

УДК 343.9:342.5
DOI: 10.31733/2078-3566-2022-4-312-316

Вячеслав БІЛЕЦЬКИЙ[©]

кандидат наук з державного управління

Олександр МАХЛАЙ[©]

кандидат психологічних наук, доцент

Сергій БАСАЛИК[©]

кандидат юридичних наук

(Національна академія Державної прикордонної
служби України Б. Хмельницького,
м. Хмельницький, Україна)

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті проілюстровано результати аналізу питань, пов'язаних із системою державного контролю за здійсненням оперативно-розшукової діяльності в Україні. Здійснено розбір приписів чинного Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо питань контролю за ОРД. Виконано розбір положень цілісних законопроектів «Про оперативно-розшукову діяльність» в частині пропозицій їхніх авторів – суб'єктів законодавчої ініціативи щодо врегулювання на цьому нормативно-правовому рівні процедур державного контролю за ОРД. Надано увагу, що жоден із указаних законопроектів не набув статусу Закону України, проте положення, які пропонувалися в них, ілюструють напрями подальшого розвитку законотворчої думки в цій царині. Наведено позитивні та дискусійні позиції в усіх висловлених пропозиціях.

Ключові слова: оперативно-розшукова діяльність, контроль за здійсненням ОРД, державний контроль за ОРД, оперативно-розшукове законодавство, законотворчість, законодавство.

Постановка проблеми. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» протягом періоду своєї чинності сформував більш-менш зрозумілу систему контролю за ОРД. Зокрема, в частині другій статті 9 цього нормативно-правового акта вказано, що контроль за оперативно-розшуковою діяльністю здійснюється Національною поліцією, Бюро економічної безпеки України, Службою безпеки України, Державним бюро розслідувань, Службою зовнішньої розвідки України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, Управлінням державної охорони України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, розвідувальним органом Міністерства оборони України, Національним антикорупційним бюро України. Тобто кожен суб'єкт ОРД наділений правом контролю за нею. Крім того, статтею 14 вказаного закону передбачені повноваження прокурорів щодо нагляду за додержанням законів під час проведення ОРД, що окремі вчені, з огляду на організаційну природу наглядової діяльності, небезпідставно вважають різновидом контролю.

Додаткової актуалізації ці питання зазнають завдяки проєктам Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», які пропонують не внесення змін і доповнень до чинного закону, а нове цілісне бачення цього нормативного акта. Наприклад, законопроект реєстр. № 1229 від 02 вересня 2019 року, у якому його автор, серед іншого, відобразив і питання контролю за оперативно-розшуковою діяльністю; сформулював його дефініцію, виділив такі нові види контролю за ОРД як парламентський, судовий і громадський. Наведене виділяє своєчасність дослідження питання, описаного в назві статті.

© В. Білецький, 2022

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0290-097X>
bilviach8388@gmail.com

© О. Махлай, 2022

al_m@ukr.net
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8201-3387>

© С. Басалик, 2022

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4060-8673>
sergiobuldik@gmail.com

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. На цей час у базі законопроектів вебпорталу Верховної Ради України маємо шість зареєстрованих законопроектів, під час розробки яких у законотворця була мета поліпшити чинний ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність», і три законопроекти, які передбачають повністю нову законодавчу конструкцію цього нормативно-правового акта. Один із указаних цілісних проєктів було зареєстровано вже в IX скликанні українського Парламенту. Щодо вказаних проєктів законів свою думку висловлювали представники різних науково-дослідних установ, колективи авторів і окремі дослідники. Серед них: В. Дараган, В. Єфімов, С. Мороз, Д. Санакоєв, А. Федотенко, Д. Чижиченко, І. Шинкаренко та інші вчені-криміналісти.

Метою статті є аналіз чинного законодавчого регулювання системи контролю за оперативно-розшуковою діяльністю, а також розгляд пропозицій, які висловлювалися щодо цього напрямку суб'єктами законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу. Моральна, а в частині окремих положень й інституціональна застарілість чинного Закону України «Оперативно-розшукову діяльність», приписи якого, навіть із урахуванням окремих змін і доповнень, які час від часу актуалізували його окремі положення, не завжди встигають за розвитком суспільних відносин, зумовили необхідність перегляду державних підходів до здійснення ОРД. Об'єктивним фундаментом такої специфічної діяльності є, безумовно, фундамент законодавчий. Із метою оновлення нормативно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності на рівні саме законодавчого акта на розгляд Верховної Ради України протягом останніх трьох років виносилося три цілісних законопроекти: реєстр. № 4778 від 03.06.2016 р. [2], реєстр. № 6284 від 04.04.2017 р. [3], реєстр. № 1229 від 02.09.2019 р. [4]. В останніх наукових публікаціях зазначалося, що жоден із указаних законопроектів не було ухвалено Верховною Радою України й на сьогодні законотворча діяльність рухається шляхом, як цікаво називають його автори, клаптикування чинного закону [1, с. 238]. Водночас вивчення пропозицій, які пропонувалися авторами вказаних законопроектів, дозволяє побачити та зрозуміти, в якому напрямку рухається державна політика в цій царині.

