

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

І.І. Мусієнко

доктор наук з державного управління, доцент,
заслужений юрист України
(Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»)

УДК 343.13:351.745

ЗАВДАННЯ І ПРИНЦИПИ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Розглянуто методологічні засади реалізації завдань і принципів оперативно-розшукової діяльності органів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукові заходи. На підставі аналізу законодавства країн пострадянського простору сформульовано пропозиції щодо вдосконалення окремих положень Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Ключові слова: завдання, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-розшукові заходи, принципи, удосконалення.

Рассматриваются методологические основы реализации задач и принципов оперативно-розыскной деятельности органов, уполномоченных проводить оперативно-розыскные мероприятия. На основании анализа законодательства стран постсоветского пространства сформулированы предложения по усовершенствованию отдельных положений Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности».

Ключевые слова: задачи, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, принципы, усовершенствование.

Methodological bases of realization of tasks and principles operative-search activity of the bodies authorized to carry out operative-search actions are considered. On the basis of the analysis of the legislation of the countries of the post-Soviet space offers on improvement of separate positions of the Law of Ukraine «About Operative-Search Activity» are formulated.

Keywords: tasks, operative-search activity, operative-search actions, principles, improvement.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що оперативно-розшукова діяльність вирішує завдання, які нерозривно пов'язані з реалізацією приписів кримінального закону; також вона забезпечує кримінально-процесуальну діяльність, сприяючи реалізації функції кримінального переслідування.

Теоретико-прикладні дослідження завдань і принципів оперативно-розшукової діяльності, незважаючи на достатньо широке коло досліджу-

ваних аспектів, не втрачають актуальності й понині. Безумовно, що оперативно-розшукова діяльність посідає важливе місце у виявленні та розкритті тяжких й особливо тяжких злочинів корисливо-насильницької спрямованості. Крім того, без неї у низці випадків практично неможливе вирішення завдань, що стоять перед правоохоронними та іншими державними органами. Проте сучасні наукові дослідження та аналіз результатів діяльності правоохоронних органів свідчать про те, що окремі керівники ставляться до цієї специфічної державно-правової форми боротьби зі злочинністю як до другорядного, а не першочергового напряму діяльності.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Методологія оперативно-розшукової діяльності розглядалась у наукових працях К.В. Антонова, О.М. Бандурки, Р.С. Белкіна, О.Ф. Долженкова, В.Я. Дорохова, Я.Ю. Кондратьєва, В.Д. Ларічева, М.М. Перепелиці, М.А. Погорецького, І.В. Сервецького, В.П. Хомколова тощо. Втім, питання щодо з'ясування завдань і принципів оперативно-розшукової діяльності ще не знайшли належного відбиття в юридичній літературі. Тому метою статті є встановлення проблемних питань у визначенні завдань і принципів оперативно-розшукової діяльності, а також вироблення пропозицій щодо їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу У Модельному законі про оперативно-розшукову діяльність, прийнятому на X пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць СНД 6 грудня 1997 р. (далі – Модельний закон), визначено такі завдання оперативно-розшукової діяльності: виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів, а також виявлення та встановлення осіб, які їх готували, вчиняли або вчинили; здійснення розшуку осіб, які приховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від органів кримінального переслідування, а також розшуку безвісно зниклих осіб; отримання інформації про події або дії, що створюють загрозу національній безпеці держави [1].

У Модельному законі закріплено, що одним із завдань оперативно-розшукової діяльності є отримання інформації про події або дії, що створюють загрозу національній безпеці держави [1]. Однак у законодавстві окремих держав – учасниць СНД розмежовані загрози для державної, воєнної, економічної та екологічної безпеки (наприклад, Російська Федерація і Республіка Молдова). Вбачається, що з огляду на вітчизняне законодавство [2] ця позиція не виглядає доречною. Тому положення ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», що відносять до одного із завдань оперативно-розшукової діяльності отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави [3], повністю кореспондують зі ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» [2].

Разом з цим законодавство країн пострадянського простору, що визначає зміст оперативно-розшукової діяльності та систему гарантій при проведенні оперативно-розшукових заходів, має й інші специфічні риси.

Так, згідно зі ст. 1 Закону *Республіки Молдова* «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативно-розшукова діяльність, законність проведення якої гарантується вказаним Законом, є державно-правовим засобом захисту інтересів держави, її територіальної цілісності, прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, усіх видів власності від злочинних посягань. Така діяльність здійснюється гласно і негласно уповноваженими на те цим Законом оперативними підрозділами державних органів у межах їх компетенції [4].

Відповідно, завданнями оперативно-розшукової діяльності є: виявлення злочинних посягань, запобігання, припинення, розкриття злочинів та осіб, які їх готують, вчиняють або вчинили, а також забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної злочином; розшук осіб, які укриваються від органів кримінального переслідування або суду чи ухиляються від кримінального покарання, та безвісно зниклих; збір інформації про події або дії, що створюють загрозу державній, воєнній, економічній чи екологічній безпеці Республіки. При цьому оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципах: законності; поваги прав і свобод людини; своєчасності і наступальності; поєднання гласних і негласних методів; взаємодії з іншими державними органами; деідеологізації і безпартійності [4].

