

# ДОДЕРЖАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАТИВНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАХОДІВ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА СПЕЦІАЛЬНИМИ СЛУЖБАМИ УКРАЇНИ

*А. С. Шаповалов, М. О. Паламарчук*

Однією з найактуальніших проблем діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб у демократичних державах завжди був пошук оптимального рівня обмежень права особи на таємницю приватного життя потребами забезпечення безпеки та правопорядку. Ця проблема була актуалізована посиленням терористичної загрози і стрімким розвитком інформаційних технологій та засобів зв'язку. З одного боку, використання компетентними державними органами оперативно-технічних засобів здатне забезпечити попередження тяжких і особливо тяжких злочинів та невідворотну відповідальність за вже скоєні. З другого, завжди є загроза зловживань поліції та спецслужб власними правами для політичних переслідувань опозиції чи з корупційною метою. В Україні ця загроза посилюється внаслідок тривалої політичної нестабільності та незавершеності процесів реформування сектору безпеки.

Питання забезпечення прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів правоохоронними органами та спеціальними службами розглядалися в Україні переважно в інституційно-правовому аспекті [1, 2, 3], коли основна увага приділяється законодавчим нормам, що регулюють таку діяльність. Водночас недостатньо дослідженими у відкритих джерелах залишаються практичні проблеми застосування правоохоронними органами та спеціальними службами відповідних правових норм. Висвітленню окремих з них присвячено цю статтю.

Важливими кроками у забезпеченні конституційних прав громадян стали Указ Президента

№ 1556/2005 «Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів», а також рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України», насамперед у частині щодо посилення захисту персональних даних особи (затверджено Указом Президента України № 377/2008) [4, 5]. Особливості застосування судами законодавства у цій сфері роз'яснено постановою пленуму Верховного Суду України від 28 березня 2008 року [6]. Реалізація визначених цими та іншими актами положень забезпечила проведення відповідних інституціональних реформ, оптимізацію нормативно-правового регулювання і здійснення оперативно-розшукових заходів, посилення нагляду за додержанням законності у використанні спеціальних технічних засобів та інших засобів негласного одержання інформації.

Водночас аналіз публікацій ЗМІ у 2008–2009 рр., офіційних повідомлень правоохоронних та судових органів з питання забезпечення безумовного додержання конституційних вимог щодо

**Шаповалов Андрій Сергійович** –

заступник керівника управління Апарату Ради національної безпеки і оборони України

**Паламарчук Максим Олександрович** –

кандидат політичних наук, державний експерт Апарату Ради національної безпеки і оборони України

застосування негласного проникнення до житла чи іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контролю за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, інших технічних засобів одержання інформації дає підстави для висновку про наявність проблемних питань у цій сфері.

Як важливий прецедент на шляху до більшої транспарентності у сфері діяльності спеціальних служб і правоохоронних органів, яка стосується конституційних прав і свобод, можна розглядати інформацію про розгляд судами подань правоохоронних органів щодо надання дозволів на одержання інформації під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства, оприлюднену 7 квітня 2009 року Верховним судом України.

У 2008 році загальні апеляційні суди України розглянули 25086 подань про надання дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку, накладання арешту на кореспонденцію, застосування інших технічних засобів одержання інформації, пов'язане з обмеженням конституційних прав громадян (для порівняння: у 2005 році суди розглянули 15 тис. таких подань, у 2006 р. – 19649, у 2007 р. – 19989). 2008 року найбільше таких подань надійшло від керівників оперативних підрозділів Міністерства внутрішніх справ (14815), Служби безпеки України (8323) та податкової міліції (1655). Крім того, судами розглянуто 193 подання інших органів, зокрема прокуратури та підрозділів прикордонної служби [7].

Вже є певні як ціннісні, так і організаційно-практичні надбання у формуванні цивільного демократичного контролю за сектором безпеки, насамперед у підвищенні гарантій забезпечення конституційних прав людини. Варто згадати проведення у 2008 та 2009 роках на базі Служби безпеки України першої та другої Міжнародної конференції «Захист демократичних цінностей та додержання прав людини у діяльності спеціальних служб» за участю урядовців, народних депутатів, представників правозахисних організацій та неурядових об'єднань, вітчизняних й іноземних науковців і фахівців.

Свідченням зростання правової зрілості українського суспільства є прийняття окремої ухвали від 16 січня 2009 р. №1/100 Окружним

адміністративним судом м. Києва у справі за позовом, ініційованим Українською Гельсінкською спілкою з прав людини. Йдеться про визнання недійсною (незаконною) постанову Кабінету Міністрів України № 1169 від 26 вересня 2007 р., якою затверджено «Порядок отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації», а також її скасування.

