

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.5.7>

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОСИЛЕННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ КОНТРРОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стецюк С.П.,
*доктор філософії з галузі право,
доцент кафедри військового права,
Військовий інститут Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-7959-9137*

Стецюк С.П. Правові аспекти посилення прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності.

03 червня 2025 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прокурорського нагляду за дотриманням законності органами та підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність» (реєстраційний № 13344) [1]. Із Пояснювальної записки законопроекту встановлено, що метою його прийняття є реалізація Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 [2]. Зокрема, передбачено надати органам прокуратури можливість ефективно забезпечувати дотримання вимог Конституції та законів України у діяльності органів сектору безпеки, виявляти порушення прав і свобод людини та громадянина і контролювати стан правопорядку під час здійснення оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності. Проте навіть за наявності зазначених благих цілей постає питання конституційної сумісності та правової збалансованості таких змін. Відповідно до позиції Конституційного Суду України, принцип верховенства права, який включає складову правової визначеності, передбачає, що діяльність усіх органів державної влади повинна здійснюватися виключно у межах повноважень, передбачених Основним Законом.

Автором статті здійснено правовий аналіз положень законопроекту, його відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам, а також наведено можливі правові наслідки запропонованих змін. Зазначено, що запропоноване розширення прокурорських повноважень без внесення відповідних змін до статті 131-1 Конституції України може бути визнане неконституційним. Доведено, що посилення ініціаторів законопроекту на Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку є юридично необґрунтованим, оскільки цей документ не передбачає розширення функцій прокуратури. Висвітлено й інші недоліки законопроекту, зокрема: відсутність системної узгодженості між положеннями окремих законів; посилення на норми, які втратили чинність; ризик розкриття відомостей, що не належать до предмета прокурорського нагляду. Зроблено висновок про необхідність доопрацювання законопроекту з урахуванням принципів правової визначеності, пропорційності та верховенства права.

Ключові слова: прокуратура, прокурорський нагляд, контррозвідувальна діяльність, конституційна відповідність.

Stetsiuk S.P. Legal aspects of strengthening prosecutorial supervision in the sphere of counterintelligence activities.

On 3 June 2025, the Verkhovna Rada of Ukraine registered the draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Strengthening of Prosecutorial Oversight over Compliance with the Law by Bodies and Units Engaged in Operational-Search and Counterintelligence Activities” (Registration No. 13344) [1]. According to the explanatory note to the draft law, its purpose is to implement the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law-Enforcement Bodies as part of

the Security and Defence Sector of Ukraine for 2023–2027, approved by the Decree of the President of Ukraine No. 273/2023 of 11 May 2023 [2]. In particular, the draft law aims to provide prosecutorial bodies with the ability to effectively ensure compliance with the Constitution and laws of Ukraine in the activities of security-sector bodies, to identify violations of human and citizens' rights and freedoms, and to monitor the state of law and order during operational-search and counterintelligence activities. However, despite these declared objectives, concerns arise regarding the constitutional compatibility and legal balance of the proposed amendments. According to the position of the Constitutional Court of Ukraine, the principle of the rule of law, which includes the element of legal certainty, requires that the activities of all state authorities be carried out exclusively within the powers defined by the Constitution.

The author conducts a legal analysis of the provisions of the draft law, its compliance with the Constitution of Ukraine and other normative acts, and outlines the potential legal consequences of the proposed amendments. It is noted that the proposed expansion of prosecutorial powers, without corresponding amendments to Article 131-1 of the Constitution of Ukraine, may be deemed unconstitutional. It is demonstrated that the initiators' reference to the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law-Enforcement Bodies is legally unfounded, as this document does not envisage an expansion of the functions of the prosecution service. Other shortcomings of the draft law are also highlighted, including the lack of systemic coherence among the provisions of individual laws; references to norms that are no longer in force; and the risk of disclosing information that does not fall within the scope of prosecutorial oversight. The article concludes that the draft law requires revision, taking into account the principles of legal certainty, proportionality, and the rule of law.

