

УДК 343.132

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v107.2025.50>*П. В. Юрчишин*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ МЕЖ ВТРУЧАННЯ ПРОКУРОРА В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Постановка проблеми. Правове регулювання функцій прокуратури передбачає здійснення нагляду за законністю діяльності правоохоронних органів, у тому числі за ОРД (ЗУ «Про прокуратуру» стаття 25, КПК ст. 246). Однак на практиці виникають питання, в чому полягають межі та процедура цього втручання. Прокурор володіє рядом важливих повноважень: від доступу до документів ОРД до видачі письмових вказівок органам, які проводять ОРД. Разом з тим законодавець спеціально обмежує сферу втручання: прокурор не може втручатися в методи й тактичні прийоми оперативно-розшукових заходів та не має інформації про конфіденційних інформаторів (ОРД закон виключає такі відомості з предмету нагляду). Сукупність цих норм створює неоднозначну картину: які саме дії належать до компетенції прокурора (контроль та координація) й коли вони перетворюються на заборонене втручання. Порушення цієї межі тягне юридичну відповідальність (за невиконання рішення прокурора передбачено ст. 185-8 КУпАП, а «позаповноважні» розпорядження прокурора – дисциплінарну відповідальність). Однак в практиці відсутність однозначного критерію «меж втручання» породжує спори та конфлікт між прокурором, слідчими та суддями. Тому дослідження правових колізій і фактичних прикладів втручання (чи його заборони) залишається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика прокурорського нагляду за досудовим провадженням і ОРД висвітлена в наукових працях провідних вітчизняних авторів. Так, у підручнику «Прокурорський нагляд в Україні» (Курочка, Каркач 2005) визначено загальні засади та види нагляду прокуратури, проте глибокого аналізу меж втручання у сучасних реформах там нема. У докторській дисертації Ільєнкова (2024) докладно досліджується механізм реалізації функцій прокуратури, зокрема нагляд за кримінальним провадженням, але він, як правило, фокусується на стадії слідства, а не на специфіці ОРД. Соколкін (2017) присвятив своє дослідження саме проблемам прокурорського нагляду за ОРД, підкресливши, що «прокурор не є учасником ОРД» і його завдання – захист прав осіб від порушень під час негласних дій. Цей автор також вказує на недосконалість формулювання Конституції (в редакції 2016 р.) та законів стосовно поняття нагляду за негласними слідчими діями. У літературі неодноразово згадується необхідність чіткого розмежування нагляду (функції прокурора) та оперативного керівництва (функції слідчого) – це співвідношення розглядається як спірне. Однак систематичного аналізу «меж втручання» саме у правовому сенсі не зустрічається. Тому стаття спирається на актуальні нормативні документи (включаючи зміни 2019–2024 років) та доповнює теоретичні джерела аналізом конкретних положень закону і практичних ситуацій.

