

**К. М. Рудой**

### **ОРГАНИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ**

*У статті розглянуто концептуальні основи забезпечення міжнародної безпеки органами внутрішніх справ. Досліджуються напрямки діяльності органів внутрішніх справ України з протидії загрозам міжнародної безпеки. Основними міжнародними принципами поліцейської діяльності у сфері забезпечення міжнародної безпеки є захист прав і свобод людини, дотримання законності та правопорядка. Предложено напрямки удосконалення діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню міжнародної безпеки.*

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, міжнародна безпека, правопорядок, захист прав і свобод людини, транснаціональна злочинність.

### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ТА КРИМІНАЛІСТИКИ**

УДК 351.745

**Р. П. Позюбанов**

### **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*У статті проаналізовано правові джерела Європейського союзу щодо дотримання прав громадян під час проведення поліцією європейських країн заходів, які можуть тимчасово обмежувати права громадян, а також впровадження європейського досвіду в діяльність правоохоронних органів України.*

**Ключові слова:** правове забезпечення, оперативно-розшукова діяльність, правоохоронні органи.

*Постановка проблеми.* Ефективність правового впливу на суспільні відносини в сфері організаційно-правового забезпечення оперативно-розшукової діяльності як органів внутрішніх справ України, так і поліції країн Європейського Союзу (далі – ЄС), залежить не тільки від їх природи та особливостей, скільки від правильно знайденого методу регулювання, за допомогою якого правові положення та приписи реалізуються у фактичній поведінці суб'єктів оперативно-розшукової діяльності. За допомогою правового регулювання нормами законодавчих та підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів оперативно-розшукову діяльність можна визначити як державну, підзаконну діяльність, що здійснюється суб'єктами, відповідно до їх повноважень, результати якої визначаються як законні за умови дотримання режиму законності в процесі її провадження.

У кожній державі ЄС механізм адміністративно-правового регулювання оперативно-розшукової діяльності поліції має свої історичні та національні особливості. У країнах США та державах-членах Європейського Союзу розшукова діяльність поліції ґрунтується на принципах демократії: прозорості, громадського контролю, умов оплатності за інформацію, що має оперативний інтерес для поліції та

ін. Формування правових приписів Європейського Союзу побудовано на відповідних принципах, які є самостійними джерелами права. Інтеграційний характер правової системи ЄС обумовлює особливу роль принципів права у зближенні (гармонізації й уніфікації) законодавства країн-членів. Ще однією особливістю принципів права ЄС за їхнім функціональним значенням є перетворюючий характер, який впливає із соціальної сутності самого права Європейського Союзу. На відміну від багатьох норм національного, норми права ЄС не стільки закріплюють уже сформовані суспільні відносини, скільки змінюють, перетворюють їх, і нерідко забезпечують їхній розвиток у заздалегідь заданому напрямку або навіть сприяють створенню нових суспільних відносин, яких не існувало раніше, що є актуальним у сучасному розвитку України.

Окрім бажання увійти в ЄС на новому етапі розвитку України доцільно поряд з іншими загально-ідеологічними заходами, насамперед провести в країні комплекс заходів щодо удосконалення обізнаності громадян нашої країни відносно загальної правової культури, а також стану людини у сучасній європейській культурі тощо. Сьогодні європейська культура розкриває образ людини постмодерної європейської правової культури. Якість нового типу європейця залежить від: шкали цінностей суспільства в якому він проживає й місця у ній людини; від знань про сутність людини, її образу в праві; спроб усвідомлення причин і намагань попередження злочинності тощо. В аксіологічній системі європейської постмодерної правової культури (верховенство права, рівності, шанування до людської гідності, свободи, демократії, справедливості, толерантності, не насильства тощо), статусом найвищої цінності в національному та міжнародному просторі наділено саме людину. Європейське мислення визнає наявність поза раціональних елементів у праві (відображення насамперед ідеології християнства), що творчо впливає на формування особистості, допомагає їй пережити непоодинокі гіркі прояви сучасної екзистенціальної ситуації. Усе це зумовлює необхідність утвердження парадигми одухотвореної раціональності, яка синтезує досягнення науки, філософії і християнського гуманізму. Такі процеси інтеграції зумовлюють утвердження людини як суб'єкта права власної країни, так і права європейської спільноти [3, с. 11-12].

