



ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В УКРАИНЕ: ГЕНЕЗИС И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ С УЧЕТОМ ОПЫТА СТРАН СНГ

В. ГЛУШКОВ,
 доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Украины
Е. БИЛИЧАК,
 кандидат юридических наук

SUMMARY

В статье речь идет о прокурорском надзоре за оперативно-розыскной деятельностью в Украине. Раскрывается его генезис и перспективы совершенствования с учетом опыта стран СНГ.

С использованием метода нормативно-сравнительного анализа в статье исследованы основные этапы становления и развития прокурорского надзора за законностью ведения оперативно-розыскной деятельности в Украине, а также с учетом опыта стран СНГ в этой сфере, определены перспективы совершенствования механизмов его функционирования.

Оперативно-розыскная деятельность, как отдельный вид государственно-властной деятельности уполномоченных законом органов, преимущественно направлена на выявление, пресечение и раскрытие глубоко латентных преступлений, что обуславливает применение преимущественно конспиративных форм и методов работы. Именно конспиративные методы документирования противоправной деятельности позволяют скрыть от правонарушителей факт заинтересованности ими со стороны правоохранительных органов и раскрывать преступления на самых ранних этапах их подготовки и совершения, осуществлять эффективную и своевременную профилактику противоправных деяний. Нередко организация и проведение уполномоченными подразделениями оперативно-розыскных мероприятий связаны с ограничением задекларированных Конституцией Украины и международными договорами прав человека на неприкосновенность жилища и иного владения, тайну переписки, телефон-

ных разговоров, телеграфной и иной корреспонденции, неприкосновенности семейной и личной жизни. С целью всемерного утверждения верховенства закона, укрепления правопорядка, соблюдения гарантированных Конституцией, законами Украины и международно-правовыми актами социально-экономических, политических, личных прав и свобод человека и гражданина, установленного законом порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий, за ведением уполномоченными органами оперативно-розыскной деятельности устанавливается прокурорский надзор.

Основные принципы прокурорского надзора за законностью ведения оперативно-розыскной деятельности, полномочия государственных органов в этой сфере, определены Конституцией Украины, Законами Украины «О прокуратуре», «Об оперативно-розыскной деятельности» и другими нормативными актами. Следует подчеркнуть, что уже с момента принятия указанных нормативных актов и по на-

стоящее время осуществляется непрерывная перестройка национального законодательства, направленная на совершенствование прокурорского надзора за законностью ведения оперативно-розыскной деятельности. В частности, за время существования действующий Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» претерпел множество изменений и дополнений, в том числе, в части правового регулирования надзора за оперативно-розыскной деятельностью уполномоченных законом субъектов. Проследившая генезис законодательства, которым устанавливается прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью в Украине, следует отметить наличие общих тенденций постепенного укрепления этого института. Очевидно, что эти процессы вызваны демократизацией отечественного оперативно-розыскного законодательства, как следствия имплементации европейских и мировых стандартов деятельности правоохранительных органов в сфере национального оперативно-розыскного и уголовно-процессуального права.

Подтверждение этой мысли можно получить проанализировав отдельные редакционные изменения Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», а также проекты законо-



дательных нормативных актов, определяющих основные направления развития контрольно-надзорных механизмов за деятельностью оперативно-розыскных подразделений [1, ст. 303; 2]. 3 Украинский законодатель практически всегда рассматривал прокурорский надзор как одну из наиболее весомых гарантий законности её осуществления. Об этом свидетельствует то, что непосредственно в первой редакции Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливался прокурорский надзор за обеспечением законности проведения оперативно-розыскных мероприятий ограничивающих права человека. А именно, в соответствии с законом № 2135-ХП, в редакции от 18 февраля 1992 года, полномочиями по надзору за законностью ведения оперативно-розыскной деятельности наделялись Генеральный прокурор Украины и подчиненные ему прокуроры Крымской АССР, областей, городов Киева и Севастополя. Согласно содержанию ч. 2 ст. 8 закона, к исключительным полномочиям Генерального прокурора Украины было отнесено санкционирование оперативно-розыскных мероприятий по негласному проникновению в жильё, визуальное наблюдение в нём, снятие информации с каналов связи, применение иных технических средств получения информации и контроль телеграфно-почтовой корреспонденции.

Несколько позже, законом № 2549-ХП от 07.07.92г., были внесены изменения в действующий Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», и право санкционирования указанных мероприятий также было предоставлено также заместителям Генерального прокурора Украины, прокурорам Республики Крым, областей, города Киева и приравненным к ним прокурорам.