Треба зазначити, що всі вищевказані проєкти доволі схожі та відрізняються один від одного невеликими деталями. Це стосується й питання контролю за оперативно-розшуковою діяльністю. У кожному з вищевказаних законопроектів правовому регулюванню такого контролю присвячено розділ 6 із шістьма статтями. У проєктах реєстр. № 4778 та реєстр. № 6284 це статті: 27 «Державний контроль», 28 «Позавідомчий контроль», 29 «Відомчий контроль», 30 «Парламентський контроль», 31 «Судовий контроль», 32 «Громадський контроль». За змістом статті в цих проєктах законів майже не відрізняються, єдине, що в законопроекті реєстр. № 6284 фігурують додатково розвідувальні органи, які здійснюють ОРД. У проєкті закону реєстр № 1229 вищевказані види контролю за оперативно-розшуковою діяльністю передбачаються статтями 28-33.

Якщо порівнювати вищевказані законопроекти, то по суті можемо констатувати своєрідну еволюцію від реєстр. № 4778 до реєстр. № 1229, що дозволяє, на нашу думку, акцентувати свій аналіз саме на останньому документі.

Отже, державний контроль за оперативно-розшуковою діяльністю. Законодавець пропонував визначити таким правовий механізм функціонально реалізованих уповноваженими органами та їх посадовими особами напрямів діяльності, що забезпечують дотримання законів, прав та інтересів учасників цієї сфери суспільних відносин, та здійснюється у формі позавідомчого та відомчого контролю.

На нашу думку, виокремлення в окрему норму державного контролю як видового поняття порівняно з родовими позавідомчим і відомчим контролем є сумнівним кроком із огляду на юридичну техніку. Вважаємо, що коректніше було б передбачити в статті, присвяченій державному контролю, і видові, і родові поняття в різних частинах норми.

Право здійснення державного позавідомчого контролю пропонувалося надати Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, судам у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Державний відомчий контроль за оперативно-розшуковою діяльністю пропонувалося до здійснення Національною поліцією України, Державним бюро розслідувань, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Державною прикордонною службою України, Управлінням державної охорони,

центральною виконавчою влади, що реалізує державну податкову політику та політику у сфері державної митної справи, Державною кримінально-виконавчою службою України, Міністерством оборони України, Національним антикорупційним бюро України. Також зазначалося, що керівники оперативних підрозділів та керівники відповідних правоохоронних або розвідувальних органів безпосередньо та персонально відповідають за додержання законності під час організації та здійснення оперативно-розшукової діяльності. Із цього бачимо, що пропонується відомчий контроль по своїй суті є закріпленням чинного регулювання в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» 1992 року, яке зарекомендувало себе достатньою ефективністю.

Далі розглянемо парламентський і судовий контроль за ОРД, які фігурують у статті 29 проекту реєстр. № 1229 під назвою позавідомчого контролю і яким присвячено статті 31 та 32 відповідно.

Парламентський контроль: генеральний прокурор, керівники правоохоронних органів і розвідувальних органів України, оперативні підрозділи яких здійснюють оперативно-розшукову діяльність, на початку кожної чергової сесії Верховної Ради України подають звіти Комітету Верховної Ради відповідно до предмета його відання, в яких повинно бути зазначено: кількість усіх клопотань про отримання ухвал слідчих суддів на проведення оперативно-розшукових заходів; кількість відхилених клопотань; кількість задоволених і продовжених клопотань із конкретизацією злочинів, для запобігання, виявлення та припинення яких здійснювалися заходи. Комітет має право на своєму засіданні заслуховувати роз'яснення вказаних посадовців про результати реалізації цього Закону, дотримання вимог законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, а по завершенні кожної чергової сесії Верховної Ради Комітет звітує про виконання цього Закону.

Сама собою пропозиція незвична, але нам не зовсім зрозуміло, навіщо Комітетові Верховної Ради інформація про кількість усіх клопотань про отримання ухвал слідчих суддів на проведення оперативно-розшукових заходів; кількість відхилених клопотань; кількість задоволених і продовжених клопотань із конкретизацією злочинів, для запобігання, виявлення та припинення яких здійснювалися заходи, та де така інформація може бути використана парламентом. Крім того, незрозумілим залишається, в чому тут виражається контроль за ОРД, тому що запропонований порядок більше нагадує заслуховування статистичної інформації.