Загальнозначущі європейські стандарти у сфері поліцейської діяльності по попередженню злочинності, розкритті та розслідуванні, призначення та виконання покарань визнають вищими щодо національних норм та є орієнтиром у гуманізації і раціоналізації інституту покарання, ґрунтуються на гуманній доцільності. У юридичній літературі міжнародні стандарти визначаються як – міжнародно-правові норми і принципи, які закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права у тих чи інших сферах міждержавного співробітництва.

На монографічному рівні цю проблему, яка наближена до діяльності правоохоронних органів в розрізі перебудови кримінального процесу у контексті європейських стандартів, досліджував В. Т. Маляренко, який зазначає, що загальновизнані міжнародні стандарти в галузі здійснення судочинства і забезпечення додержання прав людини містяться в таких міжнародно-правових актах, як Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), Загальна декларація прав людини (1948 р.), Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах (1959 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), Європейська конвенція про видачу правопорушників (1957 р.), Основні принципи незалежності судових органів (1985 р.), Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах (1972 р.), Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила») (1985 р.) [4, с. 12-13].

В свою чергу, до цього переліку законодавчих джерел ЄС пряме відношення має

Лісабонський договір, на підставі якого в системі і змісті принципів права ЄС напрацьовані істотні зміни і доповнення, формується єдина і взаємозалежна комплексна система його принципів. Уводиться поняття «цінності Союзу», збагачується зміст багатьох принципів права, ряд основних із них зводиться до рангу цінностей Союзу, більш детально закріплюються інтереси, і принципи, які визначають відносини ЄС з рештою світу, більш чітко встановлюються принципи, які регулюють відносини між Союзом і державами – членами, основні принципи які регулюють межі компетенції Союзу та її здійснення. Уводиться принцип установалення привілейованих відносин ЄС із сусідніми державами.

При дослідженні питання втілення Європейських правових стандартів і норм щодо оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ у сучасних умовах розвитку України важливо врахувати досвід західноєвропейських країн, які визначаються світовою спільнотою взірцем справжньої демократії та цивілізованості. Порівняльне правознавство, як один із універсальних методів юридичної науки, дає можливість розкрити сутність досліджуваних юридичних конструкцій через їх зіставлення з аналогічними елементами інших правових систем [5, с. 13-18].

Важливе значення для розуміння генезису проблеми оперативно-розшукової діяльності у західноєвропейських країнах мають наукові праці як дореволюційних вчених, так і фахівців у цій галузі радянської доби та сучасності. Однак, у вітчизняній науці до цього часу не повністю з'ясовано сутність оперативно-розшукової діяльності поліції та спецслужб західноєвропейських країн, їх значення для правозастосовної діяльності, не проаналізовані недоліки використання оперативно-розшукової інформації, у т.ч. щодо питань запобігання злочинів у зазначених країнах з огляду на сучасні тенденції та впливу на цей процес Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ). Викладене ускладнює виявлення тих засад, які можуть бути об'єктом дослідження й використання законодавства країн ЄС у національній теорії, законодавстві й практиці щодо оперативно-розшукової діяльності ОВС України.

Виходячи із зазначеного, за мету дослідження цього проблемного питання маємо проаналізувати лише найсуттєвіші з них у тих країнах, досвід яких, є для вітчизняної теорії законодавства й практики найприйнятнішим. Наше дослідження переважно буде ґрунтуватись на законодавстві таких європейських країн, як: Франції, ФРН, Великої Британії – країн із злагодженою й ефективною системою законодавства щодо розбудови соціальної, демократичної, правової держави яку останнім часом намагається наслідувати Україна [6, с. 8-25].