С принятием Конституции Украины наметился новый этап в правовом регулировании оперативно-розыскной деятельности уполномоченных органов. Учитывая конституционные требования, в Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» были внесены изменения и дополнения, которые гарантировали соблюдение прав человека в ходе ее ведения и конкретизировали содержание полномочий органов прокуратуры в сфере надзора за её законностью. Соответственно, законом № 2246-III от 18.01.2001 г. были внесены изменения в Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», и ч. 2 ст. 8 устанавливалось, что негласное проникновение в жилище или иное владение лица, снятие информации с каналов связи, контроль за перепиской, телефонными разговорами, телеграфной и иной корреспонденцией, применение иных технических средств получения информации проводятся по решению суда, принятому по результатам рассмотрения представления руководителя оперативного подразделения или его заместителя, о чём на протяжении 24 часов уведомляется прокурор. В ст. 14 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», путём принятия законов № 2246-III от 18.01.2001 г., № 3111-III от 07.03.2002 г., были внесены дополнения, которые определяли границы прокурорских полномочий по надзору за законностью ведения оперативно-розыскной деятельности, и расширяли круг надзорных прокуроров, к которым теперь относились уполномоченные приказом Генерального прокурора Украины начальники и прокуроры управлений, отделов Генеральной прокуратуры Украины и прокуратуры Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя. К полномочиям

надзорных прокуроров, в соответствии с положениями статьи закона, были отнесены право беспрепятственного входа во все помещения органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; проверки распоряжений, инструкций, приказов и других актов, принятых отдельными ведомствами в сфере оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскных дел, регистрационных, учетных, отчетных, статистических, аналитических документов и иных сведений по осуществлению оперативно-розыскных мероприятий. Согласно положениям ст. 14 закона, уполномоченные прокуроры также получили право поручать руководителям соответствующих органов проведение в подведомственных им подразделениях проверок с целью устранения нарушений закона, давать письменные указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий в интересах уголовного судопроизводства, о розыске без вести пропавших лиц; давать согласие на продление срока ведения оперативно-розыскной деятельности; получать объяснения относительно нарушений требований закона от должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, проверять жалобы на нарушение законов органами, ведущих оперативно-розыскную деятельность, с ознакомлением в необходимых случаях с оперативно-розыскными материалами; отменять незаконные постановления о заведении или закрытии оперативно-розыскного дела, приостановлении или возобновлении оперативно-розыскной деятельности или о других решениях, противоречащих закону; принимать меры по устранению нарушений законности при проведении оперативно-розыскной деятельности и о привлечении виновных к установленной за-



коном ответственности; опротестовывать незаконное постановление суда о разрешении или отказе на проведение оперативно-розыскных мероприятий.

Вместе с тем ч. 3 ст. 14 закрепила предостережение, что сведения о лицах, конфиденциально сотрудничающих или сотрудничавших с разведывательным органом Украины, принадлежности конкретных лиц к кадровому составу разведывательных органов, а также формы, методы и средства разведывательной деятельности и организационно-штатная структура разведывательных органов в предмет прокурорского надзора не входят [1, ст. 303]. В указанной редакции нормы Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», устанавливающие основы прокурорского надзора за соблюдением прав человека в ходе ее ведения, действуют и сегодня.

Как и в Украине, организация и осуществление оперативно-розыскной деятельности в странах СНГ также регламентируется специализированным законодательством. Следует отметить, что оперативно-розыскные законы отдельных государств-членов СНГ имеют между собой некоторое родство.

Очевидно, это объясняется тем, что базовую основу для их разработки составляли Модельные законы «Об оперативно-розыскной деятельности», принятые в разное время странами сотрудничества как методики для разработки унифицированного законодательства, обеспечивающего возможность эффективного сотрудничества их правоохранительных органов [3; 4].

Поэтому границы прокурорского вмешательства в сферу деятельности оперативно-розыскных органов, предусмотренные законом способы и порядок реагирования на выявленные нарушения, достаточно близки.

Различия, на наш взгляд, обуславливаются способом организации государственной власти и национальной правосознанием субъектов законотворчества, который реализуется в дифференциации подходов к установлению оснований и пределов прокурорского вмешательства в ход оперативно-розыскной деятельности уполномоченных законом органов.