Законодавець *Республіки Таджикистан* визначає оперативно-розшукову діяльність як діяльність, що здійснюється гласно чи негласно уповноваженими державними органами відповідно до законодавства Республіки шляхом проведення оперативно-розшукових заходів з метою захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення безпеки суспільства й держави від злочинних посягань [5]. Її завданнями є: виявлення, запобігання, припинення і розкриття злочинів, а також виявлення та встановлення осіб, які їх готують, вчиняють або вчинили; здійснення розшуку осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від кримінального покарання, а також розшуку безвісно зниклих; отримання інформації про події або дії, що створюють загрозу національній безпеці Республіки. Така діяльність ґрунтується на конституційних принципах законності, поваги та дотримання прав і свобод людини і громадянина, а також принципах конспірації, поєднання гласних і негласних методів і засобів [5].

У свою чергу, парламентарі *Туркменістану* визначили такі основні завдання оперативно-розшукової діяльності: запобігання, припинення та розкриття злочинів, а також виявлення осіб, які їх готують, вчиняють або вчинили; здійснення розшуку осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від кримінального покарання та відшкодування заподіяної злочином шкоди, безвісно зниклих громадян; виявлення, запобігання та припинення розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав і міжнародних організацій проти Туркменістану; забезпечення безпеки Президента Туркменістану та інших охоронюваних осіб; забезпечення охорони державного кордону; за-

безпечення збереження відомостей, що становлять державну таємницю; забезпечення безпеки посадових осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, і громадян, які залучаються до підготовки або проведення оперативно-розшукових заходів [6]. Основними принципами визначено: законність; рівність громадян перед законом; дотримання прав і свобод громадян і повага до їх гідності; конспірація; поєднання гласних і негласних засад; взаємодія з органами управління та населенням [6].

У Законі *Киргизької Республіки* «Про оперативно-розшукову діяльність» [7] передбачено, що завдання оперативно-розшукової діяльності не обмежуються тільки територією країни – така діяльність має забезпечувати безпеку Республіки та сприяння в реалізації інтересів держави на світовій арені. А ст. 2 Федерального закону Російської Федерації, окрім загально визначених завдань оперативно-розшукової діяльності (див., наприклад, ст. 2 Модельного закону [1]), відносить і встановлення майна, що підлягає конфіскації [8]. Однак віднесення цих завдань оперативно-розшукової діяльності до *основних* убачається недоцільним.

На відміну від інших країн пострадянського простору, в законодавстві *Республіки Казахстан* оперативно-розшукову діяльність визначено як *науково обґрунтовану* систему гласних і негласних оперативно-розшукових, організаційних та управлінських заходів, що проводяться відповідно до Конституції, Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» та інших нормативних правових актів Республіки органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, з метою захисту життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, власності, забезпечення безпеки суспільства та держави від злочинних посягань, а також від розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав і міжнародних організацій [9]. Отже, наголос зроблено на тому, що оперативно-розшукова діяльність вимагає системного наукового підходу, заснованому на дослідженні та ґрунтовному її аналізі, її основних показників і параметрів з факторами, що спричиняють на них суттєвий вплив. Цілком погоджуємося, що оперативно-розшукові заходи потребують постійного наукового супроводу.

Перелік завдань оперативно-розшукової діяльності також значно ширший, ніж у законодавстві розглянутих вище країн СНД. Зокрема, до нього входять: захист життя, здоров'я, прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, власності від протиправних посягань; сприяння в забезпеченні безпеки суспільства, держави та зміцнення її економічного потенціалу і обороноздатності; виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів; вжиття заходів з розшуку осіб, які переховуються від органів дізнання, слідства та суду, ухиляються від кримінальної відповідальності, безвісно зниклих громадян та інших осіб у випадках, передбачених законом, а також ідентифікація виявлених невідізнаних трупів; виявлення, запобігання та припинення розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав і міжнародних організацій; забезпечення безпеки Президента Республіки та інших осіб, що підлягають дер-

Отже, законодавець підкреслює, що законність, дотримання прав і свобод людини і громадянина, повага до їх гідності – принципи конституційні (див. статті 3, 28, 29 Конституції України тощо [10]). Мета визначення вказаних принципів – відбити в системі та нормативно закріпити погляди законодавця на основоположні засади оперативно-розшукової діяльності.

У національному так званому «оперативно-розшуковому законодавстві» закріплено тільки три принципи, з них два загальноправових (законність; дотримання прав і свобод людини) і один спеціальний (взаємодія з органами управління і населенням). Підкреслимо, що всі принципи оперативно-розшукової діяльності самостійні, при цьому серед них немає головних і другорядних, а в самій системі не може бути протипоставлення одного принципу іншому.

Конституційний принцип законності полягає в тому, що посадові особи органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також особи, які сприяють її здійсненню, повинні неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства. Специфіка сучасного правового регулювання оперативно-розшукової діяльності полягає в тому, що Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3] не встановлює всіх без винятку її правил – мета, завдання і компетенція органів, які здійснюють таку діяльність, визначаються окремими законодавчими актами (ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» [11], ст. 13 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [12] та ін.).