Аналіз законодавства й практики європейських країн свідчить про те, що в них оперативно-розшуковій діяльності поліції відводиться провідне місце у боротьбі зі злочинністю та захисту прав людини. Як зазначають фахівці, саме за допомогою спеціальних засобів, форм та методів оперативно-розшукової діяльності ними розкриваються понад 85 % всіх зареєстрованих злочинів [7, с. 22]. При цьому у вказаних країнах спеціального законодавчого визначення поняття «оперативно-розшукова діяльність» не існує. Не оперують цим поняттям у вказаних країнах також і галузеві юридичні науки.

Заходи поліції із запобігання, припинення й розкриття злочинів у правових актах, зокрема європейських і інших країнах називаються: «поліцейським дізнанням», «поліцейським розслідуванням», «поліцейським процесом», «діями по збиранню доказів для суду», «поліцейською розвідкою», «поліцейським розшуком», «поліцейським правом». Наприклад, у Великій Британії поліція віднесена до органів переслідування. Загальне керівництво поліцейськими службами покладено на Міністра внутрішніх справ. У Франції такі функції покладаються на національну поліцію і національну жандармерію. Остання входить до структури Міністерства оборони. У

ФРН існує міжвідомча структура поліцейських органів. Важливе місце в структурі вказаних і інших західних країнах посідає розвідувальна служба поліції, яка входить до складу підрозділів поліцейського розшуку.

Порівняльне дослідження законодавчих актів, які регулюють ОРД європейських країн, дає підстави для висновку, що поліцейські заходи за своїм змістом, з огляду на вітчизняне законодавство щодо оперативно-розшукової діяльності поєднують у собі розшукові, оперативно-розшукові заходи й слідчі дії. Серед основних негласних поліцейських заходів (методів) можна виділити наступні: візуальне спостереження (у т.ч. із застосуванням технічних засобів); контроль (перлюстрація) поштової кореспонденції; контроль телефонних та інших переговорів; агентурне проникнення; контрольована поставка. Наприклад, одним із обов'язків таких підрозділів є організація зовнішнього спостереження за певними криміногенними об'єктами та особами, схильними до вчинення злочинів, з метою запобігання їх вчинення (кримінальна превенція) та затримання підозрюваних осіб на місці підготовки до прогнозованого вчинення або замаху на злочин. У процесі такої діяльності широко використовуються сучасні технічні засоби [8, с. 85-87]. В той же час Європейський суд по правам людини коментуючи зміст ст. 8 (2) Конвенції європейських держав з прав людини, встановлює: по-перше, що всяке спостереження повинно вестися «на підставі закону», по-друге, воно застосовується у разі «необхідності захисту демократичних інститутів» і, по-третє, всяка система спостереження повинна включати «адекватні й ефективні гарантії проти зловживань». Це було зроблено Європейський суд по правам людини після аналізу чинного законодавства та звернень до цього суду громадян європейських держав, що і стало наслідком надання вказаних рекомендацій щодо змін по зазначеному напрямку.

В той же час чинне законодавство цих країн під впливом громадськості та з метою удосконалення поліцейської діяльності щодо запобігання порушень закону і прав людини, протягом минулого десятиліття постійно розширюється. Оперативно-розшукова діяльність поліції європейських країн викликає бурхливі дискусії в наукових, політичних і правозахисних колах. З цього приводу існує дуже широкий спектр думок – від констатації повної несумісності негласної частини поліцейського дізнання з основними принципами правової держави до абсолютизації ролі попереджувальної та розшукової діяльності у боротьбі зі злочинністю й особливо з організованими її формами та значення для кримінального судочинства.

