



ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ТА СЛІДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Зубенко В.В., к. ю. н.,
доцент кафедри історії та теорії права і держави,

Родік Л.М.,
старший викладач кафедри історії та теорії права і держави
Херсонський державний університет

У статті досліджуються історичні передумови оперативно-розшукової та слідчої діяльності, аналізуються етапи їх становлення.

Ключові слова: *оперативно-розшукова діяльність, слідча діяльність, розкриття злочинів, розслідування злочинів, криміналістичні та оперативно-розшукові методи*

В статье исследуются исторические предпосылки оперативно-разыскной и следственной деятельности, анализируются этапы их становления.

Ключевые слова: *оперативно-разыскная деятельность, следственная деятельность, раскрытие преступлений, расследование преступлений, криминалистические и оперативно-разыскные методы.*

Zubenko V.V./, Rodik L.M. THE HISTORICAL PRECONDITIONS OF THE OPERATIVE AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES

The article is devoted to the historical preconditions of the operative and investigative activities. The author analyzes the stages of their formation.

Key words: *operative activity, investigative activities, disclosure of crime, investigation of crimes, criminalistic and investigative methods.*

Забезпечення правопорядку є найважливішою постійною, позаісторичною функцією держави та метою її створення. Здійснюється ця функція особами та органами, організація та правове регулювання яких залежить від загального рівня розвитку держави та відповідає їй. Найбільш ефективним, а інколи єдино можливим засобом забезпечення правопорядку була оперативно-розшукова діяльність. Цим терміном називаються гласні та негласні заходи, що здійснювалися уповноваженими на те державною владою особами та органами під час отримання, аналізу та обліку (а в подекуди й реалізації) інформації про протиправні та небезпечні для держави діяння та осіб, які скоїли ці діяння.

Історія держави та права свідчить про те, що на початковому етапі становлення державності на території України правоохоронна функція обмежувалась головним чином провадженням правосуддя, а встановлення особи злочинця та виявлення викраденого майна покладалось на самих потерпілих. Річ у тому, що давньоруське право початково засноване на позовному, приватному характері судового вирішення конфліктів для захисту порушених інтересів, який не тільки передбачав необхідність ініціативного звернення потерпілого з офіційною скаргою, а й покладав на нього необхідність встановлення злочинця та доведення його провини. Звертаючись до княжого суду, позивач повинен був відразу вказати і на злодія. Ця обставина не викликала потреби в існуванні спеціальних посадових осіб, наділених повноваженнями розкриття й розслідування злочинів [1].

На це питання в сучасній історико-юридичній науці існують й інші погляди, відповідно до яких цих посадових осіб можна було виділити серед представників княжої адміністрації [2].

У процесі забезпечення державної безпеки та боротьби зі злочинністю в Київській Русі вироблялися особливі прийоми діяльності, використовувалися різні види агентури, формувалася професійна термінологія. Правове регулювання оперативно-розшукової діяльності здійснювалося безпосередньо секретними вказівками князів-законодавців у ході керівництва цією діяльністю. Усний і таємний характер такого регулювання сприяв забезпеченню секретності, але позбавляв нащадків можливості вивчення досвіду, напрацьованого їхніми предками, наслідком чого була відсутність наступності в організації та діяльності органів державної безпеки.

Важливим є також питання про прийоми та методи розкриття кримінальних злочинів, які використовувались в Давній Русі. Основне джерело права тієї епохи – «Руська Правда» – закріпила декілька таких правил, що регламентували процес розкриття та розслідування злочинів (їх можна віднести до числа перших кримінально-процесуальних норм).

Одним із таких правил була необхідність здійснення «закличі», тобто офіційного оголошення про вчинений злочин. Ця «закличі» відбувалася в людному місці, як правило на торговій площі, з вимогою повернення викраденого протягом трьох днів. Здійснення «закличі», говорячи сучасною мовою, можна визнати як початкову стадію кримінального процесу. За сво-



їм юридичним значенням це можна порівняти з порушенням кримінальної справи, оскільки особа, у якої перебувала пропажа, через три дні з моменту «закличі» визнавалася Руською Правдою відповідачем.

Досить своєрідним прийомом встановлення винного, закріпленим Руською Правдою, був так званий «звід», сутність якого полягала в обов'язку особи, у якої була виявлена викрадена річ, вказати на ту людину, в якої вона придбана. «Звід» міг продовжуватися до того часу, доки не доходив до людини, не спроможної дати пояснення про місце її законного придбання, а тому така людина визнавалася відповідачем. За своїм змістом «звід» з певною часткою умовності можна порівняти із сучасною очною ставкою.

Найбільш близьким до сучасних криміналістичних і оперативно-розшукових методів був третій із закріплених в «Руській Правді» прийомів – «гоніння сліду». Він полягає в пошуку та переслідуванні зловмисника по залишених ним слідах. «Гоніння сліду» тягло за собою для общини, у якій загубився слід злочина, обов'язок самій його встановити та видати владі.

Розглядаючи сутність «закличі», «зводу» та «гоніння сліду», дослідники по-різному визначають їхній юридичний статус. Одні називають їх особливими формами досудового встановлення відносин між позивачами та відповідачами, інші – формами розшуку, методами карного розшуку, що тільки зароджувався, першими початковими формами процесу, специфічною процесуальною формою досудової підготовки справи.

І все ж таки найбільш правильно їх назвати процесуальними формами розкриття злочинів. Дійсно, закріплені в «Руській Правді» прийоми перш за все регулюють кримінально-процесуальні відносини, що виникають у процесі переслідування злочинця, а тому їх, висловлюючись сучасною мовою, слід відносити до слідчих дій, що забезпечують встановлення провини особи, а не до оперативно-розшукових заходів [3].