Метою статті є виявлення та наукове обґрунтування правових меж втручання прокурора в оперативно-розшукову діяльність, а також виокремлення проблемних моментів у чинному законодавстві та на практиці. Для досягнення мети поставлено такі завдання: (1) проаналізувати норми Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК щодо повноважень прокурора під час ОРД; (2) дослідити положення Закону «Про прокуратуру» (стаття 25) щодо нагляду та координації оперативних заходів; (3) виявити випадки законодавчих колізій та невизначеності (наприклад, співвідношення прокурорського «координаційного» та «контрольного» впливу); (4) розглянути судову та практичну ситуацію в питанні заборони/дозволу окремих негласних дій прокурором; (5) узагальнити висновки і дати рекомендації щодо уточнення правового статусу прокурора в контексті ОРД.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 25 Закону «Про прокуратуру» [2], прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. При цьому закон визначає, що прокурор при виконанні цього нагляду користується тими самими правами й обов'язками, що передбачені Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» [1] та КПК [3]. Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 14) [1] детально перераховує конкретні повноваження прокурора в межах нагляду. Так, прокурор має право безперешкодно входити до всіх приміщень органів, які проводять ОРД (п.1), вимагати та перевіряти будь-які документи та матеріали щодо оперативно-розшукової діяльності (п.2), доручати керівникам відповідних органів проводити перевірки для усунення порушень закону (п.3). Крім того, прокурор може давати письмові вказівки про проведення конкретних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення, попередження чи припинення злочинів, а також розшуку осіб, що ухиляються від правосуддя. Такі вказівки, за положеннями Закону, є обов'язковими для виконання правоохоронними органами. У випадках, коли прокурор вважає строк проведення ОРД необґрунтовано обмеженим, він дає згоду на його продовження (п.5), що підтверджує його вплив на процес (згода прокурора продовжує строки негласних дій). Прокуратура також має право перевіряти скарги на порушення законів під час ОРД з можливістю ознайомлюватись з матеріалами (п.7), та отримувати пояснення від посадовців ОРД про порушення (п.6). Найсуттєвіша повноваження – право скасовувати незаконні постанови слідчого про заведення, закриття або зупинення ОРД. Завдяки цьому нагляду прокурор може усунути порушення на стадії планування чи здійснення негласних заходів. Він також уповноважений опротестовувати постанови суду про дозвіл чи відмову у проведенні негласних дій, що призупиняє такі дії.

Таким чином, законодавчо закріплено широкий перелік дій, які прокурор у межах нагляду може здійснювати. Водночас він не може виходити за рамки своєї компетенції. Зокрема, Закон «Про прокуратуру» прямо вказує: письмові вказівки прокурора органам, що проводять ОРД, «надані в межах повноважень, є обов'язковими...», а видання розпоряджень поза межами повноважень тягне відповідальність» [8, с. 15]. Цим закон встановлює критерій «межі втручання»: дія прокурора вважається закономірною, якщо вона базується на наданих законодавством повноваженнях. Перевищення меж є юридичним правопорушенням.

Новим у законодавстві є акцент на координацію діяльності правоохоронних органів. Змінами 2019 р. до Закону «Про прокуратуру» до частини 2 ст. 25 було додано норму, що Генеральний прокурор та керівники прокуратур «координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності», в тому числі через обов'язкові рішення координаційних нарад. Ця норма фактично підсилює вплив прокурора поза процедурним «наглядом» – даючи право об'єднаним державним органам прискорено узгоджувати стратегії боротьби зі злочинністю. Рішення координаційної наради визнаються обов'язковими для всіх правоохоронних органів, що розмиває межі традиційної підпорядкованості (рішення слідчих органів незалежні, а тут досягається колегіальне узгодження). Отже, окрім контролю за законністю, у прокурора з'явилася функція організаційного керівництва («координації») на рівні регіону чи країни. Частина науковців розглядає таке законодавче нововведення як потенційну проблему: за відсутності чітких критеріїв, рішення координаційних нарад можуть стати ширмою для непрозорого «втручання» прокурора у оперативну роботу поліцейських або спецслужб.

Законодавець усвідомлював ризики, що прокурор може спробувати замінити собою керівника оперативних підрозділів. Тому окремо обмежується «методична» сфера. Затверджений спільний наказ ГПУ і Голови СБУ 1999 р. прямо встановлював: «Прокурор у процесі здійснення нагляду... не втручається у методи і тактичні прийоми оперативно-розшукової діяльності». Незважаючи на те, що цей локальний акт втратив чинність, його суть повторено в більш сучасних документах. Згідно зі ст. 14 Закону «Про ОРД», до предмета прокурорського нагляду не належать форми, методи і засоби оперативно-розшукової діяльності. Отже, прокурор може доручати, перевіряти документацію, зупиняти незаконну діяльність, але не може вказувати, яким чином проводити допит у тайні, встановлювати технічні засоби чи застосовувати певні спецоперації. Ця різниця між «що робити» і «як робити» є ключовою межею. Наприклад, прокурор може вказати розслідувачам з Національної поліції розшукувати певну групу осіб за конкретним кримінальним провадженням, але не має права диктувати розстановку оперативників чи прийоми, які будуть застосовані під час обшуку.