Попри те, що суд відмовив у задоволенні позовних вимог, він фактично констатував, що Указ Президента України №1556/2005 р. у частині надання пропозицій Верховній Раді України (тобто розробки відповідних законопроектів) **виконано не було**, і станом на день прийняття рішення по справі отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації, а також її скасування, що має місце поза межами розслідування кримінальної справи, регулюється на рівні підзаконного нормативно-правового акта – постанови Кабінету Міністрів України, хоча за Конституцією України відповідна процедура має бути затверджена саме на рівні Закону України.

Під час розгляду справи судом з'ясувалося питання щодо необхідності дотримання при законодавчому регулюванні обмеження прав громадян стосовно таємниці кореспонденції вимоги ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також практики Європейського суду з прав людини щодо застосування цієї статті, оскільки Конвенція була ратифікована і стала частиною вітчизняного законодавства. Встановлено, що чинний порядок прямо не суперечить положенням ст. 8 Конвенції, проте не містить усіх передбачених європейськими стандартами гарантій дотримання прав людини.

Суд ухвалив довести до відома Прем'єр-міністра України інформацію стосовно необхідності розробки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації, а також дотримання при розробці відповідного законопроекту положень ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини основоположних

свобод і практики Європейського суду з прав людини щодо застосування цієї статті [8].

Практикою Європейського суду з прав людини вироблено мінімум принципів щодо регулювання негласної діяльності правоохоронних органів з метою уникнення порушень прав, гарантованих статтями 8 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Процедура їх обмеження, зокрема, повинна мати основу в національному законодавстві, бути доступною та зрозумілою. Закон має визначити злочини, які дають підставу для порушення недоторканості особи, умови отримання ордеру на застосування оперативно-технічних заходів (зокрема, у випадку неможливості встановити факти злочину в інший спосіб), обмеження строку застосування, правила зберігання та знищення отриманих матеріалів, перестороги передачі по інстанціях, а також наявність судового (у вигляді надання дозволу) та зовнішнього незалежного контролю. Рекомендується передбачити й специфічні додаткові гарантії проти зловживань, зокрема, щодо повідомлення постфактум особі про прослуховування її телефону, забезпечення права людини звернутися до суду зі скаргою про відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями підрозділів, які здійснювали негласні заходи.

У цьому контексті Українська Гельсінкська спілка з прав людини акцентує на проблемі значної кількості випадків стеження за особами з боку правоохоронних органів. За оцінками правозахисників, щороку в країні видається близько 12 тис. дозволів на зняття інформації з каналів зв'язку, що майже у 4 рази більше від кількості таких дозволів, виданих у будь-якій країні Західної Європи чи США. На думку правозахисників, наведена статистика визначає сучасний рівень втручання Української держави у приватне життя людини як дуже високий порівняно з відповідними реаліями країн демократичної спільноти [9]. Ця проблема взаємопосилюється з іншою – численними порушеннями законності у діяльності силових органів України, в тому числі під час проведення оперативно-розшукових заходів.

За даними Генеральної прокуратури України, у результаті здійснення нагляду за законністю діяльності правоохоронних органів у 2008 році прокурорами скасовано 4,5 тис. постанов про порушення кримінальних справ та 2,5 тис. –

з питань оперативно-розшукової діяльності. Серед порушених у 2008 році 771 кримінальної справи проти працівників органів внутрішніх справ наявні і порушені за ст. 365 КК України (про перевищення влади, коли мають місце не дозволені законом методи розкриття справ) [10].

Прокурор Київської області О. Гардецький в інтерв'ю газеті «Голос України» від 21 березня 2008 р. підтвердив наявність незаконного, безпідставного заведення оперативно-розшукових справ та проведення в їх рамках оперативно-розшукових заходів із застосуванням оперативно-технічних засобів, що обмежують гарантовані Конституцією України права громадян. Він навів також минулорічну статистику про те, що лише органами внутрішніх справ одержано дозволів суду на здійснення близько 20 тис. оперативно-технічних заходів, що тимчасово обмежують права людини, стосовно приблизно 8 тис. осіб [11].

На засіданні Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, яке відбулося 8 жовтня 2008 року, зокрема, йшлося про непоодинокі факти щодо створення передумов до порушення законності при проведенні Головним управлінням «К» Служби безпеки України оперативно-розшукової діяльності. Так, лише 8% (із понад 1 тис. проведених заходів) легалізованих матеріалів оперативно-технічних заходів (ОТЗ) використовують як докази у кримінальному судочинстві. Понад 60% оперативно-розшукових справ, у роботі за якими проводились ОТЗ, закривають спростуванням матеріалів. У прийнятому рішенні з цих та інших проблем Комітет звернув увагу Головного управління боротьби з корупцією та організованою злочинністю СБУ на необхідність суворого дотримання законності, неприпустимості порушень конституційних прав та свобод громадян та звернувся до Генеральної прокуратури України з проханням провести перевірку законності відкриття та провадження оперативно-розшукових справ підрозділами спецслужби. Усього народні депутати протягом 2008 – 2009 рр. зареєстрували 11 проектів Постанов Верховної Ради України, пов'язаних з можливими порушеннями законів у діяльності СБ України.

