

УДК : 343.97

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ КАРНОГО РОЗШУКУ ОВС УКРАЇНИ

Біляєв В. О.

Донецький юридичний інститут, м. Донецьк, Україна

У статті розглянуто актуальні аспекти нормативно-правового забезпечення діяльності підрозділів карного розшуку ОВС України. Визначено перспективи законодавчої та відомчої регламентації питань організації діяльності оперативних працівників.

Ключові слова: підрозділи карного розшуку, правова основа, правове регулювання.

Органи внутрішніх справ, структурним елементом яких є підрозділи карного розшуку, належать до органів державної виконавчої влади, а тому правові підстави та порядок їх діяльності являються об'єктом нормативно-правової регламентації. У відповідності до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» були визначені права та обов'язки підрозділів карного розшуку як суб'єктів ОРД [1]. Додаткові правові положення, якими регламентується діяльність оперативних працівників як робітників міліції закріплені у законі України „Про міліцію” [2]. Відповідно ж до Кримінального процесуального кодексу України оперативним працівникам карного розшуку надається право здійснювати гласні та негласні слідчі дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого та прокурора (стаття 41 КПК) [3], що, поряд з іншим, визначає їх кримінально-процесуальні повноваження. Проте, окремий нормативно-правовий акт, яким було б визначено правовий статус підрозділів карного розшуку та систематизовано повний перелік прав та обов'язки оперативних працівників, на сьогодні, відсутній, що, свідчить про недосконалість та недостатність правового забезпечення їх діяльності. Сучасний стан неповної регламентованості на законодавчому рівні повноважень оперативних працівників служби карного розшуку визначає чисельні колізії широкого спектру оперативно-службовій діяльності практичних підрозділів, які призводять до:

1. Перенавантаження оперативного складу функціями, що непов'язані з безпосереднім виконанням їх основного комплексного завдання – здійснення оперативно-розшукової протидії злочинності.

2. Відсутності системної організації діяльності підрозділів карного розшуку через прорахунки у визначенні стратегічних пріоритетів спрямування сил цієї служби. Дана проблема деталізується як прямий причинно-наслідковий зв'язок між організаційними факторами функціонування системи підрозділів карного розшуку, при

якому їх нормативно регламентовані завдання та повноваження впливають на досягнення загальної стратегічної мети.

Означені та інші проблеми пов'язані, в першу чергу, з сучасними недоліками нормативно-правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності взагалі та неоднозначним розумінням законодавцем, науковцями і практиками правової основи діяльності оперативних підрозділів, що й визначає актуальність розглядуваних у статті питань.

Питання правового регулювання діяльності оперативних служб органів внутрішніх справ та кримінального розшуку, зокрема, традиційно розглядаються у оперативно-розшуковому контексті. Загальні правові засади функціонування оперативних підрозділів та проблеми нормативного забезпечення окремих напрямів діяльності досліджувались такими вченими як О.М. Бандурка, Б. И. Бараненко, О. М. Джужа, Е.О. Дідоренко, О.Ф. Долженков, І.П. Козаченко, Д.Й. Никифорчук, В.А. Некрасов, В.Л. Регульський, І.В. Сервецький, І.Р. Шинкаренко [4; 5; 6; 7; 8; 9; 14] та багатьма іншими. Незважаючи на це загальна ідея щодо необхідності прийняття «односуб'єктних» законів з метою правової регламентації діяльності окремих служб ОВС так і залишається невтіленою на законодавчому рівні, що, на нашу думку, також пов'язано з недостатнім дослідженням відповідних проблем.

Метою статті є з'ясування сучасного стану та проблем правового забезпечення діяльності підрозділів кримінального розшуку органів внутрішніх справ України з метою визначення нормотворчого напрямку формування оперативно-розшукової стратегії протидії злочинності.