Key words: prosecution, prosecutorial supervision, counterintelligence activity, constitutional compliance.

Постановка проблеми. В умовах трансформації сектору безпеки і оборони України особливої актуальності набувають питання вдосконалення правових механізмів забезпечення законності у діяльності органів, що здійснюють оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність. Потенційні ризики порушення прав і свобод людини у цій сфері зумовлюють необхідність створення дієвих інструментів правового контролю та ефективного нагляду з боку уповноважених органів. Водночас, наглядова функція прокуратури у сфері контррозвідувальної діяльності потребує додаткової уваги, оскільки безпосередньо стосується питань державної таємниці, захисту інформації та забезпечення національної безпеки.

Ця правова невизначеність актуалізує потребу в науковому дослідженні питань прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності, визначенні меж допустимого втручання органів прокуратури у діяльність контррозвідувальних органів, а також забезпеченні належного балансу між принципами демократичного цивільного контролю, гарантуванням прав і свобод людини та інтересами національної безпеки держави.

Метою статті є аналіз правових засад та потенційних наслідків посилення прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності, визначення меж його правової допустимості та формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Попри зростання уваги до реформування сектору безпеки, питання здійснення прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності залишається недостатньо дослідженими. У наукових працях О. Шамари [3], В. Комашка [4], а також у публікаціях інших сучасних дослідників зосереджено увагу на правовому аналізі чинного законодавства, що визначає повноваження прокуратури у забезпеченні законності діяльності органів безпеки. Науковці зазначають низку проблемних аспектів: відсутність чіткого розмежування між оперативно-розшуковою та контррозвідувальною діяльністю, неврегульованість механізмів демократичного цивільного контролю, а також потенційні загрози розширення повноважень прокуратури всупереч Конституції. Вказане зумовлює потребу подальших наукових досліджень, спрямованих на вироблення збалансованої моделі прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Проект Закону України № 13344 [1] щодо посилення прокурорського нагляду за дотриманням законності органами та підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність обґрунтовується необхідністю реалізації положень Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 [2]. Проте посилення

на цей стратегічний план як на правову підставу його прийняття видається юридично необґрунтованим, оскільки жодне з його положень не передбачає наділення органів прокуратури додатковими наглядовими повноваженнями стосовно суб'єктів, які здійснюють контррозвідувальну діяльність. Крім того, законопроект передбачає внесення змін до низки законів України: «Про прокуратуру» [5], «Про Службу безпеки України» [6], «Про оперативно-розшукову діяльність» [7], «Про контррозвідувальну діяльність» [8], «Про розвідку» [9], «Про Службу зовнішньої розвідки України» [10], «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [11], «Про Державну прикордонну службу України» [12] та «Про національну безпеку України» [13]. Надалі зосередимо увагу на з'ясуванні змісту та правового значення запропонованих законопроектних змін, аналізі їхньої доцільності та відповідності чинним правовим нормам, а також на визначенні потенційних наслідків їх імплементації.

1. Щодо змін до законів «Про прокуратуру» та «Про Службу безпеки України».

В Україні визнається і діє принцип верховенства права [14], відповідно до якого Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі, мають розвивати, конкретизувати та деталізувати приписи Конституції України та не суперечити її положенням.

Згідно зі статтею 19 Конституції України [14], органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відтак здійснення прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності без конституційної санкції порушує зазначений принцип. На підтвердження вказаного, у частині третій статті 2 Закону України «Про прокуратуру» йдеться про те, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [5]. Стаття 131-1 Конституції України визначає, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [14].

Разом з тим, пунктом 9 розділу XV Конституції України передбачено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, - до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [14].