Сегодня Украина находится на пороге существенных изменений системы уголовного преследования, происходит постепенное реформирование оперативно-розыскного законодательства, досудебного и судебного уголовного судопроизводства, которые сопряжены с мировыми процессами глобализации, охватывающими также правовые системы отдельных государств. Развивая национальное оперативно-розыскное законодательство, целесообразно изучать положительный опыт зарубежных стран в сфере его правового регулирования, и по возможности заимствовать то лучшее, что может послужить во благо украинского государства. Учитывая общность норм законодательства, стоит сосредоточиться на анализе правового регулирования прокурорского надзора за ведением уполномоченными субъектами оперативно-розыскной деятельностью в странах СНГ, в частности, Азербайджана, Белоруссии, Армении, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Туркменистана.

Результаты проведенного анализа позволят определить возможные недостатки отечественного оперативно-розыскного закона и предложить пути его дальнейшего усовершенствования.

На исключительную важность прокурорского надзора в оперативно-розыскной деятельности указывает и то, что он предусмотрен законодательством

всех без исключения стран СНГ. В частности, отдельными статьями оперативно-розыскных законов определяется перечень прокуроров, уполномоченных осуществлять надзор за оперативно-розыскной деятельностью и содержание их полномочий. Однако в отдельных странах полномочия прокуроров существенно отличаются по объему. На наш взгляд, наиболее широкая компетенция в сфере надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности предоставлена прокурорам Беларуси, России, Казахстана, Киргизии, Туркменистана.

Сделанный вывод можно аргументировать тем, что их оперативно-розыскным законодательством закреплены нормы, которые обязывают прокуратуру реагировать на выявленные нарушения закона органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, обеспечивать законность ее ведения путем рассмотрения жалоб граждан на неправомерные действия должностных лиц оперативных подразделений. На оперативно-розыскные подразделения правоохранительных органов законодательством этих стран, в свою очередь, возлагается обязанность предоставления уполномоченным прокурорам соответствующих материалов оперативно-розыскной деятельности, за исключением тех, которые раскрывают сведения о лицах, внедренных в преступные организации, о штатных негласных сотрудниках оперативных подразделений и лицах, конфиденциально сотрудничающих с оперативно-розыскными органами [5; 6; 7; 8; 9; 10]. Такие сведения, по оперативно-розыскному законодательству отдельных стран, могут быть разглашены с письменного согласия этих лиц, либо в случае привлечения их к уголовной ответственности (Азербайджан,



Армения, Казахстан, Таджикистан).

Достаточно показательным примером в этом случае могут быть нормы оперативно-розыскных законов Беларуси и Туркменистана. А именно, ст. 6 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Беларусь № 289-3 от 9 июля 1999 года предоставляет право лицу, считающему, что его права были ограничены в ходе ведения оперативно-розыскной деятельности, обжаловать действия оперативного подразделения в вышестоящий орган, в прокуратуру или суд [5]. Ст. 4 закона «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Туркменистан № 965-ХП от 24 сентября 1994 г., в свою очередь, закрепляет аналогичные нормы, и определяет, что основанием для обращения лица к указанным органам может выступать осведомленность о проведении относительно него оперативно-розыскных мероприятий. По требованию прокурора или суда орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, обязан предоставить все оперативно-служебные документы, содержащие информацию, в которой было отказано заявителю, за исключением сведений, составляющих государственную или военную тайну [9].

Законодательством подавляющего большинства стран СНГ на прокуратуру возлагается надзор за законностью осуществления интрузивных оперативно-розыскных мероприятий. В частности, соответствующие нормы предусмотрены оперативно-розыскными законами Белоруссии, Казахстана, Таджикистана, Киргизии, Туркменистана.

К полномочиям прокурора в осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью оперативных подразделений Республики Кыргызстан также принадлежит санкциониро-

вание интрузивных оперативно-розыскных мероприятий. Ст. 9 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики

Кыргызстан указывает, что проникновение в жилище лица осуществляется в исключительных случаях и только с санкции соответствующего прокурора [8]. Соответствующие нормы содержит также туркменский оперативно-розыскной закон. Обследование жилых помещений, согласно ст. 11 Закона Туркменистана «Об оперативно-розыскной деятельности», осуществляется исключительно с санкции Генерального прокурора Туркменистана, его заместителей, прокуроров велятов, шахера Ашхабада и военных прокуроров [9].

Сопоставляя положения отдельных оперативно-розыскных законов, можно сделать вывод, что наиболее широкими полномочиями в санкционировании оперативно-розыскных мероприятий среди стран СНГ обладает прокуратура Белоруссии. Это утверждение основывается на анализе ст. 13 закона «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Беларусь.