Необхідність правового регулювання діяльності правоохоронних органів та їх оперативних підрозділів визначається основним призначенням правового регулювання як цілеспрямованого впливу за допомогою правових (юридичних) засобів на поведінку людей та суспільні відносини [10, С.257]. У більш широкому контексті йдеться про спеціальну діяльність держави в особі її органів і посадових осіб з впорядкування суспільних відносин, шляхом встановлення правових норм і прийняття індивідуально-регламентованих рішень з юридично важливих питань, що виникають у межах цих відносин [11, С.163].

Правове регулювання є дією права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, якими є норми права. Сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до потреб і дозволів, що містяться у відповідних нормах становить механізмом правового регулювання. Складовими такого механізму є: норми права (або правова основа), зі змісту яких починається правовий вплив на суспільні відносини; правові відносини, тобто суспільні відносини, що реалізуються в межах визначених нормами права; акти реалізації прав та обов'язків – діяльність суб'єктів, що виконують переписи правових норм [12, С.219-220]. Відповідно до цього, механізм правового регулювання системи підрозділів кримінального розшуку є реалізацією оперативними працівниками прав та обов'язків під час здійснення ними повноважень, що передбачені нормами права.

Тривалі дискусії щодо віднесення до правової основи оперативно-розшукової діяльності різних за юридичною силою нормативно-правових актів, визначили сучасний, фактично, подвійний правовий статус оперативних підрозділів. Так, з одного боку, їх права та обов'язки регламентовані на законодавчому рівні, а з

іншого – відомчими інструкціями та наказами, значний перелік яких становить державну таємницю.

В часи існування СРСР незважаючи на різні точки зору щодо природи та змісту оперативно-розшукової діяльності, позиції вчених, як правило, збігалися відносно її правової основи, до якої відносили законодавчі акти, відомчі накази, настанови та інструкції. Таке місце відомчих нормативних актів у складі правової основи оперативно-розшукової діяльності пояснюється недостатньою на той час регламентацією ОРД у законодавчих актах [13].

Серед сучасних українських науковців переважає думка про віднесення до правової основи оперативно-розшукової діяльності виключно законодавчих актів [8]. Проте це положення дотепер не реалізовано у правотворчій діяльності, адже у такому випадку регламентація прав та обов'язків оперативних підрозділів та їх працівників має здійснюватись виключно законами. Враховуючи, що основне спрямування сил карного розшуку полягає у реалізації ними негласних заходів, у оперативно-розшуковій науці склалося переконання про необхідність регламентації питань організації і тактики проведення оперативно-розшукових заходів за допомогою відомчих нормативно-правових актів. До того ж закон не може мати статус обмеженого доступу. Тому додатково виникають ще й наступні питання:

1. Чи потребують повноваження оперативних підрозділів та їх працівників додаткової регламентації у законі, окрім законодавчого закріплення їх прав та обов'язків?

2. Які саме нормативні положення організації і тактики оперативно-розшукової діяльності потребують віднесення до державної таємниці та чи є дотримання такого загального принципу доцільним в сучасних умовах?

Вагомою тезою, яка підтверджує необхідність віднесення до джерел правового регулювання оперативно-розшукової діяльності виключно законодавчих актів є те, що процес правового регулювання пов'язаний зі збереженням принципу законності, і передбачає перш за все порушення на законодавчому рівні [14, С. 18]. Додатковим аргументом цього є норма статті 19 Конституції, відповідно до якої виключно законом мають бути передбачені не лише підстави і повноваження, але і спосіб діяльності відповідних підрозділів та їх посадових осіб.

Розглядаючи цю проблему з точки зору необхідності узгодження законодавства України з міжнародно-правовими стандартами, та спираючись на принцип верховенства права, закріплений у ст. 8 Конституції, ми переконані, що правовою основою діяльності підрозділів карного розшуку, необхідно вважати виключно законодавчі акти, тобто Конституцію і закони України. Потрібно також погодитись з тим, що повноцінна законодавча регламентація діяльності оперативних підрозділів має не тільки заповнити порожні місця у законодавстві, але й усуне підґрунтя для маніпулювань відносно незаконності ОРД і поширених порушеннях у цій сфері [15, С. 94].