Отже, за часів Київської Русі правоохоронні органи нашої держави зробили впевнений крок вперед. Саме тоді почалося формування національних правоохоронних структур. Цей поступ відбувався приблизно за єдиними для всієї Європи напрямками. Рівень розвитку, структура й функції, методи й форми діяльності правоохоронців перебували на європейському рівні згідно з тогочасними нормами міжнародного права. Зокрема, правоохоронці півдня України співробітничали з Візантією, яка також успадкувала відповідні античні традиції [4].

Традиції давньоукраїнських правоохоронців отримали свій розвиток у часи козацької доби. Запоріжжя, що своїм соціально-економічним устроєм загалом відповідало європейським реаліям XVII – XVIII ст., вписало одну з найяскравіших сторінок героїчного літопису України. Козацький ідеал – вільна праця вільних людей на

вільній землі – і нині є актуальним положенням під час визначення державно-політичних орієнтирів українського суспільства.

На Запоріжжі не існувало писаного права. І основою державного устрою було звичаєве право, окремі норми Литовського статуту, Магдебурзького права, деякі положення українсько-російських договорів, гетьманські універсали та рішення уряду Гетьманщини-України [5]. Усі ці кодекси, закони та підзаконні акти не були взаємоузгодженими, що створювало певні труднощі в дотриманні правопорядку.

Процес витіснення звичаєвого, неписаного права проходив складними шляхами, і лише поступово державне, писане витісняло звичаєве, неписане. Лише в останні роки існування Січі певні положення законодавства дістали письмове оформлення [6].

Варто підкреслити, що неувага до законодавчого закріплення тогочасних правових реалій була властива всій козацькій державності. Скажімо, у державі Б. Хмельницького не все завойоване шаблею було закріплено пером. Це мало негативні наслідки для соціально-політичного розвитку України.

І все ж таки певні писані правові норми, зокрема й щодо законодавчого регулювання правоохоронної діяльності, існували. Наприклад, у 1762 р. було «сделано письменное и круговое обязательство впредь в войске запорожском всегда содержать и сохранять нерушимо утвержденные прежним войсковым приговором добрые порядки, а именно искорененного воровства к умножению не допускать». У 1764 році з метою боротьби зі злочинністю було ухвалено зафіксовані положення, що посилювали відповідальність за крадіжки та зберігання краденого, забороняли брати винних на поруки й навіть у кошового відбирали право на милування злочинців [7].

Певні функції правоохоронної діяльності здійснювали кошовий отаман, військовий суддя, військовий пушкар, військовий довбиш, безпосередньо ж очолював її військовий осавул. Його функції в цій царині були майже тотожні функціям міністра внутрішніх справ чи міністра поліції. Він проводив слідство в цивільних і кримінальних справах, контролював виконання судових вироків, очолював команди, що стежили за громадським порядком, охороняли шляхи та хутори, переслідував розбійників, злочинців і грабіжників, організовував прикордонну сторожу [8].

Нерідко осавули отримували спеціальні накази та інструкції. Так, у 1754 р. кіш видав осавулові Петру Калнишевському спеціальну інструкцію про розшук грабіжників і розбійників.

Заступником осавула був підосавул (його обирали на раді), який розшукував, супроводжував небезпечних злочинців і був присутнім при виконанні вироків.

Значні правоохоронні функції були в паланкової старшини. Так, паланковий полковник



очолював паланковий суд, мав широку адміністративно-поліцейську владу на території паланки, стежив за дотриманням чинного законодавства, опікувався розшуком злочинців і проведенням слідства тощо [9].

Безпосередньо виконання поліцейських функцій було в компетенції паланкового осавули: він проводив слідство за кримінальними та цивільними справами, виконував судові вирoki, опікувався організацією охоронної служби (польової сторожі), одним із завдань якої був розшук злочинців.

Значна роль належала паланці в розшуковій і кримінально-процесуальній діяльності з кримінальних справ, бо аналогічні дії в цивільних справах здійснювались козацькими та селянськими громадами. Проте юрисдикція паланки не поширювалась на злочини та правопорушення старшини, навіть колишньої.

На виконання вказаних функцій (як і на всю правоохоронну діяльність) значно впливало законодавство та відповідна практика Російської імперії. Цей вплив особливо посилювався за часів Нової Січі (1734–1775 рр.), коли Запорожжя поступово інкорпоровалося до Російської імперії. І хоча загалом право на Запорожжі зберігало свій національний характер, заперечувати російський вплив не можна [10].

Наприкінці XVII ст. у Російській імперії відбувається рішучий поворот до розшукового характеру процесу з притаманними йому методами та засобами встановлення істини.

Розшук передбачав як розслідування справи всіма засобами, так і особливу форму судочинства – слідчий процес. Продовжують використовуватися чинні на той час засоби збирання доказів – свідчення, обшуки, використання документів. З 1715 року російське законодавство впроваджує поняття таємності отримання та використання доказів, а очну ставку кваліфікує як самостійний спосіб збирання доказів, детально регламентує отримання письмових доказів. Отже, у практиці роботи російських правоохоронців поступово відбувалось емпіричне накопичення знань про криміналістичні засоби й методи боротьби зі злочинністю, продовжувалось розмежування компетенції судових і поліцейських органів. У ці часи західноєвропейський вплив на діяльність запорозьких правоохоронців доходив опосередковано, через Росію.

У процесі виконання правоохоронних функцій влада спиралась на органи місцевого самоврядування, на козацькі та селянські громади. Проте цей тягар часто був настільки важким, що, за влучним висловом одного з дослідників, «поліцейська справа перебувала і в руках, і на плечах рядових козаків і селян» [2, с. 5]. Так, громадські отамани за допомогою членів громад займалися розшуком злочинців, оглядом забитих, описом майна, затримували збіглих кріпаків і солдат, слідкували за сплатою податків, вели слідство за дорученням палан-

кової старшини, здійснювали карантинні заходи, доводили до відома мешканців накази та постанови січового уряду й паланкової адміністрації [11].