Согласно её содержанию, проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, допускается только с санкции прокурора или его заместителя на основании мотивированного постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, при наличии признаков подготавливаемого или совершённого преступления, действиях или событиях, которые создают угрозу национальной безопасности Республики Беларусь. Законом установлены максимальные сроки проведения интрузивных мероприятий, разрешение на их продление также даёт уполномоченный прокурор. Кроме того, прокурорский надзор в Беларуси

устанавливается также за организацией и проведением оперативной закупки, контролируемой поставки и оперативного эксперимента [5].

На довольно значительный объем полномочий белорусской прокуратуры в сфере надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности указывают и другие положения белорусского оперативно-розыскного закона. В частности, в ст. 5 его закреплено, что «в пределах своей компетенции и по согласованию с Генеральным прокурором Республики Беларусь оперативно-розыскные органы издают нормативно-правовые акты, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий, при условии, что иное не установлено Президентом Республики Беларусь» [5]. Аналогичные нормы, позволяющие уполномоченным прокурорам санкционировать либо согласовывать ведомственные нормативные акты в сфере ведения оперативно-розыскной деятельности, содержатся также в оперативно-розыскных законах Казахстана, Туркменистана. Согласно ст. 5 закона Казахстана «Об оперативно-розыскной деятельности», Генеральный прокурор в пределах своей компетенции принимает нормативно-правовые акты по вопросам применения норм законодательства Республики Казахстан об оперативно-розыскной деятельности, которые являются обязательными для исполнения уполномоченными органами [7]. Необходимость согласования с прокурором ведомственных нормативных актов в сфере оперативно-розыскной деятельности предусмотрена также законом «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Туркменистан № 965-ХП от 24 сентября 1994 г. [9]. На наш взгляд, право прокурора на согласование или утверждение



подзаконных нормативных актов органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, является существенной гарантией ее законности, так как предохраняет от возможности принятия приказов, указаний, распоряжений и инструкций, противоречащих требованиям закона.

Подводя итоги сравнительного анализа оперативно-розыскного законодательства стран СНГ и Украины, следует сделать вывод, что в подавляющем большинстве оперативно-розыскных законов полномочия прокуратуры и порядок осуществления прокурорского надзора за законностью её ведения регламентированы более четко, поскольку предлагают реальные механизмы, позволяющие прокуратуре реализовывать задекларированные законом права. Оперативно-розыскной закон Казахстана, с целью выявления нарушений законности со стороны оперативно-розыскных органов, предоставляет право надзорным прокурорам привлекать специалистов, уполномоченных использовать специальные технические средства. Ст. 25 этого же закона наделяет этих прокуроров правом привлечения к уголовной или дисциплинарной ответственности сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в случае совершения ими правонарушений [7].

Ряд оперативно-розыскных законов стран-членов Содружества обеспечивают реальные возможности прокуратуры по реагированию на жалобы и заявления граждан относительно правонарушений оперативно-розыскных органов, так как обязывают их представлять по требованию прокурора материалы оперативно-розыскной деятельности, накопленные относительно заявителей. В отдельных странах оперативно-розыскные законы

предусматривают возможность ознакомления с оперативно-розыскными материалами самих заявителей, за исключением документов, разглашающих государственную и военную тайну.

В противовес, отдельные оперативно-розыскные законы стран СНГ не содержат правовых норм, определяющих механизм осуществления прокурорского надзора в этой сфере. Прежде всего, указанное распространяется на законы «Об оперативно-розыскной деятельности» республик Азербайджан и Армения. В частности, оперативно-розыскным законом республики Азербайджан от 28 октября 1999 года, по сравнению с проанализированными выше законами, не закреплено четких норм, обеспечивающих функционирование механизмов прокурорского надзора за законностью ведения национальными субъектами оперативно-розыскной деятельности. А именно, азербайджанским законом не установлено прокурорского надзора за законностью интрузивных оперативно-розыскных мероприятий, в армянском и азербайджанском законах не определен порядок доступа уполномоченных прокурорских работников к материалам оперативно-розыскной деятельности, не определены способы прокурорского реагирования на выявленные нарушения законности [11; 12].