Сучасний погляд, відповідно до якого до правової основи оперативно-розшукової діяльності додатково відносять підзаконні нормативні акти пояснюється їх взаємопов'язаністю із законами та тим, що у практичній діяльності може виникати необхідність здійснення оперативно-розшукових заходів в умовах недостатньої законодавчої регламентації, а тому оперативні працівники в своїх діях повинні керуватися нормами, які закріплені у відомчих актах та, відповідно, доповнюють прогалини законодавства [16, С. 22-24]. Схожої думки дотримуються також законодавці

Росії та Білорусі, які відносять до правової основи оперативно-розшукової діяльності відомчі нормативно-правові акти [17; 18]. У тому ж контексті визначаються окремі рівні правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Вони розглядаються в залежності від юридичної сили нормативного акту і просторових меж поширення його дії. Відповідно визначають три рівні правового регулювання, а саме:

1. Базовий або конституційний рівень, де правове регулювання здійснюється на рівні конституції.

2. Середній рівень передбачає правове регулювання суспільних відносин у кодексах і законах.

3. Деталізований рівень правового регулювання складають підзаконні нормативно-правові акти, які в свою чергу поділяються на нормативні акти законодавчої та виконавчої влади; нормативні акти міжвідомчого характеру; нормативні акти суто відомчого характеру [11, С.166].

Викладений погляд на природу правової основи оперативно-розшукової діяльності дозволяє виділити у її складі два елементи – основний, або законодавчий, що відображає перші два рівні правового регулювання та допоміжний, який, безпосередньо, не становить правової основи ОРД, а лише деталізує законодавство. На нашу думку, такий підхід не суперечить принципам і суті правової держави, тому що відомчі нормативні акти здійснюють лише тлумачення норм, які існують у законодавчих актах [9].

Законодавчі та інші нормативно-правові акти, які становлять основу діяльності підрозділів карного розшуку можна класифікувати в залежності від спрямованості правового регулювання суспільних відносин:

1. Нормативні джерела, що визначають загальну правову основу, принципи та стратегічні завдання діяльності всіх правоохоронних органів: Конституція України, міжнародні договори та угоди, укази Президента, що стосуються загальних питань протидії злочинності, постанови Верховної Ради України.

2. Законодавчі акти та відомчі накази, що регламентують питання організації діяльності оперативних підрозділів та визначають правові умови застосування сил та засобів оперативно-розшукової діяльності, права та обов'язки оперативних працівників, порядок взаємодії з підрозділами слідства під час кримінального провадження та використання результатів негласних слідчих дій: Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України, закони України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про міліцію”, “Про прокуратуру”, “Про Службу безпеки України”, Наказ МВС України „Про затвердження Інструкції про оперативно-розшукову діяльність органів внутрішніх справ”, тощо.

3. Нормативно-правові акти з питань протидії окремими видами злочинної діяльності: закони України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними”, “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, Наказ МВС України „Про затвердження Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” та ін. [19].

Враховуючи широку спрямованість діяльності підрозділів карного розшуку

зважимо і на те, що проблема правового регулювання їх діяльності не може розглядатися в якості суто оперативно-розшукової. Різні аспекти цієї діяльності також входять у предмет вивчення галузей права, які регулюють діяльність широкого кола суб'єктів протидії злочинності та правовідносин, що виникають як результат цього у відповідних сферах правоохоронної практики. Тому система правового регулювання діяльності підрозділів карного розшуку є комплексом норм конституційного та кримінального права, кримінального процесу, адміністративного права та адміністративної діяльності, оперативно-розшукового законодавства та деяких інших галузей.