Вказаний Закон [3] також регулює окремі аспекти порядку проведення оперативно-розшукової діяльності, однак організація й тактика оперативно-розшукових заходів регламентується відомчими нормативно-правовими актами (зазвичай із грифом обмеженого доступу). Вказані акти повинні відповідати нормам законодавчих актів, оскільки незаконне обмеження прав і свобод людини і громадянина є неприпустимим. Саме за цих умов особливої значущості набуває нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, який здійснюється Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і прирівняними до них прокурорами та їх заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора України начальниками та прокурорами управлінь, відділів Генеральної прокуратури України та прокуратур Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3]).

Конституційний принцип дотримання прав і свобод людини в оперативно-розшуковій діяльності передусім виявляється в меті такої діяльності. Захищаючи людину від злочинних посягань, ця діяльність

покликана забезпечити умови для вільної і повної реалізації прав і свобод. Захист людини при проведенні оперативно-розшукової діяльності може здійснюватися як шляхом оскарження незаконних, на її думку, оперативно-розшукових дій, які порушили її права, не відповідають її законним інтересам, так і відомчого, прокурорського та судового нагляду за оперативно-розшуковою роботою, що дасть змогу виявити й усунути допущені порушення й у тих випадках, коли людина не звертається за захистом своїх прав (наприклад, їй нічого не відомо про посягання на її інтереси). При цьому відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування заподіяної шкоди повинні здійснюватися за ініціативою органів, які виявили порушення.

Взаємодія з органами управління та населенням є обов'язковим елементом реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Потреба у взаємодії пояснюється неможливістю реалізації складних управлінських рішень у соціальних системах силами одного державного або громадського інституту. На наш погляд, законодавець закладає у цей принцип те, що оперативно-розшукова діяльність повинна здійснюватися в постійному контакті з правоохоронними та іншими державними органами, громадськими організаціями й установами, а також населенням. В останньому випадку допускається й установлення конфіденційного співробітництва з особами на засадах добровільності. Підкреслимо, що належний рівень взаємодії (співпраці) оперативних підрозділів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність, із зазначеними суб'єктами сприяє зниженню рівня злочинності, оперативному виявленню та розкриттю злочинів тощо. Саме тому взаємодія – це не лише принцип оперативно-розшукової діяльності, але й обов'язкова вимога до неї.

Принцип конспірації відбиває специфічний розвідувальний характер оперативно-розшукової діяльності, тому в теорії цієї науки він традиційно належить до групи спеціальних. Отже, конспірація є основним спеціальним принципом оперативно-розшукової діяльності, що відрізняє її від інших державно-правових форм боротьби зі злочинністю. Названий принцип означає необхідність і легітимність використання у процесі оперативно-розшукової діяльності методів і засобів, що дають змогу зберігати в таємниці від злочинців дії уповноважених державних органів щодо їх викриття. При цьому оперативно-розшукова діяльність здійснюється в таємниці не тільки від осіб, причетних до скоєння злочинів, але й сторонніх громадян.

Принцип поєднання гласних і негласних методів і засобів нерозривно пов'язаний з принципом конспірації і розкриває сутність оперативно-розшукової діяльності, а тому включений до її визначення, сформульованого у ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [3]. Указаний принцип дає змогу перевіряти достовірність

одержаної оперативної інформації, уникати помилок у прийнятті процесуальних рішень, забезпечує належну конспірацію й шифрування конфіденційних джерел інформації та ін.

Висновки. Таким чином, завдання оперативно-розшукової діяльності взаємопов'язані, але кожне з них має специфічний зміст, а тому їх потрібно розглядати окремо, самостійно. При цьому слід урахувати, що способи розв'язання цих завдань можуть бути різноманітними. Крім цього, з урахуванням позитивного досвіду країн СНД і розвитку теорії оперативно-розшукової діяльності вважаємо доцільним ст. 4 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» викласти в такій редакції:

«Стаття 4. Принципи оперативно-розшукової діяльності

Оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципах законності і гуманності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, конспірації, поєднання гласних і негласних методів і засобів».

Бібліографічні посилання

1. Об оперативно-розыскной деятельности: Модельный закон, принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ: постановление от 6 декабря 1997 г. № 10-12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_a15/print1330192202874184.

2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // ВВР. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // ВВР. – 1992. – № 22. – Ст. 203.

4. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Молдова от 12 апреля 1994 г. № 45-XIII // Monitorul Oficial. – 2003. – № 11-13. – Ст. 38.

5. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Таджикистан от 23 мая 1998 г. № 651 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14817>.

6. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Туркменистана от 23 сентября 1994 г. № 965-XII [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14403>.

7. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Кыргызской Республики от 16 октября 1998 г. № 131 // Эркин-Тоо. – 1998. – № 171-172.

8. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

9. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Казахстан от 15 сентября 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1994. – № 13. – Ст. 199.

10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.

11. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

12. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 берез. 1998 р. № 160/98-ВР // ВВР. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

Надійшла до редакції 09.09.2012