Найчастіше запорозькі проводили розшук утікачів за відповідними наказами російської адміністрації. Особлива увага приділялася потенційно небезпечним у кримінальному плані місцям – шинкам, ярмаркам і базарам, постійним дворам тощо.

Існувала на Запоріжжі відносно чітка структура розшуково-слідчих органів, хоча вони, як і інші елементи правоохоронної системи, ще остаточно не виокремилися з адміністративно-виконавчих установ.

Отже, історія свідчить про доволі високий рівень професійної діяльності запорозьких правоохоронців і зайвий раз підтверджує об'єктивну необхідність міжнародного співробітництва стражів правопорядку в боротьбі зі злочинністю. Остання, як відомо, державних кордонів не має.

Період запорізької державності став важливим етапом становлення правоохоронних органів загалом і розшукових підрозділів зокрема. Державні інституції цієї «християнської козацької республіки» були генетичними нащадками державотворчих і правоохоронних традицій Київської Русі. Попри розчленованість українських земель між різними державами, на території України побутували риси правового життя.

Історичні документи свідчать про високий рівень правосвідомості запорозьців. Вони брали участь у розв'язанні різних майнових конфліктів, розшукових і слідчих діях. І хоча в ті часи правоохоронні органи ще остаточно не відокремилися від виконавчої та судової влади, все ж таки в цьому напрямку було зроблено подальший впевнений крок. Адже основні правоохоронні функції не лише займали чільне місце в діяльності органів влади, але й були чітко розподілені як у вертикальному, так і в горизонтальному плані [12].

Цілком слушно головні зусилля правоохоронців спрямовувались на боротьбу з крадіжками, грабіжництвом і бандитизмом. Поступово викристалізовувались певні форми та методи їхньої діяльності щодо розкриття злочинів і розшуку злочинців.

На російській території також відбувалися процеси становлення та вдосконалення розшукової роботи. Починаючи з перетворень Петра I, спрямованих на формування нової державності, стає більш значущою тенденція на посилення регламентації таємної розшукової роботи, пізніше названої оперативно-розшуковою. До перших правових актів, що закріплювали використання таких методів, може бути віднесений царський указ від 2 вересня 1695 року, який приписував воеводам у містах «про воров и разбойников проведывать тайно всякими мерами». Саме в роки правління Петра I проводяться заходи щодо створення регулярної



поліції – Таємної канцелярії розшукових справ (1718 р.), створюється інститут розшуковців (сищиків) [13].

Слід відзначити, що в період правління цього самодержця відбувається значна переорієнтація розшукової діяльності з боротьби із загально-кримінальною злочинністю на боротьбу з державними та посадовими злочинами.

У виявленні та переслідуванні передусім державних злочинців таємні методи розслідування отримують найбільше розповсюдження. Для виконання цих функцій в 1701 році створюється Преображенський приказ, який трансформувався в 1718 році в Таємну розшукову канцелярію. Доносити про державні злочини царські укази зобов'язують усіх підданих.

Одним із перших розпоряджень створеного органу державної влади – Сенату – стало вживання заходів проти карних злочинців. 12 жовтня 1711 року Сенат видав указ «О беспрепятственном розыске, преследовании сыщиками воров, разбойников и их сообщников», за яким відновлявся інститут сищиків. Слід відзначити, що вже тоді на службі перебували так звані донощики, яких можна порівняти з особами, що конфіденційно співпрацюють із розшуковими підрозділами на контрактній основі.

Пізніше, у 1782 році, був ухвалений основний нормативний акт тогочасного періоду – Статут благочинія, або Поліцейський статут. Він містив важливі правила організації поліції. Саме Статут відділив судову владу від слідчо-розшукової, функції якої були передані загальній поліції. Відповідно до вказаного Статуту замість поліцейських канцелярій скрізь стали створюватись Управи благочинія, яким було передано функції розкриття та розслідування злочинів. Виконували їх посадові особи – пристави карних справ, які були зобов'язані для перевірки повідомлень про злочини встановлювати докази гласними та негласними свідченнями. Таким чином, Статут передбачав можливість використання в діяльності негласних методів розшуку.

Крім правоохоронних функцій, Міністерство відало багатьма адміністративно-господарськими справами. Різноманітність завдань МВС перешкоджала керуванню поліцією, і тому 17 серпня 1810 року з нього було виділено самостійне Міністерство поліції. У ньому була створена організаційна структура для здійснення політичних методів роботи.

У 1802 році в результаті чергової реформи державного управління були створені міністерства, серед яких і Міністерство внутрішніх справ. Таким чином, вперше було створено підрозділ розшуку – Особливу канцелярію, хоча при цьому не виділявся підрозділ карного розшуку. Отже, оперативно-розшукова функція Міністерства була спрямована передусім на вирішення завдань боротьби з політичними злочинами [14].

У царській Росії злочинність була безперервно хронічною соціальною вадою. За кількістю вчинених злочинів імперія посідала одне з провідних місць у світі. Тенденція до значного збільшення кількості злочинів виявилась у другій половині XIX ст., коли Росія вступила в стадію капіталістичного розвитку. Високий рівень злочинності не міг не порушити встановлений в державі правопорядок, не спричинити матеріальних, моральних і фізичних збитків всьому суспільству, зокрема і панівним класам. В умовах, коли рівень злочинності збільшився у великих масштабах і вона набула професійного характеру, основний тягар боротьби зі злочинністю, як і раніше, лягав на зовнішню поліцію та судово-слідчі органи. Підрозділу, спорядженого спеціальними засобами боротьби зі злочинами, не було; його елементи започатковуються лише в 60-х роках XIX ст.