Конституція України визначає вичерпний перелік функцій прокуратури, тож задля легітимної реалізації мети законопроекту № 13344 [1] необхідно попередньо внести зміни до частини першої статті 131-1 Конституції України, наприклад виклавши її у такій редакції:

Стаття 131-1. В Україні діє прокуратура, яка здійснює:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження.
- 3) нагляд за додержанням законів під час здійснення дізнання, досудового слідства, контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності.**
- 4) представництво інтересів громадянина або держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Без цього ініціатива щодо розширення функцій прокуратури за рахунок посилення нагляду за діяльністю органів, що здійснюють контррозвідувальну діяльність, може бути визнана неконституційною. При цьому варто також врахувати, що Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану (частина 2 статті 157) [14].

2. Щодо змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

У чинній редакції частин 2-3 статті 9-1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [7] визначено, що продовження строку ведення оперативно-розшукової справи, у рамках якої проводяться заходи, передбачені частиною четвертою статті 8 цього Закону та пунктом 6

частини другої статті 7 Закону України «Про контроррозвідувальну діяльність», **здійснюється без погодження з прокурором.**

У законопроекті пропонується викласти зазначену норму у новій редакції, а саме: «Продовження строку ведення оперативно-розшукової справи, у рамках якої проводяться заходи, передбачені частиною четвертою статті 8 цього Закону та пунктом 6 частини другої статті 7 Закону України «Про контроррозвідувальну діяльність», **здійснюється за погодженням з відповідним прокурором уповноваженим з нагляду за контроррозвідувальною діяльністю.**»

По-перше, вважаємо не доречним включення цієї норми, оскільки в чинній редакції вона має місце лише завдяки тому, що слугує винятком із загальних правил продовження строків ведення оперативно-розшукової справи. По-друге, частину четверту статті 8 було виключено на підставі Закону України № 912-IX від 17.09.2020 [9]. По-третє, враховуючи існуючу систему прокуратури і єдиний статус прокурора, пропонуємо не використовувати таке формулювання, як прокурор уповноважений з нагляду за контроррозвідувальною діяльністю.

3. Щодо змін до Закону України «Про контроррозвідувальну діяльність».

Законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про контроррозвідувальну діяльність» [8] статтею 11-1 «Нагляд за додержанням Конституції та законів України під час проведення контроррозвідувальної діяльності», у частині другій якої визначити, що прокурор в межах своєї компетенції:

- 1) безперешкодно входить в усі приміщення органів, які проводять контроррозвідувальну діяльність;
- 2) вимагає для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо здійснення контроррозвідувальної діяльності, контроррозвідувальні справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення контроррозвідувальних заходів;
- 3) доручає керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону;
- 4) дає письмові вказівки про проведення контроррозвідувальних заходів з метою попередження та виявлення кримінальних правопорушень;
- 5) дає згоду на продовження строку проведення контроррозвідувальної діяльності;
- 6) отримує пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які здійснюють контроррозвідувальну діяльність;
- 7) перевіряє скарги на порушення законів органами, які здійснюють контроррозвідувальну діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з контроррозвідувальними матеріалами;
- 8) скасовує незаконні постанови про заведення або закриття контроррозвідувальної справи, зупинення або поновлення контроррозвідувальної діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону;
- 9) вживає заходів щодо усунення порушень законності під час здійснення контроррозвідувальної діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;
- 10) погоджує здійснення заходів, визначених частиною третьою статті 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»;
- 11) оскаржує незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення контроррозвідувальних заходів. Оскарження зупиняє проведення контроррозвідувальних заходів, дозвіл на які дано судом.

Частина третя статті 11-1 водночас закріплює, що відомості про осіб, які конфіденційно співробітничать або співробітничали з контроррозвідувальним та/або розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу контроррозвідувальних та/або розвідувальних органів, а також форми, методи і засоби контроррозвідувальної та/або розвідувальної діяльності і організаційно-штатна структура контроррозвідувальних та/або розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належать.