Щодо запропонованого права Комітету заслуховувати роз'яснення про результати реалізації закону «Про оперативно-розшукову діяльність», у тому числі додержання законності, то і тут здійснення контролю вбачається сумнівним. Залишаються питання, як сама процедура заслуховування забезпечить можливість встановити істину – тільки за результатами усної доповіді відповідного керівника?

Судовий контроль виписаний у тексті статті 32 законопроекту так:

1. Кожен має право на судові оскарження дій і рішень оперативних підрозділів.
2. Судовий контроль за оперативно-розшуковою діяльністю здійснюється у формах:

1) перевірки на відповідність Конституції України законодавчих та відомчих нормативних актів, що регламентують оперативно-розшукову діяльність;

2) розгляду клопотань про надання дозволу на здійснення оперативно-розшукових заходів у випадках, що обмежують права і свободи громадян, або продовження оперативно-розшукових заходів, розпочатих у порядку частини шостої статті 10 цього Закону.

3. Суд зобов'язаний у випадках, передбачених законодавством України, перевірити законність і обґрунтованість клопотання оперативного підрозділу про надання дозволу на здійснення оперативно-розшукових заходів, що обмежують права і свободи громадян, чи їх продовження.

4. Під час судового контролю у формі надання дозволу на здійснення чи продовження оперативно-розшукового заходу, що обмежує права і свободи людини, суд перевіряє наявність достатніх підстав для проведення заходу і виносить ухвалу протягом трьох годин з моменту отримання клопотання оперативного підрозділу про дозвіл або відмову у його проведенні.

5. Суд виносить ухвалу про дозвіл на проведення чи продовження оперативно-розшукового заходу, якщо керівник оперативного підрозділу або прокурор доведе наявність достатніх підстав вважати, що:

1) готується злочин відповідної тяжкості;

2) під час проведення оперативно-розшукового заходу можуть бути отримані дані, які самостійно або в сукупності з іншими даними можуть мати суттєве значення для з'ясування обставин підготовки злочину та сприяти попередженню, виявленню або припиненню злочину, а так само встановлення осіб, які його готують;

3) неможливо отримати в інший спосіб відомостей про злочин та особу, яка його готує.

б. Ухвала суду про дозвіл на проведення оперативно-розшукового заходу повинна містити:

1) найменування та номер оперативно-розшукової справи, підстави та дату її заведення, відповідно до вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»;

2) короткий виклад обставин, у зв'язку з якими здійснюється проведення заходу;

3) вид заходу, строк, місце його проведення (місце роботи, проживання, тимчасового перебування особи, стосовно якої проводиться захід, об'єкт (місце) впровадження спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (житло чи інше володіння особи), інші ознаки.

4) відомості про особу (осіб), місце або річ, щодо яких необхідно провести оперативно-розшуковий захід, місце знаходження, проживання чи тимчасового перебування.

На нашу думку, з усіх розглянутих вище видів контролю за оперативно-розшуковою діяльністю судовий контроль виписаний законодавцями чи не найдетальніше. Бачимо не лише чітко регламентовані форми цього виду контролю, а й деталізовану процедуру діяльності суду під час їх здійснення із зазначенням документів, які відпрацьовуються судом під час вирішення питання про винесення, наприклад, ухвали про дозвіл на проведення чи продовження оперативно-розшукового заходу, а також і реквізити такої ухвали. Пропонований підхід вважаємо коректним і виправданим, таким, що може, у разі запровадження, забезпечити додержання прав і свобод людини під час здійснення оперативно-розшукової діяльності щодо неї.

Окремо маємо відзначити пропозиції законодавця щодо запровадження громадського контролю за ОРД. У проекті закону реєстр. № 1229 вони мають такий вигляд (стаття 33):

1. Із метою інформування громадськості про діяльність оперативних підрозділів керівник територіального (міжрегіонального) органу, крім керівників розвідувальних органів України, до якого належить оперативний підрозділ, раз на рік готує та опубліковує на офіційних вебпорталах органу звіт про діяльність оперативних підрозділів, в якому повинно бути зазначено: кількість усіх клопотань про отримання ухвал слідчих суддів на проведення оперативно-розшукових заходів; кількість відхилених клопотань; кількість задоволених і продовжених клопотань із конкретизацією злочинів (відповідно до статей Кримінального кодексу України), для запобігання, виявлення та припинення яких здійснювалися заходи.

2. Контроль за діяльністю оперативних підрозділів може здійснюватися у формі залучення громадських об'єднань, цілями діяльності яких є розгляд або оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб державних органів, у справах щодо яких ними отримано скарги громадян.

Відповідальність за поширення інформації, що становить державну таємницю, секретної інформації, інформації для службового користування, іншої конфіденційної інформації щодо осіб, які не давали згоди на її оприлюднення або поширення, і така інформація не є загальновідомою, покладається на особу, яка її поширила в порядку та в межах, передбачених законодавством.