Таке становище пояснювалось тим, що уряд основну увагу на той час приділяв посиленню механізму політичної поліції. І лише в кінці XIX ст., коли кримінальна злочинність досягла критичного рівня, царизм вимушений був піти на створення кримінально-розшукових (сисних) відділень по всій країні. За прикладом Петербургу такі підрозділи були створені в українських містах Києві, Одесі та ін. Створені підрозділи мали значні відмінності в організації своєї діяльності, оскільки їхня діяльність і структура визначались інструкціями місцевих начальників поліції.

На становлення та розвиток оперативно-розшукової функції певний вплив здійснило створення в 1878 р. корпусу урядників – помічників станових приставів, на яких покладалась певні обов'язки з проведення оперативно-розшукових заходів. Зокрема, їм приписувалось збирати «необхідні відомості негласно, користуючись близьким знанням жителів своєї дільниці та місцевості, намагаючись не порушити ніякої недовіри чи підозри». Крім того, поліцейські урядники були «зобов'язані слідкувати негласним чином за неблагонадійними та підозрілими особами та спостерігати негласно за поведінкою осіб, направлених на місце проживання під нагляд поліції» [15].

Аналізуючи функціональні обов'язки поліцейських урядників, їх можна порівняти із сучасними дільничними інспекторами, але ніяк не з оперативниками, незважаючи на наявність деяких оперативно-розшукових повноважень.

Діяльність розшукових підрозділів дала змогу більш інтенсивно напрацьовувати досвід використання негласних форм боротьби зі злочинністю, формувати свої специфічні засоби та методи роботи, такі як особистий пошук, легендоване опитування, приховане спостереження, притягнення до конфіденційного співробітництва представників кримінального середовища. Співробітники розшукових підрозділів під виглядом жебраків чи інших декласованих елементів вели розвідувальний пошук



на криміногенних об'єктах, входячи в оточення підозрюваних осіб із метою збору доказової інформації. Таким чином, оперативно-розшукова діяльність почала набувати самостійного напрямку поліцейської діяльності.

Створення розшукової поліції стало розвивати не тільки оперативно-розшукову роботу, але й, що не менш важливо, обліково-реєстраційній роботі. Вже в перший рік діяльності розшукового відділення його співробітниками було зібрано близько двадцяти тисяч довідок про засуджених, осіб, причетних до кримінальних злочинів, осіб, що розшукуються, та інших осіб, що становлять інтерес для поліції. Збільшення штатів розшукової поліції дало змогу в 1890 році створити в Петербурзі антропометричне бюро та фотокабінет, де на всіх злочинців складались реєстраційні документи з фотографіями.

Тоді ж запроваджується ведення досьє, що становило «сукупність матеріалів, які стосуються певного питання, справи, особи, а також папку, у якій містяться ці матеріали» [16].

Ріст злочинності примушував місцеву владу вживати відповідних організаційних заходів: після того як у 1866 році почало працювати розшукове відділення в Петербурзі, у 80-ті роки подібні підрозділи почались створюватись при канцеляріях градоначальників і поліцмейстерів в інших великих містах, зокрема в Києві та Одесі. Але слід відзначити, що єдиної системи карного розшуку протягом довгого часу в державі не було. Недостатньо були й коштів, які виділялись урядом на потреби карного розшуку.

Подальший ріст кримінальної злочинності в період розвитку капіталізму вимагав посилення розшукової служби. У 1905–1906 роках Міністерством внутрішніх справ була проведена робота з підготовки законопроекту, який передбачав виділення оперативно-розшукової діяльності як самостійної галузі та створення для її реалізації єдиної централізованої системи органів розшукової поліції. Теоретичним обґрунтуванням необхідності впровадження спеціальних підрозділів кримінального розшуку стала ідея про те, що негласний розшук є необхідною допоміжною частиною розслідування злочинів. У цьому законопроекті було розмежовано оперативно-розшукові та слідчі дії, а також вказувалось, що оперативно-розшукова діяльність має самостійний характер і не є формою дізнання.

Державна Дума, розглянувши підготовлений МВС законопроект, 6 липня 1906 року ухвалила Закон «Об организации сыскной части», який став юридичною базою для створення єдиної державної системи органів карного розшуку Росії, бо вперше на законодавчому рівні оперативно-розшукова діяльність була виділена як самостійна функція правоохоронних органів.

Відповідно до закону від 6 липня 1908 року «для производства розыска по делам обще-

уголовного характера» у складі поліцейських управлінь у всіх губернських та інших значних містах були створені розшукові відділення чотирьох розрядів. Всього було створено 89 відділень, зокрема в Україні: у Києві та Харкові (відділення першого розряду), у Єлисаветграді, Катеринославі, Миколаєві (відділення другого розряду), у Житомирі, Кам'янець-Подільську, Полтаві, Кременчуці, Сімферополі, Херсоні, Керчі, Бердичеві (третього розряду) і в Чернігові (відділення четвертого розряду).

Штати розшукових відділень коливались залежно від розряду – від 8 до 20 осіб. До складу відділення першого розряду входили начальник, його помічник, поліцейські надзирателі, чиновники, завідувачі столами та городові. При відділеннях працювали також перекладачі. Начальники розшукових відділень та їхні помічники призначались губернатором за узгодженням із прокурором окружного суду. Закон покладав на чинів розшукових відділень всі права та обов'язки згідно з Судовими уставами та іншими чинними нормативними актами.

За законом від 6 червня 1908 року в 1910 році було затверджено «Инструкцию чинам сыскных отделений», у якій, зокрема, встановлювалось, що для виконання покладених завдань на розшукові відділення вони повинні здійснювати систематичний нагляд за злочинними елементами через негласну агентуру та зовнішнє спостереження.