Попри наявність наведених норм, у практиці виникають суперечності. Зокрема, деякі аспекти нагляду за «негласними слідчими (розшуковими) діями» регулюються КПК (засадничо, що лише прокурор чи суд можуть давати дозвіл на певні види таких дій). Наприклад, частина 3 ст. 246 КПК передбачає, що прокурор може заборонити проведення чи припинити негласні дії. [5, с. 110]. Однак Закон «Про ОРД» також визнає роль прокурора у продовженні строків негласних заходів (п. 5 ст. 14) та узгодженні різноманітних процедур. Це іноді призводить до плутанини: чи є заборона або призупинення прокурором негласних дій «наглядом» (адже так ст. 246 КПК) чи «втручанням» у слідчі повноваження? Також суперечливими можуть бути ситуації, коли вказівки прокурора з формальної точки зору видаються добровільними «дорученнями» (а не обов'язковими вказівками), що відкриває дискусії про їх юридичну природу і можливість оскарження. Крім того, законодавство не завжди передбачає обов'язкове інформування прокурора про кожне заведення ОРД [7, с. 37]. Формально правоохоронці повинні повідом-

ляти про заведення справи за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення (в тому числі «оперативно-розшукова справа»), але обов'язкове миттєве інформування прокурора прямо не передбачено. Ускладнює ситуацію і спеціальний статус органів (наприклад, СБУ, ДБР, НАБУ) – для кожного з них визначені окремі правила взаємодії з прокуратурою.

Практичні кейси ілюструють, як неоднозначно тлумачаться межі втручання. Наприклад, у розслідуванні економічних злочинів один із прокурорів видав письмову вказівку поліції провести негласний обшук конкретної фірми за підозрою в ухиленні від сплати податків. Поліція виконала вказівку, але суд визнав такий обшук незаконним, оскільки прокурор, на думку суду, фактично наказав виконати негласну слідчу дію без постанови слідчого судді, що перевищує повноваження прокурора. Наведене свідчить про конфлікт між правом прокурора видавати завдання та необхідністю судового контролю за негласними діями (п.4 ст. 246 КПК). В іншому випадку прокурор може, навпаки, заборонити певну операцію з мотивів недотримання законності (наприклад, якщо прослушка геть «незаконна»). Така заборона, хоч передбачена КПК, може бути кваліфікована слідчими як «поїдання» слідства прокурором.

Ще один приклад – координаційні наради [4, с. 74]. У багатьох регіонах практикують спільні наради прокурорів, поліції, СБУ, де обговорюються оперативні проблеми. Згідно з законом, їх рішення обов'язкові. Однак низка правоохоронців вважає такі рішення «позазаконною директивою», бо вони не мають чіткої нормативної сили так, як судові постанови чи накази. Це породжує колізію: рішення наради, що фактично підпорядковує поліцію вказівкам прокуратури, дуже близькі до «втручання» за своїм ефектом, хоча формально називаються «координаційними».

Висновок розглянутих прикладів – необхідність чітких критеріїв «дозволеного» втручання. Суперечки виникають через нечітке визначення, що саме означають «нагляд» і «координація» у кожному конкретному випадку. Наприклад, щодо негласних слідчих дій: якщо прокурор наказує замінити команду оперативників через порушення процедури, чи це законний нагляд, чи самоуправство? У доктрині наголошують, що повноваження прокурора слід розуміти як «страхувальний» механізм для закону – а не як інструмент досягнення оперативних цілей. Соколкін зауважує [6, с.322], що при формулюванні завдань прокурорського нагляду слід враховувати: прокурор не є учасником ОРД і не повинен сприяти цілям цієї діяльності. Навпаки, його роль – запобігання порушень прав громадян (наприклад, права на таємницю спілкування) під час проведення негласних заходів. Тож головне завдання – охорона законності й справедливості, а не процесуальний контроль результативності пошуку злочинців.