Аналіз наведеної пропозиції показує, що сам законотворець ставить на перше місце у сконструйованій ним нормі не контроль, а інформування. Можливість же залучення окремих громадських об'єднань у справах, щодо яких цими об'єднаннями отримано скарги громадян, вважаємо не лише недоцільним, а й шкідливим для цілей здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Щодо забезпечення законності, то у зазначених проектах розміщено розділ 7, який присвячений врегулюванню питань прокурорського нагляду за дотриманням законності під час здійснення ОРД, що по своїй суті також є видом державного контролю за таким видом діяльності. У трьох статтях, які містяться в цьому розділі законопроекту, детально виписано види суб'єктів прокурорського нагляду, його предмет

і компетенцію прокурорів, які здійснюють нагляд за дотриманням законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, із зазначенням процедурних моментів.

Висновки. Як бачимо з вищевикладеного, актуальність питання про систему державного контролю за ОРД не лише назріла, а й перезріла. Наявні механізми в чинному Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» не можуть задовільнити сучасних вимог для такої специфічної діяльності, часто пов'язаної з утаємниченим втручанням у життя людей, що обґрунтовує запропоновані зміни в проаналізованих законопроектах. Водночас, на нашу думку, з усіх запропонованих видів контролю за здійсненням оперативно-розшукової діяльності найбільш вдало виписана система судового контролю, а також прокурорського нагляду, і задекларована система відомчого контролю. Вважаємо, що парламентський контроль, принаймні в запропонованому вигляді, не є таким, а більше схожий на інформування щодо окремої статистичної інформації. Запропонований вид громадського контролю викликає багато питань щодо своєї допустимості.

Список використаних джерел

1. Гнетнев М., Махлай О. Роздуми про перспективи розвитку оперативно-розшукового законодавства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2022. № 3. С. 237–243.
2. Про оперативно-розшукову діяльність : проект Закону України від 03.06.2016, реєстр. № 4778. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59321.
3. Про оперативно-розшукову діяльність : проект Закону України від 04.04.2017, реєстр. № 6284. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61497.
4. Про оперативно-розшукову діяльність : проект Закону України від 02.09.2019, реєстр. № 1229. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/946>.

Надійшла до редакції 30.11.2022

References

1. Hnyetnyev, M., Makhlay, O. (2022) Rozdumy pro perspektyvy rozvytku operatyvno-rozshukovoho zakonodavstva [Reflections on the prospects for the development of investigative legislation]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnurishnikh sprav.* № 3, pp. 237–243. [in Ukr.].
2. Pro operatyvno-rozshukovu diyalnist [On operational-search activities] : proyekt Zakonu Ukrainy vid 03.06.2016, reyestr. № 4778. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59321. [in Ukr.].
3. Pro operatyvno-rozshukovu diyalnist [On operational-search activities] : proyekt Zakonu Ukrainy vid 04.04.2017, reyestr. № 6284. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61497. [in Ukr.].
4. Pro operatyvno-rozshukovu diyalnist [On operational-search activities] : proyekt Zakonu Ukrainy vid 02.09.2019, reyestr. № 1229. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/946>. [in Ukr.].

ABSTRACT

Viacheslav Biletskyi, Oleksandr Makhlai, Serhii Basalyk. The system of state control over the operational-search activity in Ukraine. The article contains the results of the analysis of problematic issues of state control over the conduct of operational-search activity (OSA) in Ukraine. The authors state that the current Law of Ukraine «On Operative-Search Activity» has formed a clear system of control over operational-search activity, and this system has been functioning to this day. It describes which state bodies and their subdivisions are authorized to exercise control over operational-search activity.

The authors draw the reader's attention to the fact that the issues of this control have been updated in the draft Laws of Ukraine. These are three projects from 2016, 2017 and 2019. These projects provided for the following types of control over OSA: state control; non-departmental control; departmental control; parliamentary control; court control; public control. Subjects of all types of control are designated.

In addition, the article briefly discusses all types of control over OSA, which are reflected in the draft Laws of Ukraine. The authors draw attention to the fact that the allocation of a separate article of the law of state control as a specific concept in comparison with the generic concepts of departmental and non-departmental control is a dubious decision in the light of legal technique.

In addition, the authors are critical of the described procedure for parliamentary control. So, for example, the right of the authorized Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine to hear explanations about the results of the implementation of the Law of Ukraine «On OSA» and on the observance of the rule of law, looks doubtful. This is because the procedure for such an oral hearing will not provide an opportunity to establish and double-check the truth. In this form, this procedure is more like informing about statistical information, and not like control by the parliament.

Court control over OSA is described in most detail. The authors of the article support this approach of the legislature.

Keywords: *operational-search activity, control over the OSA, state control over the OSA, operational-search legislation, lawmaking; legislation.*