Слід відзначити, що карний розшук в Росії був організований по децентралізованому типу, подібно до Англії, що передбачало наявність у кожному районі свого постійного штату, що діє виключно в межах цієї території. І Закон 1908 року, й Інструкція 1910 року прикріплювали розшукове відділення до свого міста. Безпосередньо спілкуватись між собою відділення не могли. У разі потреби вживання розшукових заходів з однієї справи одночасно в декількох місцевостях відповідне розпорядження видавав тільки Департамент поліції. Такий порядок позбавляв розшукову поліцію необхідної оперативності, тому що начальник розшукового відділення повинен був спочатку подати рапорт поліцмейстеру, який вносив подання губернатору, а той в свою чергу порушував клопотання перед Департаментом поліції. У цей час в країнах континентальної Європи вже діяла більш ефективна система організації розшукової поліції, яка здійснювала координацію дій поліції зі штаб-квартир, спеціалізація агентів на розкритті окремих видів злочинів тощо.

Звичайно, не всі суспільні відносини, що виникають під час провадження оперативно-розшукової діяльності, були поставлені тоді в законні рамки, та у вказаному Законі не лише визначались суб'єкти, що здійснюють оперативно-розшукову роботу, але й встановлювались певні правила їхньої поведінки. Так, Закон зобов'язував суб'єктів оперативно-розшукової діяльності проводити виключно негласний роз-



шук і не надавав їм права застосовувати заходи, що могли викрити їх належність до розшукового підрозділу – наприклад, затримання злочинця тощо.

Хоч у наступні роки урядом застосовувались спроби вдосконалення карного розшуку, слід відзначити, що загалом російська кримінально-розшукова поліція діяла набагато слабше за підрозділи політичного розшуку. Це було закономірно, оскільки каральна політика, кращі сили поліції й основні засоби тоді були спрямовані передусім проти революційного руху.

Діяльність кримінально-розшукової поліції досить часто перетиналась з роботою політичного розшуку. Довгий час ця проблема не була вирішеною. Потім Департамент поліції прийняв заходи для розмежування компетенції розшукових установ. Так, циркуляр від 18 жовтня 1911 року зобов'язував чинів розшукових відділень займатися лише карним розшуком. Але на практиці ця вимога не завжди дотримувалась. Зокрема, чини Київського розшукового відділення нерідко діяли пліч-о-пліч з охранкою [17].

Таким чином, поліцейська практика початку ХХ ст., що весь час вдосконалювалась, привела до необхідності врегулювання відношень в оперативно-розшуковій діяльності на законодавчому рівні.

Характерними рисами оперативно-розшукової діяльності з лютого 1917 року до середини 1918 року є те, що Тимчасовий буржуазно-демократичний уряд під тиском революційних подій вимушений був скасувати царські нормативні акти про оперативно-розшукову діяльність, зокрема Положення про контррозвідвальні відділення та Настанову з контррозвідки у військовий час. Також були ліквідовані політична поліція та жандармерія.

Враховуючи велику значущість такої ланки поліції, як розшукові відділення, Тимчасовий уряд запропонував їх не ліквідувати, а передати в найближчому майбутньому Міністерству юстиції. На губернських комісарів було покладено обов'язок піклуватися про те, щоб розшукові відділення відновили свою діяльність якомога швидше. Разом із тим Тимчасовий уряд у квітні–травні 1917 року ухвалив акти, що, по суті, містили «старі» царські настанови, але в новій, «революційно-демократичній» оболонці.

У перші місяці після Великої Жовтневої соціалістичної революції (до середини 1918 року) у Радянській Росії негласна робота взагалі не регламентувалась. Її регулювання відбувалось на підставі «революційної свідомості».

Слід відзначити, що вже в червні 1917 року в Петербурзі створюється Управління карного розшуку. Розшук і слідство ведуться в межах загального суду та місцевого самоуправління.

Говорячи про проблеми історії оперативно-розшукової роботи часів боротьби за державність України (1917–1921 р.), слід наперед зазначити, що вони умовні, бо фак-

тично проблема ця науковцями не розроблялася; з-під пера дослідників до 1991 року не вийшло жодної узагальнюючої спеціальної праці з минулого оперативно-розшукових підрозділів нерадянських державних формацій. Слід врахувати, що ціла низка історичних, суспільно-політичних, ідейно-теоретичних та інших чинників, пов'язаних із трагічною долею української державності взагалі, зумовила надзвичайну строкатість, фрагментарність у висвітленні тих чи інших сторін діяльності спецслужб.

Історіографія проблеми формувалася зусиллями двох протилежних таборів дослідницьких сил. Один з них, репрезентований творами істориків з української діаспори, мав чітко визначену орієнтацію на ідею незалежності України, нерідко визначався плюралізмом думок, жвавим інтересом до історії її державних інституцій у 1917–1921 р., і зокрема до минулого її силових відомств. Інша група дослідників, що працювала у специфічних умовах СРСР та Радянської України, виступала з позицій апологетики радянського державотворення в Україні, а тому необ'єктивно, однобічно підходила до минулого інших форм української державності. Якщо дослідники цього табору і торкалися питань історії українських силових структур – противників радянської влади, то лише під кутом зору їх протистояння. Все це приводило до привнесення в характеристики національних спецслужб відвертої ідеологізації, руйнування історичної правди в інтересах соціального замовлення.

Важливою передумовою виникнення оперативно-розшукових органів за її автономії у складі Російської держави була необхідність охорони «революційного порядку», організація місцевого самоврядування.

Одним із суттєвих проявів українського самодіяльного руху стало виникнення інституту вільного козацтва, започаткованого у квітні 1917 р. на Черкащині заможними селянами, що не потрапили за віком до лав регулярної армії. Метою вільного козацтва була охорона громадського порядку й організація місцевої самооборони від деморалізованих втікачів з фронту. Ця організація швидко поширювалась по Україні, і до жовтня 1917 р. її чисельність досягла 60 тисяч. Козацтво проголосило себе територіальним військом і визнавало лише владу Центральної Ради [18].