Наприклад, у пояснювальній записці до проекту однієї зі згаданих постанов йдеться, зокрема, про таке: «за наявною інформацією, з метою

здійснення політичного тиску та шантажу окремі співробітники Служби безпеки України застосовують придбані за державні кошти засоби спеціального призначення для збору інформації та для несанкціонованого втручання у приватне життя народних депутатів України, їхніх родин, працівників органів прокуратури, інших осіб, що є грубим порушенням норм статей 31, 32, 80 Конституції України, статей 1, 26, та 27 Закону України «Про статус народного депутата України» на право недоторканості особистого життя, таємниці листування тощо» [12].

На жаль, наведене не лише відображає занепокоєння окремих народних депутатів, а й виявляє незадоволення суспільства недостатнім рівнем захищеності персональної інформації громадян. В інформаційному просторі країни час від часу виникають скандали, пов'язані з виявленням «пристроїв для підслуховування» у кабінетах посадових осіб або публікацією текстів начебто перехоплених телефонних розмов.

Характерно, що майже усі випадки оприлюднення фактів виявлення підслуховуючих пристроїв та навіть підозри щодо проведення оперативно-розшукових заходів стосовно певних осіб беззастережно політизуються. Заступник Генерального прокурора України Р. Кузьмін публічно стверджує, що спецслужба начебто веде спостереження за українськими політиками, і це пов'язано з майбутніми виборами. У лютому 2009 р. у зв'язку з виявленням підслуховуючих пристроїв у кабінеті міського голови Рахова Я. Думіна, Закарпатське регіональне відділення Асоціації міст України виступило із заявою, де засуджується практика застосування «шпигунської» апаратури проти органів місцевого самоврядування». У березні 2009 р. парламентська фракція «Блоку Юлії Тимошенко» направила в органи прокуратури України та апеляційні суди списки телефонних номерів (до 30) публічних політиків, стосовно яких депутати підозрюють або передбачають можливість прослуховування з боку СБ України. Таких прикладів не бракує.

Генеральна прокуратура у 2008 році формально завершила слідство щодо колишніх керівників департаменту оперативно-технічних заходів МВС України, яким інкримінують організацію незаконного прослуховування політиків під час президентської виборчої кампанії 2004 року. При цьому зазначається, що слідство дійшло

висновку, що дозвіл на проведення оперативно-технічних заходів стосовно політиків було отримано незаконно: до суду нібито надійшло подання на отримання дозволу на прослуховування телефонів членів одного зі злочинних угруповань, проте були вказані мобільні телефони, якими користувалися політики [13].

На тлі скандалів, широко висвітлюваних у ЗМІ, щодо несанкціонованого зняття інформації з каналів телекомунікацій у громадян виникає стурбованість стосовно використання правоохоронними органами та спецслужбами оперативно-розшукових комбінацій для реалізації особистих чи корпоративних політичних і комерційних інтересів. Це негативно впливає на авторитет як відповідних органів, так і держави загалом. Важливо зазначити, що незаконне використання оперативно-технічних засобів пов'язане також із марнуванням державних ресурсів, зокрема фінансових.

Проблеми захисту конституційних прав громадян ускладнює незаконне використання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації приватними структурами. Нерідко колишні співробітники правоохоронних органів та підрозділів розвідки, влаштуваючись на роботу до приватних структур безпеки, реалізують набутий на державній службі досвід для незаконного ведення оперативно-розшукової діяльності і використання спеціальної техніки. Як свідчить практика СБ України, деякі комерційні структури в Україні шляхом контрабандних операцій здобувають новітні комплекси моніторингу мереж стільникового зв'язку, використовують засоби візуального спостереження та сучасні зразки радіовипромінюваних закладок. Десятки відповідних приладів фахівці Служби безпеки України вилучають зі штаб-квартир політичних партій, кабінетів різних керівників, офісів об'єктів інформаційної діяльності тощо.

**Висновки.** Незважаючи на наявність проблемних питань у забезпеченні захисту конституційних прав громадянина і людини у контексті проведення оперативно-технічних заходів, загальний демократичний зміст перетворень в юридичному інструментарії та практиці правоохоронних органів і спецслужб України закріплюється, хоча й у складних, але послідовних процесах удосконалення національної правової системи.

Дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів і спецслужб України на практиці гальмують як об'єктивні чинники (загальна низька правова і політична культура молодшої демократії, що розвивається), так і суб'єктивні (вплив на суто професійні й кадрові питання контррозвідувальної діяльності та боротьби з корупцією політизації та заангажованості окремих посадових осіб).