Итоги анализа оперативно-розыскного законодательства стран СНГ свидетельствуют в пользу того, что одной из безусловных гарантий законности ее ведения признается прокурорский надзор. Объем полномочий органов прокуратуры в оперативно-розыскной деятельности уполномоченными субъектами в отдельных странах определяется способом организации государственной власти, существующими законодательными традициями и является непосред-

ственным показателем уровня правопорядка в государстве. По сравнению с украинским Законом «Об оперативно-розыскной деятельности», аналогичные нормативные акты большинства стран СНГ содержат более четкие механизмы реализации полномочий прокуратуры в этой сфере. В отличие от ряда зарубежных законов, действующий оперативно-розыскной закон Украины не содержит норм, устанавливающих обязанность прокуратуры реагировать на выявленные нарушения законодательства путем привлечения виновных лиц к юридической ответственности и предоставления возможности жалобщику ознакомиться с содержанием сведений, собранных относительно него в ходе оперативно-розыскных мероприятий. Отсутствие в украинском законодательстве соответствующих норм указывает на недостаточную разработанность механизмов законодательного урегулирования прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью в Украине.

Особое значение эта проблема приобретает в контексте обновления национального оперативно-розыскного законодательства. А именно, речь идет о разработке депутатской группой в составе Швеца В.Д., Москаля Г.Г., Бевза В.А., Грицака В.Н., Малышева В.С. законопроекта «Об оперативно-розыскной деятельности», внесенного на рассмотрение Верховной Рады Украины взамен проекта № 2134 от 16.07.2009г. [2]. Сопоставляя содержание норм проекта с нормами действующего Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», следует подчеркнуть, что он предоставляет органам прокуратуры более широкие полномочия по надзору за законностью ведения оперативно-розыскной деятельности. Одновременно, в сравнении с рядом законодательных актов стран СНГ,

недостатком этого законопроекта следует считать то, что он не предлагает действенных механизмов, обеспечивающих реальное влияние прокуратуры на ход ведения уполномоченными субъектами оперативно-розыскной деятельности с целью предотвращения возможных нарушений закона. Например, законопроект не предоставляет прокуратуре право согласовать ведомственные нормативные акты, регламентирующие ведение оперативно-розыскной деятельности, не конкретизирует порядок реагирования прокурора на выявленные нарушения, а также не обеспечивает реальной возможности доступа граждан к информации, которая собиралась по ним в ходе осуществления оперативно-розыскных мероприятий.

Современное украинское оперативно-розыскное законодательство входит в новый этап своего развития. Значительное влияние на выбор путей его усовершенствования оказывают общеевропейские и мировые процессы демократизации и гуманизации полицейского и уголовно-процессуального права. Учитывая изложенное, следует акцентировать внимание на том, что в ходе разработки проекта оперативно-розыскного закона важно беспокоиться не только о закреплении надлежащего инструментария ведения уполномоченными субъектами оперативно-розыскной деятельности.

Учитывая мировые и европейские тенденции, положительный опыт стран СНГ, целесообразно вводить в оперативно-розыскной закон нормы, обеспечивающие реальные возможности прокуратуры по надзору за ее законностью, с целью недопущения незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина, как одной из фундаментальных общечеловеческих демократических ценностей.

Литература:

1. Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» // Ведомости Верховной Рады Украины. - М., 1992. - № 22. - Ст. 303.
2. Проект Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», внесенный на замену проекта № 2134 от 16 июля 2009 года [Электронный ресурс] / Режим доступа страницы: <http://search.ligazakon.ua>.
3. Модельный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», Принятый на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс] (Постановление № 10-12 от 6 декабря 1997 года) / Режим доступа со страницы: <http://www.consultant.ru/online>.
4. Модельный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», принятый на двадцать седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ [Электронный ресурс] (Постановление №27-6 от 16 ноября 2006 года) / Режим доступа со страницы: <http://www.cisatc.org>.
5. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Беларусь от 9 июля 1999 года № 289-3 [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы: <http://pravo.by/main/asprx>.
6. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Российской Федерации от 12 августа 1995 года N 144-ФЗ (ред. от 28.12.2010) [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы: http://libirtarium.ru/l_sormlaw_101.
7. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Казахстан от 15 сентября 1994 года № 13 [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы: <http://webcache.googleusercontent.com/search>.
8. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Киргизия от 16 октября 1998 года N 131 [Электронный ресурс] /

Режим доступа со страницы <http://webcache.googleusercontent.com/search>.

9. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Туркменистан от 23 сентября 1994 года № 965-ХП [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы <http://legislationline.org/tu/documents>.

10. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Азербайджан от 28 октября 1999 года № 728-ІГ [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы: <http://www.mia.gov.az>.

11. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Армения от 9 ноября 2007 года № ЗР-223 [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы: <http://parliament.am>.

12. Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» Республики Таджикистан от 25 марта 2011 года № 687 [Электронный ресурс] / Режим доступа со страницы: www.majlisimillii.tj.