У жовтні 1917 року керівництво Центральної Ради створило Комітет охорони революції в Україні. 26 жовтня 1917 року Комітет ухвалив постанову, обов'язкову для виконання всіма владними структурами, де, зокрема, зазначалося: «1. Всякого роду погроми, бешкети і непорядки будуть нещадно придушуватись всіма засобами, які маютьесь в розпорядженні Комітету, аж до збройної сили» [19].

Але в цей час у Києві утворилася ціла низка «революційних комітетів», які спіралися на



певні сили та видавали свої накази, і «по вулицях ходили, а також в багатьох місцях стояли цілком різні патрулі» [20], то ж говорити про якусь єдність діяльності оперативно-розшукових органів не можна.

Саме в період Центральної Ради було здійснено перші кроки на шляху будівництва вітчизняних спеціальних служб, котрі мали вирішувати як питання захисту безпеки держави, так і питання боротьби з кримінальною злочинністю. Ефективно діяв Адміністративно-політичний департамент Генерального секретарства внутрішніх справ (згодом МВС) у боротьбі зі злочинністю. Його органам надавалося право під час виявлення злочинних дій, віднесених до їхньої компетенції, проводити слідство, здійснювати допити, обшуки й арешти. Проте потреба у створенні сучасної нормативної бази для функціонування цих інституцій залишалася нагальною.

За часів Гетьманату система підбору та підготовки кадрів Державної варты та її головних підрозділів передбачала, що під час зарахування на службу перевага надавалась службовцям колишніх царських органів безпеки – поліції та жандармерії, адже це був єдиний на той час прошарок кваліфікованих спеціалістів з оперативно-розшукової діяльності та зовнішнього нагляду. Думається, що широке залучення до служби цих фахівців дало змогу в стислі терміни налагодити роботу системи правоохоронних підрозділів. Зрозуміло, що методи оперативно-розшукової діяльності були запозичені в царських правоохоронних спецслужб.

Короткий огляд становлення та функціонування оперативно-розшукових органів у період правління гетьмана П. Скоропадського дає підстави для висновку, що у вигляді Державної варты вперше в історії державного будівництва України було започатковано створення повноцінних оперативно-розшукових органів. Вони мали досконалу структуру, котра містила центральний апарат, територіальні підрозділи, негласний апарат і допоміжні служби, кваліфіковано використовували службовий інструментарій.

З поваленням Гетьманського уряду і приходом до влади Директорії були приведені до діяльності міністерства Української Народної Республіки. Одразу ж відчутною та нагальною стала потреба сильного органу боротьби зі злочинністю. При цьому поновлений законом від 3 січня 1919 р. Адміністративно-політичний департамент МВС перейменовується в Адміністративний департамент, головні завдання якого полягали в боротьбі зі злочинністю та встановленні місцевого самоврядування. Одним із найважливіших завдань Міністерства внутрішніх справ вважалось утворення єдиного органу безпеки – Корпусу Державної Жандармерії безпеченства (на кшталт австрійської жандармерії та польської поліції), який був би воєнізованим органом державної виконавчої

влади для забезпечення безпеки та правопорядку.

Усі аналогічні інституції, що існували раніше (міліція, Кіш Охорони, Горожанська охорона, Державна варты), скасовувалися. Проте в силу відомих причин справа далі теоретичних нормотворчих надбань не пішла [21].

Політична ситуація в Україні не дала змоги розбудувати професійні правоохоронні органи. Під натиском Червоної Армії 14 листопада 1920 р. уряд Директорії змушений був залишити територію України.

Таким чином, період Національної революції в Україні характеризувався створенням системи національних правоохоронних органів, а також розвитком спеціальних сил, до певної міри вдосконаленням оперативних засобів і методів. Найпоширенішими методами збирання інформації були зовнішнє та внутрішнє спостереження [22].

Юридичною основою створення апаратів карного розшуку в Радянський період є постановою колегії НКВС РСФСР від 5 жовтня 1918 року про утворення в складі Головного управління міліції Центрального управління карного розшуку (Центророзшуку), а при місцевих органах міліції – підрозділів карного розшуку. Колегія НКВС затвердила також «Положення про організацію відділів карного розшуку», яким передбачалось створення на місцях підрозділів карного розшуку для охорони революційного порядку шляхом негласного розслідування злочинів кримінального характеру та боротьби з бандитизмом [23].

У 1922 році карний розшук був виведений зі складу органів міліції, а його підрозділи на місцях підпорядковувались відділам управлінь виконкомів і начальнику карного розшуку Республіки. У центрі ж було створено управління карного розшуку, що відало оперативно-розшуковою діяльністю на всій території країни. Надалі підрозділи карного розшуку неодноразово піддавались реорганізації.

У цей час відбувається трансформація поглядів панівних кіл на призначення негласної роботи – від спроб втілити на практиці принцип «мета виправдовує засоби» та спрямувати діяльність ВЧК на нещадну боротьбу з контрреволюцією до реалізації нормативно-правових установок зі здійснення негласного нагляду за антирадянськими політичними партіями, групами та особами, припинення всякого роду контрреволюційних явищ, а також спекуляції, бандитизму.

Характерними рисами та особливостями правового регулювання оперативно-розшукової діяльності того часу було те, що її пріоритети орієнтувались на класові позиції. Нормативне закріплення основ організації й тактики оперативно-розшукової діяльності відбувається з використанням «технологій» царських інструкцій негласної розшукової роботи. Так, в інструкції ВЧК 1918 року вказу-



валосся: «Треба визнати, що самодержавство добре використовувало апарат зі стеження та затримання осіб, що завдавали шкоди його інтересам, і, на наш погляд, необхідність цього визнання зобов'язує нас в ім'я подальших завоювань Жовтневої революції створити такий апарат боротьби, який би в інтересах народу зайнявся знешкодженням та переслідуванням тих злочинних елементів, які підривають все господарське життя країни» [24].