Потреба деталізації та тлумачення порядку реалізації повноважень оперативних працівників у нормативно-правових актах МВС, на нашу думку, також існує. Це пояснюється, перш за все тим, що діяльність оперативних підрозділів відбувається за відсутності стабільних умов функціонування їх системи. Ускладнення оперативної обстановки на певній території обслуговування чи за окремою лінією роботи вимагає управлінського втручання та організаційного корегування заходів, що здійснюються. Такий стан потребує своєчасної відомчої правотворчості, адже це дозволяє нормативно впорядковувати діяльність оперативних підрозділів в умовах, які не можуть бути передбачені законодавцем.

Поряд з тим залишаються проблемними питання дотримання державної таємниці під час видання та обігу відомчих нормативно-правових актів. Наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440 «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» та інші нормативно-правові документи не надають відповіді на питання, що потрібно відносити до форм та методів оперативно-розшукової діяльності. В той же час, накази МВС, які регламентують порядок дій працівників оперативних підрозділів, як правило, мають гриф обмеження «таємно» або «цілком таємно». На нашу думку, доцільним є віднесення до державної таємниці не нормативної інформації про оперативно-розшукові та негласні слідчі, а лише тих відомостей, у тому числі й про негласні джерела інформації, які мають відношення до заходів, що проводились чи плануються практичними оперативними підрозділами.

Проте, на нашу думку, виключно на законодавчому рівні має здійснюватись нормативно-правова регламентація загальних питань порядку проведення оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують конституційні права громадян. Потребують чіткого законодавчого закріплення повноваження посадових осіб оперативних підрозділів під час підготовки та проведення цих заходів. Така необхідність раніше вже була нами обґрунтована з позиції дотримання принципу верховенства права та вимог Конституції.

Викладене в значній мірі узгоджується з нормотворчим досвідом країн Європейського Союзу та США де регламентація правового режиму отримання оперативної інформації під час поліцейської розвідки міститься у відкритих законодавчих та інших нормативних актах. Разом з тим, специфіка нормативно-правової регламентації діяльності правоохоронних відомств цих країн виявляється у наданні оперативним підрозділам при здійсненні оперативно-розшукових заходів значних можливостей при належній високій відповідальності працівників і розвинутих формах контролю [15, С. 95].

Часткове вирішення проблеми законодавчого та відомчого нормативного регулювання діяльності оперативних підрозділів намітилося в результаті процесуалі-

зації ОРД шляхом закріплення у Кримінальному процесуальному кодексі поняття, переліку та загальних підстав проведення негласних слідчих дій. Замість джерел доказів, напрацьовані та належним чином оформлені оперативним працівником фактичні дані, отримані в результаті негласних розшукових дій відповідно до ст. 84 КПК відразу стають доказами у кримінальному провадженні. Окремі з таких дій складають групу оперативно-технічних заходів, які здійснюються в особливому порядку з метою протидії тяжким та особливо тяжким злочинам. Але законодавче визначення їх переліку та змісту тривалий час було відсутнє, незважаючи на широку практику використання таких заходів та результати їх легалізації у кримінальному процесі. Означена проблема додатково підтверджує тезу про недоцільність віднесення до державної таємниці відомчих нормативно-правових актів. Сумісна Інструкція, яка в це час розробляється ГПУ, МВС, СБУ та іншими органами виконавчої влади «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» вже не передбачає отримання грифу обмеженого користування.

Таким чином, потрібно констатувати лише часткове вирішення питань нормативно-правового забезпечення діяльності підрозділів карного розшуку ОВС України. Створення повноцінної нормативної бази їх діяльності можливе лише у випадку усвідомлення законодавцем потреби прийняття окремих односуб'єктних законів, що регламентують діяльність оперативних служб ОВС, зокрема й підрозділів карного розшуку. Такий підхід спрямовано на максимальне пристосування норм права потребам практики, через унеможливлення відомчої плутанини та досягнення чіткого розуміння оперативними працівниками власних прав і обов'язків під час здійснення оперативно-службової діяльності.

