

Важливо те, що на Одеську колонію було витрачено багато державних коштів і там створена добра інфраструктура.

Викладене дає можливість зробити висновок: якщо б оперативні працівники цієї установи якісніше виконували свої службові обов'язки, а прокурори ефективніше здійснювали нагляд, то масового безладу не виникло б.

24 червня 2019 р. на телеканалі ICTV о 20.20—21.00 відбулася прем'єра передачі «Більш ніж правда. Тюремні бар'єри», у якій інформувалося про наступне. У Казанківській виправній колонії № 93 є тюремний бізнес, де не проблема прид-

бати наркотики завдяки їх працівникам. В інших колоніях також процвітає наркобізнес із великими грошима, є факти катувань та інші правопорушення.

Статтею 107 КВК встановлено, що забороняється наносити собі або іншим особам татуювання. Але серед засуджених існує багато фактів татуювання.

Ураховуючи актуальність цієї проблеми, пропонуємо встановити правило, щоб не тільки оперативні працівники цих установ, але й прокурор встановлювали факти татуювання (наколки), вживали заходів до їх мінімізації, оскільки це явище негативно впливає на здоров'я осіб. Є факти, коли татуювання наноситься не тільки на руках, ногах, грудях, а навіть на обличчі, шиї, плечах тощо. Потім, усвідомивши допущену помилку, ці особи використовують різні способи позбавлення від татуювання, у тому числі за допомогою хімічних реактивів та зняття шкіри, але залишаються рубці, деякі фрагменти татуювання, психологічні травми. Особливу увагу слід звертати на татуювання неповнолітніх, особливо дівчат.

У закладах відбування покарань повинна забезпечуватися безпека суспільства шляхом виправлення засуджених, запобігання вчиненню ними повторних злочинів. Пробацію щодо неповнолітніх має бути спрямовано на забезпечення їх нормального фізичного та психічного розвитку, зменшення агресивної поведінки, поліпшення соціальних стосунків.

21 квітня 2019 р. на телеканалі NEWSONE в титрах зазначалося: «У Київському СІЗО зафіксовано нестачу виборчих бюлетенів. — Омбудсмен».

Виникає запитання: повинен прокурор під час перевірки реагувати на ці та інші факти щодо виборів Президента та депутатів до Верховної Ради чи ні?

Уважаємо, прокурор повинен зазначити цей факт у документі та повідомити за належністю.

Окрім того, правильним буде, якщо вищезазначену посадову особу називати терміном «омбудсмен», що відповідає закону тотожності.

За результатами перевірки складається довідка з висновками та пропозиціями, які необхідно обговорювати на оперативних нарадах, а також використовувати при проведенні спільних нарад та Міжвідомчої робочої групи.

ЗУ «Про прокуратуру» (ч. 2 ст. 25) передбачено 4 форми (способи) здійснення прокурором координаційних повноважень: проведення спільних нарад керівників правоохоронної системи (координаційних, міжвідомчих та оперативних); створення міжвідомчих робочих груп; проведення узгоджених заходів, спрямованих на запобігання, виявлення, розкриття та припинення злочинів, усунення причин та умов, що їм сприяли; здійснення аналітичної діяльності. Прокурорсько-слідча практика показала, що є інші форми координації, які є похідними від вищевказаних.

Застосування наступних форм координації відповідає спільному рішенням керівників правоохоронних органів, прийнятому в постанові, затверджених ними. До них відносяться такі: 1. Видання спільних наказів, підготовка інформаційних листів, методичних рекомендацій та інших документів організаційного та методичного забезпечення. 2. Розробка і забезпечення виконання спільних планів виявлення та припинення злочинів, усунення причин та умов, що сприяли їх учиненню. 3. Організація і проведення семінарів, науково-практичних та міжнародних конференцій та інших заходів з метою підвищення кваліфікації кадрів. 4. Розробка пропозицій та зауважень щодо удосконалення законів та підзаконних нормативно-правових актів у певній сфері. 5. Ініціювання та спільне проведення наукових досліджень у визначеній сфері.

За потреби керівництво прокуратури та правоохоронної системи їх підрозділів на місцях можуть проводити інші узгоджені заходи, передбачені законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

До них відносяться: обмін інформацією за певними питаннями; спільні виїзди до областей для проведення певних

заходів, перевірок і надання допомоги на місцях; вивчення позитивного досвіду з певних питань, впровадження його в практичну діяльність правоохоронної системи; спільна робота з роз'яснення законів та підзаконних актів та інформування суспільства про стан законності; спільне вивчення суспільної думки щодо ефективності боротьби зі злочинністю.

Міжвідомча робоча група з питань координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії організованій злочинності може розглянути проблеми, які запропоновані для вирішення у цій статті.

До складу цієї робочої групи входять органи прокуратури, Національна поліція України, органи з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції тощо.

Встановлені порушення законності та проблеми у цих заходах будуть сприяти їх вирішенню.

Реформу пенітенціарної системи МЮ України, необхідно проводити з урахуванням зазначених проблем.

У Конституції України необхідно поновити вищевказану функцію, яка діє згідно з розділом XV Перехідних положень до набрання чинності відповідного закону.

Якщо приймуть закон про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій, то вони будуть залежні від Міністерства юстиції України як орган виконавчої влади, до компетенції якого належить реалізація державної політики у сфері виконання покарань, а в деяких випадках, можливо, від адміністрації пенітенціарних установ. Таке звуження процедури правового захисту буде негативно впливати на дотримання прав і свобод засудженого.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що прокуратурі необхідно підвищити ефективність своєї діяльності у цьому напрямі, проявляти ініціативу та активність у ході перевірок, на встановлені порушення законів та підзаконних актів своєчасно реагувати.

Клочков В. Г. Надзор прокурора за соблюдением законов оперативными подразделениями уголовно-исполнительной службы.

Статья посвящена теоретическим и практическим проблемам прокурорского надзора за соблюдением законов и подзаконных актов оперативными подразделениями уголовно-исполнительной службы.

Ключевые слова: прокурорский надзор, учреждения исполнения наказаний, оперативно-розыскная деятельность, соблюдение прав осужденных к лишению свободы.

Klochkov V. G. Supervision of the prosecutor over the observance of laws by the operational units of the penitentiary service.

The article is devoted to the theoretical and practical problems of prosecutorial supervision over the observance of laws and by-laws by operational units of the criminal enforcement service.

Key words: prosecutor's supervision, institutions of execution of sentences, operative-search activity, observance of the rights of prisoners to imprisonment.