У цей же час за оперативно-розшуковою діяльністю (але не всією) був встановлений поза-відомчий нагляд – нагляд органів прокуратури.

І все ж відбувався процес вдосконалення карного розшуку, пошук і перевірка практикою форм і методів діяльності його підрозділів. Уже в перші роки існування оперативно-розшукових підрозділів були спроби досліджень накопиченого досвіду, ведення криміналістичних і оперативно-розшукових обліків, вивчався досвід буржуазної поліції. Позначилися головні лінії розвитку наукової проблематики. У друкованих виданнях органів внутрішніх справ велась жвава дискусія з різних питань боротьби зі злочинністю [25].

Певний внесок у розвиток теорії оперативно-розшукової діяльності зробили відомі криміналісти І.М. Якимов, який працював старшим інспектором Центророзшуку (потім професор МДУ), С.М. Потапов, який багато років був начальником науково-технічного відділу Центро-розшуку, та інші вчені.

У 1923 році вийшла серія нарисів І.М. Якімова «Агент карного розшуку», у яких він проаналізував зарубіжний і вітчизняний досвід розшукової справи та зробив спробу обґрунтувати необхідність озброєння співробітників міцними науковими знаннями. Він також звертав особливу увагу на розробку проблеми реєстрації злочинців, їх обліку, справедливо надаючи їй першочергове значення в організації боротьби зі злочинністю [26].

Велике значення для розробки теорії оперативно-розшукової діяльності й сьогодні мають праці відомого криміналіста С.М. Потапова, присвячені багатьом проблемам організації розшукової роботи, де він виклав свою концепцію розшуку злочинців, яка була покладена в основу розшукової роботи міліції, а потім закріплена відомчими нормативними актами [27].

«Сталінський» період (1928–1953 рр.) – це період реакції та її панування в правовому забезпеченні оперативно-розшукової діяльності. Характеризує цей етап негласної роботи та ведення оперативних обліків посилення каральної політики шляхом зміни Кримінального кодексу РРФСР та інших союзних республік. По суті, правове регулювання оперативно-розшукової діяльності було переорієнтовано й підкорено меті та завданням карально-репресивної політики держави.

Серед передумов переходу до такого правового регулювання оперативно-розшукової

діяльності слід виділити посилення впливу диктатури Й.В. Сталіна в комуністичній партії та державі, фактичне підкорення органів безпеки інтересам однієї групи людей. Бурно відбувалось підкорення регламентації оперативно-розшукової діяльності цілям каральної політики держави, фактично ігнорувалось положення про прокурорський нагляд за негласною роботою, зокрема за оперативно-розшуковими заходами органів дізнання.

Після смерті Сталіна відбувається поступова відмова від практики закріплення всездозволеності в нормативних актах, що регламентують оперативно-розшукову діяльність. У системі МВС під оперативно-розшуковою діяльністю стали розуміти систему розвідувальних (пошукових) заходів, які здійснюються переважно негласними засобами та методами з метою попередження, розкриття злочинів і розшуку злочинців.

Слід сказати, що період з 70-х років ХХ ст. до розпаду СРСР та утворення незалежних держав – це період відносної стабілізації правового регулювання й одночасно підготовки «революційних» змін правового регулювання оперативно-розшукової роботи. У МВС СРСР в 1974 році ухвалено «Настанову з агентурної роботи міліції», яка і була основою для створення відповідних нормативних актів у незалежній Україні.

Зі змінами в нормативних актах змінювались і назви справ: агентурна справа, справа оперативної розробки, справа попередньої оперативної перевірки, кримінально-розшукова справа, оперативно-пошукова справа, розшукова справа. Та сутність залишалася незмінною: документування злочинної діяльності, добування доказової бази, розкриття злочинів, розшук злочинців.

З ухваленням у лютому 1992 року Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» розпочався сучасний етап оперативно-розшукової діяльності загалом та ведення оперативно-розшукових справ зокрема. З правового регулювання негласної роботи в основному на підзаконному рівні зроблено різкий стрибок на рівень законодавчої регламентації

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [28] – перший в сучасній українській історії нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що відкрито регулює таємну роботу правоохоронних органів і спецслужб України. З його набуттям законної сили правове регулювання оперативно-розшукової діяльності було переведено в якісно новий режим. Замість закритої відомчої регламентації розшукової роботи, що не гарантувала дотримання прав і свобод людини, з лютого 1992 року в Україні з'явилися єдині для всіх спецслужб та правоохоронних органів правила їхньої негласної діяльності, відкриті для ознайомлення кожним громадянином.



Крім того, ухвалення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» створило реальні передумови для формування нової галузі українського законодавства в галузі оперативно-розшукової діяльності – оперативно-розшукового законодавства.

3 червня 2016 року у Верховній Раді було зареєстровано проект Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», який у разі його схвалення замінить чинний Закон про ОРД. Йдеться про законопроект № 4778 «Про оперативно-розшукову діяльність» [29]. На думку депутатів, чинний Закон про ОРД застарілий, а його норми не відповідають положенням законодавства. Іншою важливою причиною ухвалення нового закону є неузгодженість законодавства, яке регулює оперативну та процесуальну діяльність, з огляду на ухвалення нового КПК. Через законодавчу неврегульованість узгодження та санкціонування оперативно-слідчих заходів і негласних слідчих дій вимагає тривалого часу, що негативно впливає на їхні результативність і ефективність.

Ще більшої актуальності згадані питання набули з набуттям чинності законів «Про Національну поліцію», «Про Національне антикорупційне бюро України» і «Про Державне бюро розслідувань». При цьому чинний закон про ОРД не відповідає повною мірою вимогам практики Європейського суду з прав людини.