Список літератури:

1. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України : від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992, – № 22. – Ст.303.
2. Про міліцію : Закон України : від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст.20: З наступними змінами та доповненнями.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінально-процесуального кодексу України» станом на 02 липня 2012 року: (Відповідає офіц.текстові) – К.:Алерта, 2012.- 304 с.
4. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність . Частина 1: підручник / Бандурка О. М. – Харків : вид-во Нац. університету внутр. справ. 2002. – 336 с.
5. Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятия, принципы, правовое обеспечение) : часть первая: [учебное пособие] / Э. А. Дидоренко, Б. И. Бараненко, В. А. Глазков и др ; под. ред. проф. Э.В. Виленской МВД Украины. – Луганск : РНОЛАВД, 2006. – 245 с.
6. Оперативно-розшукова діяльність : [навч. посіб.] / Є. М. Мойсеев, О. М. Джужа, Д. Й. Никифорчук та ін ; за ред. проф. О. М. Джужа. – К. : Правова єдність, 2009. – 310 с.
7. Козаченко І. П. Оперативно-розшукова діяльність як державо-правова форма боротьби зі злочинністю. – К. : УАВС. – 1995. – 44 с.
8. Сервецький І. В. Науково-практичний коментар Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” / Сервецький І. В. – К., Парламентське видання, 2002 – 312с.
9. Шинкренко І Р., Некрасов В.А. До питання про теоретичну суть агентурного методу оперативно-розшукової діяльності. Організаційно-тактичні основи боротьби з організованою злочинністю. Додаток до вип.№1. Вісн. ЛІВС НАВСУ Луганськ 1999;
10. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА : М, 1998. - 570с.
11. Оперативно-разыскная деятельность: Учебник / Под. Ред. К,К Горяинова, В.С. Овчинского, А.Ю. Шумилова.- М.: ИНФРА-М, 2002.- 794 с.

12. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник // За ред. проф. В.В. Копейчикова.- К.: Юрінком, 1997.
13. Сенилов Г.К. Основы оперативно-розыскной деятельности советской милиции. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1975. – С. 45 – 58;
14. Регульський В.Л. Оперативно-розшукова діяльність ОВС: правові та організаційні основи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К.: НАВСУ, 1997. – 27 с.
15. Основы оперативно-розыскной деятельности: Учебник для юридических вузов / Под ред. В.Б. Рушайло. Изд. 3-е, стереотипное.- СПб.: Издательство «Лань», 2001.- 720с.
16. Филипенко Н.Э. Деятельность оперативных подразделений пенитенциарных учреждений по профилактике правонарушений среди женщин, отбывающих наказание: Дис. ... канд. юрид. наук 21.07.04 / Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2001, 262с.
17. Басецкий И.И. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь “Об оперативно-розыскной деятельности” // Пути совершенствования ОРД в условиях правовой реформы. – Минск, 1993. – С.10;
18. Федеральный Закон “Об оперативно-розыскной деятельности”. – М., 1995. – С.2.
19. Шинкаренко І.Р. Правові та організаційно-тактичні питання діяльності підрозділів кримінального пошуку органів внутрішніх справ (за матеріалами органів внутрішніх справ України): Дис. КЮН.- Харків: Уніс, 1997. 302с.

Билиев В.О. Современное состояние и проблемы правового обеспечения деятельности подразделений уголовного розыска ОВС Украины / В.О. Билиев // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 2. 2012. – С. 252-258.

В статье рассмотрены актуальные проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности подразделений уголовного розыска ОВД Украины. Определены перспективы законодательной и ведомственной регламентации вопросов организации деятельности оперативных сотрудников.

Ключевые слова: подразделения уголовного розыска, правовая основа, правовое регулирование.

Bilyaev v.O. the Modern state and problems of the legal providing of activity of subdivisions of criminal search of OVS Ukraine / V.O. Bilyaev Zakharov // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 2. 2012. – P. 252-258.

The issues of the day of the normative-legal providing of activity of subdivisions of criminal search of OVD of Ukraine are considered in the article. The prospects of legislative and department regulation of questions of organization of activity of operative employees are certain.

Keywords: subdivisions of criminal search, legal framework, legal adjustments.