Запропоновані у частині другій статті 11-1 повноваження прокурора щодо перевірки розпоряджень, інструкцій, наказів та інших актів щодо здійснення контроррозвідувальної діяльності, контроррозвідувальних справ, реєстраційних, облікових, звітних, статистичних, аналітичних документів та інших відомостей щодо здійснення контроррозвідувальних заходів прямо чи опосередковано будуть розкривати відомості, що не належать до предмета прокурорського нагляду і визначені у частині третій статті 11-1. Крім того, запропоновані в цій статті повноваження прокурора є ширшими, ніж до прикладу ті, що визначені наказом Офісу Генерального прокурора від 08 вересня

2023 № 253 «Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність» [15].

Висновки. У результаті проведеного правового аналізу встановлено, що запропоновані у проєкті Закону № 13344 [1] зміни мають суперечливий характер і потребують доопрацювання. Їх реалізація без внесення відповідних змін до статті 131-1 Конституції України може спричинити порушення принципу верховенства права та вихід прокуратури за межі конституційно визначених повноважень.

Посилання на Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку на 2023–2027 роки не може розглядатися як правова підстава для розширення прокурорського нагляду, оскільки зазначений документ не містить положень, що передбачають зміну статусу чи функцій прокуратури.

Серед основних ризиків законопроекту виокремлено: 1) відсутність системної узгодженості між положеннями різних законів; 2) ймовірність розкриття інформації, що не належить до предмета прокурорського нагляду.

В цілому, посилення прокурорського нагляду у сфері контррозвідувальної діяльності можливе лише за умови одночасного забезпечення належного парламентського контролю, прозорості процедур і гарантій невтручання органів прокуратури у внутрішньо-організаційні процеси спецслужб. З огляду на зазначене, доцільно ініціювати проведення широкого експертного обговорення законопроекту із залученням представників міжнародних інституцій, наукової спільноти, правозахисних організацій, Офісу Генерального прокурора, Служби безпеки України та інших суб'єктів, які здійснюють контррозвідувальну діяльність. Такий підхід сприятиме формуванню узгодженої моделі прокурорського нагляду, що поєднуватиме європейські стандарти, принципи демократичного цивільного контролю та гарантії дотримання прав людини у сфері державної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проєкт Закону України № 13344 «Про внесення змін щодо посилення прокурорського нагляду за дотриманням законності органами та підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову та контррозвідувальну діяльність». Офіційний вебсайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56530> (дата звернення: 10.11.2025).
2. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схвалений Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46861> (дата звернення: 10.11.2025).
3. Шамара О., Комашко В. Сучасний стан прокурорського нагляду за дотриманням законності органами та підрозділами, що здійснюють контррозвідувальну діяльність. Collection of Scientific Papers «ΛΟΓΟΣ». Paris, France, 2025. No. April 4. 2025. С. 67–76. DOI: <https://doi.org/10.36074/logos-04.04.2025.014>.
4. Комашко В.В., Шамара О.В. Нагляд прокурора за додержанням Конституції та законів України органами та підрозділами, що проводять контррозвідувальну діяльність: законодавчий та суб'єктивний аспект. *Інформація і право*. 2025. № 2 (53). С. 244–257. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.2\(53\).334268](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2025.2(53).334268).
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18> (дата звернення: 10.11.2025).
6. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-12> (дата звернення: 10.11.2025).
7. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2135-12> (дата звернення: 10.11.2025).
8. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 року № 374-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/374-15> (дата звернення: 10.11.2025).

9. Про розвідку: Закон України від 17 вересня 2020 року № 912-IX. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/912-20> (дата звернення: 10.11.2025).
10. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України від 1 грудня 2005 року № 3160-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3160-15> (дата звернення: 10.11.2025).
11. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/160/98-вр> (дата звернення: 10.11.2025).
12. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/661-15> (дата звернення: 10.11.2025).
13. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19> (дата звернення: 10.11.2025).
14. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2025).
15. Про організацію нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ; Офіс Генерального прокурора від 08.09.2023 № 253. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0253905-23> (дата звернення: 10.11.2025).