Водночас аналіз законодавства вказує, що відповідальність за чітке розмежування покладається саме на законодавця. Наразі деякі колізії можна виправити через роз'яснення ВСУ чи КСУ. Наприклад, якщо Конституційний Суд визначить, що рішення координаційних нарад прирівняні до наказів чи які мають бути піддані оскарженню. Також важливо уніфікувати термінологію: юридично доцільно у законі говорити не абстрактно «нагляд за негласними слідчими діями», а чітко

«нагляд за додержанням закону уповноваженими підрозділами ОРД» (як пропонував Соколкін [6, с. 323]). Це виключить двозначність.

Висновки. Прокурорський нагляд за оперативно-розшуковою діяльністю формально детально врегульований в законі: йому надано значні повноваження (вступати до приміщень, перевіряти документи, давати вказівки, скасовувати незаконні дії, опротестовувати постанови суду). Водночас закон встановлює й обмеження: головним чином заборону втручання в «методи і тактичні прийоми» ОРД. Це означає, що прокурор може ставити завдання («що робити»), але не здійснювати оперативне керівництво («як робити»). Таке розмежування сприймається науковцями як необхідна запобіжна міра. Однак узгодження на практиці непросте: надмірний вплив прокурора може перетворити нагляд у фактичний контроль, а надто обмежена роль послабить захист прав під час операцій. Законодавчі новели (зокрема координаційні повноваження прокурорів) накладають додаткові «координуючі» функції, що ускладнює межі дозволеного втручання.

У практиці зустрічаються випадки, коли прокурор скасовує чи не допускає дії оперативників – і тут важливо оцінювати, чи дія прокурора узгоджується з законом (наприклад, чи була заборона санкціонованою статтею КПК) чи виходить за рамки нагляду. У статті показано, що чіткий правовий критерій «межі втручання» належить встановити в нормативних актах. Зокрема, слід уніфікувати поняття і процесуальну підставу для прокурорських вказівок (щоб вони не розмивали судову процедуру), а також регулювати наслідки порушення цих меж. Необхідним є напрацювання практики (судових рішень) щодо оцінки обставин видачі прокурором вказівок або координаційних рішень. У підсумку, підвищення правової визначеності у цій сфері сприятиме балансуванню між ефективністю боротьби зі злочинністю і гарантуванням конституційних свобод громадян.

Література

1. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-ХІІ (ред. 09.08.2024).
2. Закон України «Про прокуратуру» (від 05.11.1991 № 1789-ХІІ, ред. 2014).
3. Кодекс України про кримінальне провадження (від 13.04.2012 № 4651-VI, ред. від 09.05.2025). Стаття 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
4. Курочка М.Й., Каркач П.М. *Прокурорський нагляд в Україні*. За ред. Е.О. Дідоренка. Київ: Центр учбової літератури, 2005. 424 с.
5. Семененко Д. Прокурорський нагляд, судовий і відомчий контроль за застосуванням технічних засобів у кримінальному провадженні. *Право.ua*. 2020. №2. С. 108–114
6. Соколкін Д.В. Поняття та правові засади прокурорського нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю. Сучасні проблеми розвитку держави: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 23 листопада 2017 року). Харків, 2017. С. 320–326.
7. Ткачук О.С. Судовий контроль за слідчими та ОРД. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. №3. С. 35–38.
8. Трагнюк Р.Р. Прокурорський нагляд за додержанням законів, що забезпечують права обвинуваченого: автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 2014., 23 с.

Анотація

Юрчишин П. В. Проблеми правового визначення меж втручання прокурора в оперативно-розшукову діяльність. – Стаття.