Нинішні низькі показники довіри до правоохоронних органів в українському суспільстві, посилення вимог до запровадження дієвого контролю над суб'єктами сектору безпеки держави та достатнього рівня їх транспарентності, а головне, незадоволення громадян станом особистої безпеки та ступенем захисту їх конституційних прав та свобод потребує послідовних заходів з боку держави щодо посилення контролю за використанням оперативно-технічних заходів правоохоронними органами та спеціальними службами. Для цього необхідна диференціація правового регулювання використання відповідних заходів у розвідувальній та контррозвідувальній діяльності, з одного боку, та діяльності правоохоронних органів – з другого. Визначення необхідного ступеня відповідної диференціації та заходів для забезпечення її запровадження потребує спеціальних досліджень.

Високий рівень використання державними органами спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації можна пояснити принаймні двома основними причинами. Перша пов'язана з високим рівнем латентної злочинності. Друга – зі зниженням загального рівня професіоналізму правоохоронців, що призводить на практиці до пріоритетності у застосуванні оперативно-технічних заходів всупереч вимогам законодавства щодо винятковості таких випадків (застосування їх лише тоді, коли іншим способом одержати інформацію неможливо).

Забезпечення неухильного дотримання правоохоронними органами та спеціальними службами конституційних прав громадян потребує розвитку всіх складових демократичного контролю за їх діяльністю, окремі з яких, насамперед контроль з боку неурядових організацій, не працювали достатньо ефективно.

Ефективність зусиль Служби безпеки України і Міністерства внутрішніх справ України у протидії незаконному використанню спеціальних технічних засобів зняття інформації з каналів зв'язку, здійсненні інших негласних заходів оперативно-розшукової діяльності суб'єктів, які не мають такого права, значною мірою залежатиме від вирішення актуальної проблеми у безпековій сфері. Йдеться про потребу запровадження законодавчих та цивілізованих регуляторних механізмів функціонування в Україні ринку безпекових послуг, на якому діють як державні, так і приватні структури.

## Джерела

1. Біла Книга 2007: Служба безпеки та розвідувальні органи України. Ред. В. П. Горбулін. – К., 2007. – 72 с.
2. Біла Книга 2008: Служба безпеки України / О. Ф. Белов, Д. Г. Анікін, О. С. Власюк та ін. – К.: Інститут оперативної діяльності та громадської безпеки, 2009. – 80 с.
3. Реформування системи правоохоронних органів України та міжнародний досвід трансформації поліції в країнах Центральної і Східної Європи. Упор. О. Литвиненко // Стратегічна панорама. – 2005. – № 3. – С. 193 – 200.
4. Указ Президента України № 1556/2005 «Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів» від 07.11.2005 р. – <http://www.president.gov.ua/documents/3681.html>
5. Указ Президента України № 334/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України» від 23.04.2008 р. – <http://www.president.gov.ua/documents/7773.html>
6. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 березня 2008 року № 2 «Про деякі питання застосування судами України законодавства при дачі дозволів на тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і судового слідства». – <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/EC7A776906EDFD5DC225742F003D4548?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=EC7A776906EDFD5DC225742F003D4548&Count=500&>

7. *Інформація* про розгляд судами подань правоохоронних органів щодо надання дозволів на одержання інформації під час проведення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства. – <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/3C922D8997530E69C225759104ECC44?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=3C922D8997530E69C225759104ECC44>

8. *Окрема* ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва у справі Якубенко проти Кабінету Міністрів України. – <http://www.khpg.org/index.php?id=1233991987&w>

9. *«Права людини в Україні – 2007»*: Українська Гельсінкська Спілка з прав людини. – <http://helsinki.org.ua/index.php?r=a1b7c4>

10. *Інформація* про стан законності в державі за 2008 рік (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»). – [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=23367](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=23367)

11. *Гальченко Я., Лісничий Ю.* Олександр Гардецький: «Робота правоохоронних та контролюючих органів Київщини є ще неадекватною тому шабашу, що відбувається тут із землею» // Голос України. – 2008. – № 59. – <http://www.golos.com.ua/article/1206540097.html>

12. *Проект* Постанови про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фінансово-господарської діяльності Служби безпеки України та розслідування фактів сприяння заступником Голови Служби безпеки України Нежновою Світлоною Володимирівною незаконному відчуженню нерухомого майна Служби безпеки України, придбання обладнання спеціального призначення та незаконного використання такого обладнання для стеження за вищими посадовими особами країни, народними депутатами, іншими особами. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>

13. *Ільченко А. Мороз:* «При Ющенко как при Кучме» // Сегодня. – 2008. – 8 серпня – С. 21.