Аналіз правового регулювання оперативно-розшукової діяльності дає змогу виявити зміну його характеру з часом. На ранніх етапах державності верховна влада лише ставить завдання з розшуку особливо довіреним особам, наділяючи їх необхідними повноваженнями, у тому числі іноді минулим числом. Потім правові акти все більш детально регулюють способи отримання та передачі відомостей, набуваючи характеру навчальних посібників, які поширювали досвід кращих розшуковців і розвідників. І нарешті, в актах з'являються норми, що встановлювали межі повноважень керівників розшуку та їхніх співробітників, у тому числі секретних.

З рівнем правового регулювання оперативно-розшукової діяльності прямо пов'язана її результативність. Недостатня врегульованість відкриває простір для впливу суб'єктивного фактора, причому цей вплив має і позитивний, і негативний характер. Для односторонності тлумачення і результативності оперативно-розшукової діяльності прийняття нового нормативного акту є доцільним та необхідним.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горяинов К.К. Оперативно-розыскная деятельность : [учебник] / К.К. Горяинов, В.С. Овчинский, А.Ю. Шумилов. – М., 2002. – 794 с.
2. Власов В.И. Организация розыска преступников в России в XIX–XX вв. (историко-правовое исследование) / В.И. Власов, Н.Ф. Гончаров. – Домодедово, 1997. – 217 с.

3. Горяинов К.К. Оперативно-розыскная деятельность : [учебник] / К.К. Горяинов, В.С. Овчинский, А.Ю. Шумилов. – М., 2002. – 794 с.
4. Пашенко О.Ю., Водотика С.Г. З історії правоохоронних органів Півдня України / О.Ю. Пашенко, С.Г. Водотика. – Херсон : АЙЛАНТ, 1999. – 74 с.
5. Гуржій О. Українська козацька держава в другій половині 17–18 ст.: кордони, населення право / О. Гуржій. – К., 1996. – С. 133.
6. Гурбик А. Правові відносини та судочинство в Запорозькій Січі / А. Гурбик. – К., 1993. – С. 29.
7. Голобуцький В.О. Запорозька Січ в останні роки свого існування. 1734–1775 / В.О. Голобуцький. – К., 1961. – С. 18–19, 95, 150–152.
8. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2-х т. / Н. Полонська-Василенко. – К. : Либідь, 1995. – С. 126.
9. Архів Коша Нової Запорозької Січі. Опис справ 1713–1776. – Вид. друге, доп. і випр. – К., 1994. – С. 27, 34, 117.
10. Кузьмічов В.С. З історії розвитку знання про криміналістичні засоби і методи слідчої діяльності / В.С. Кузьмічов // Науковий вісник Академії внутрішніх справ. – 1996. – № 1.
11. Слабченко М. Паланкова організація Запорозьких Вольностей // ВУАН. Праці Комісії для вивчення історії західно-руського та українського права / М. Слабченко. – К., 1929. – Вип. 6. – С. 29–31, 243.
12. Пашенко О.Ю., Водотика С.Г. З історії правоохоронних органів Півдня України. – Херсон: АЙЛАНТ, 1999. – 74 с.
13. Линовский В. Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. – М., 1902. – 124 с.
14. Горяинов К.К. Оперативно-розыскная деятельность : [учебник] / К.К. Горяинов, В.С. Овчинский, А.Ю. Шумилов. – М., 2002. – 794 с.
15. Мулукаев Р.С. Общеуголовная полиция дореволюционной России. – М., 1979.
16. Словник іншомовних слів. – Головна редакція УРЕ. – К., 1974. – 776 с.
17. Ярмыш А.Н. Наблюдать неотступно / А.Н. Ярмыш. – К., Юринформ. – 1992; Ярмыш А.Н. Методы оперативной работы розыскных учреждений царской России / А.Н. Ярмыш // Бюллетень по обмену опытом работы МВД Украины. – 1994. – № 113/114. – С. 44–46.
18. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2-х т. / Н. Полонська-Василенко. – К. : Либідь, 1995. – С. 126.
19. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2-х томах – К.: Наукова думка, 1996.
20. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття / І. Нагаєвський. – К. : Український письменник, 1993.
21. Сідак В.С. Національні спецслужби в період Української революції 1917–1921 рр. (невідомі сторінки історії) : [монографія] / В.С. Сідак. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 1998.
22. Гапон О.А. Оперативно-розшукові і розвідувально-пошукові заходи, нормативне регулювання : [монографія] / О.А. Гапон, І.Р. Шинкаренко. – К. : РВВ МВС України, 2002. – 312 с.
23. Михайленко П.П. Історія міліції України у документах і матеріалах : у 3 т. / П.П. Михайленко, Я.Ю. Кондратьєв. – Т. 1. – К., Генеза, 1997. – 499 с., Т. 2. – К. : Генеза, 1999. – 406 с.
24. Горяинов К.К. Оперативно-розыскная деятельность : [учебник] / К.К. Горяинов, В.С. Овчинский, А.Ю. Шумилов. – М., 2002. – 794 с.
25. Зернова Т.М. Зарождение и развитие историографии советского уголовного розыска / Т.М. Зернова. – Академия МВД СССР. – М., 1981.
26. Якимов И.Н. Агент уголовного розыска / И.Н. Якимов // Рабоче-крестьянская милиция. – 1923. – № 5. – С. 21–24.
27. Потапов С.М. Розыск обвиняемого // Административный вестник / С.М. Потапов. – 1925. – № 1. – С. 17–21; Потапов С.М. Установление личности. Активный письменный розыск / С.М. Потапов // Административный вестник. – 1928. – № 4. – С. 14–19.
28. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність»: станом на 1 лютого 2016 р.. – Харків : Право, 2016. – 26 с.
29. Законопроект №4778 «Про оперативно-розшукову діяльність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59321.