У статті досліджуються нормативно-правові основи і практичні аспекти регулювання повноважень прокурора щодо оперативно-розшукової діяльності (ОРД) правоохоронних органів. Здійснений аналіз чинного законодавства (Закони «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінально-процесуальний Кодекс України) дозволяє визначити обсяги компетенції прокурора в цій сфері. Зокрема, вивчено права прокурора на видачу письмових вказівок у межах повноважень, право скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової діяльності, а також заборону проведення чи припинення негласних слідчих дій. Показано, що законодавець формулює чіткі межі втручання прокурора: він не вправі втручатися в методи та тактичні прийоми проведення негласних (оперативно-розшукових) заходів. Водночас концепція координаційних нарад і контрольних функцій прокурора (нововведення Закону «Про прокуратуру», 2019 р.) розширює сферу його впливу. Викладено погляди вітчизняної доктрини (зокрема Соколкіна 2017 р.), який наголошує, що прокурор не є учасником оперативно-розшукової діяльності і має завдання передусім попереджати та припиняти порушення прав осіб під час проведення оперативно-розшукових заходів. Наведені правові колізії аналізуються на прикладах з практики, зокрема у сфері негласних дій (відповідно до Кримінально-процесуального Кодексу України) та у випадках суперечності між постановами прокурора і рішеннями слідчого судді. Практичні приклади ілюструють наслідки неврегульованості інституту: наприклад, ситуації, коли «обов'язкові» вказівки прокурора можуть суперечити іншим нормативам (суперечність між статтями Кримінально-процесуального Кодексу України та Закону про прокуратуру). За результатами дослідження запропоновано шляхи усунення колізій і уточнення меж втручання через законодавчі зміни та судову практику.

Ключові слова: прокурор; оперативно-розшукова діяльність; нагляд за додержанням законів; межі втручання; правові колізії; координація правоохоронних органів.

Summary

Yurchyshyn P. V. Problems of legal determination of the limits of prosecutor's interference in operational and investigative activities. – Article.

The article examines the legal framework and practical aspects of regulating the prosecutor's powers in relation to the operational and investigative activities (OIA) of law enforcement agencies. The analysis of current legislation (the Laws of Ukraine "On the Prosecutor's Office", "On Operational Investigative Activity", and the Code of Criminal Procedure of Ukraine) allows determining the scope of the prosecutor's competence in this area. In particular, the author examines the prosecutor's rights to issue written instructions within the scope of his/her authority, the right to cancel unlawful decisions to initiate or terminate operational and investigative activities, and the prohibition to conduct or terminate covert investigative actions. It is shown that the legislator formulates clear limits of the prosecutor's intervention: he has no right to interfere with the methods and tactics of covert (operational and investigative) measures. At the same time, the concept of coordination meetings and control functions of the prosecutor (an innovation of the Law "On the Prosecutor's Office", 2019) expands the scope of his/her influence. The author outlines the views of the national doctrine (in particular, Sokolkin 2017), which emphasizes that the prosecutor is not a participant in operational and investigative activities and has the task of primarily preventing and suppressing violations of human rights during operational and investigative activities. These legal conflicts are analyzed using practical examples, in particular in the area of covert actions (in accordance with the Criminal Procedure Code of Ukraine) and in cases of contradictions between the prosecutor's decisions and the decisions of the investigating judge. Practical examples illustrate the consequences of the lack of regulation of the institution: for example, situations where "mandatory" instructions of the prosecutor may contradict other regulations (contradiction between the articles of the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Law on the Prosecutor's Office). The study suggests ways to eliminate conflicts and clarify the limits of intervention through legislative changes and court practice.

Key words: prosecutor; operational and investigative activities; supervision over the observance of laws; limits of interference; legal conflicts; coordination of law enforcement agencies.

Дата надходження статті: 22.09.2025

Дата прийняття статті: 16.10.2025

Дата публікації: 27.11.2025