Узагальнюючи підходи до правового регулювання оперативно-розшукової діяльності поліції у європейських країнах й використання оперативно-розшукових засобів у оперативно-розшуковому запобіганні та розкритті злочинів можна констатувати: законодавство цих країн передбачає такий порядок таємної оперативно-розшукової діяльності поліції, яка дозволяє їй, з одного боку, успішно виявляти значну кількість найнебезпечніших злочинів, які готуються або вчиняються професійними злочинцями й організованими злочинними угруповуваннями і попереджувати їх діям, а з другого боку, дає суспільству можливість вести досить жорсткий і ефективний громадський контроль з метою нейтралізації негативних проявів в діяльності поліції, яка може зашкодити інтересам конкретних осіб, суспільству та державі. При цьому, європейське законодавство виходить із того, що втручання в особисте життя громадян, характерне для діяльності поліції, звичайно ж з погляду інтересів абстрактної особи – є злом, але злом необхідним й вимушеним, що є засобом забезпечення її ж особистої безпеки. Щоб зазначені обмеження не стали більш небезпечними, ніж загроза, яка походить від злочинності, суспільство повинне мати можливість контролювати також і рівень наявної небезпеки що створює злочинність для окремого громадянина, суспільства та держави і адекватність застосовуваних засобів їх захисту.

*Висновки.* Таким чином, обмеження прав особи, підозрюваної у підготовці або

вчиненні злочину які пов'язані із застосуванням поліцією щодо неї негласних поліцейських засобів і методів, у межах допустимого, повинні бути легітимними й підконтрольними суспільству. Такий підхід цілком раціональний і відповідає засадам міжнародного публічного права щодо забезпечення основоположних прав і свобод людини. В той же час у низці європейських конвенцій різних років зазначається що такі обмеження з боку поліції можливі як виняток, і лише з метою попередження і припинення злочинів на підставі чинного законодавства.

На європейське законодавство із забезпечення прав людини суттєво впливає рішення ООН. Так, на VII Конгресі ООН в Мілані у 1985 р. в одному зі своїх рішень, уряди держав які є її членами, були зобов'язані надавати першочергового значення запобіганню злочинності як однієї з умов безпечного існування їхніх громадян і відповідно зміцнювати належні національні механізми які забезпечують виконання цього завдання, у зв'язку з чим наголошено на необхідності розвивати бази даних щодо злочинності, активно застосовувати новітні досягнення науки і техніки «в інтересах ефективного запобігання злочинів» тощо [9, с. 38-40]. Крім цього, важливим правовим актом публічного міжнародного права, який впливає на правотворчу й правозастосовну діяльність поліції європейських країн та формує її морально-правові засади щодо забезпечення гарантії дотримання прав людини, яка втягується до орбіти поліцейського розслідування, є Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку на підставі чого створена доктрина «розумних багнетів». Відповідно норм основних законодавчих актів, які регламентують оперативно-розшукову діяльність поліції європейських країн у запобіганні, припиненні та розкритті злочинів, ґрунтуються на положеннях міжнародно-правових актів, закріплюють можливість обґрунтованих обмежень конституційних прав і свобод, що робить оперативно-розшукову діяльність поліції законною. Це положення зазначено у Конституції Франції, ФРН, Італії та інших країн [10, с. 430-441].

На розвиток законодавства про оперативно-розшукову діяльність розглядуваних країн впливають два взаємообумовлених чинники: з одного боку, необхідність забезпечення безпеки людини, суспільства й держави від злочинних посягань, які останнім часом проявляються в організованих формах і нерідко мають транснаціональний характер (тероризм, бандитизм, торгівля наркотиками, зброєю, людьми, фінансові махінації, корупція тощо) та призводять до найжахливіших і найтяжчих наслідків, а з другого – необхідність забезпечення захисту прав людини від довільного втручання в них з боку держави в особі її уповноважених органів – поліції [11, с. 499].

Враховуючи актуальність та значення у сучасних умовах вирішення проблем ефективності боротьби з окремими видами тяжких злочинів, організованою злочинністю в ряді країн Європи, треба зазначити, що кожна країна за національним законодавством визначила конкретну форму боротьби з організованою злочинністю із покладанням зазначених функцій на певний окремий поліцейський орган, а координацію всієї діяльності – на державні міжвідомчі органи, якими є, зокрема комітети, комісії, агентства, центри, служби, ради, бюро, управління тощо. Об'єднуючими в цьому є обставини, які з різною інтенсивністю спонукали до прийняття владних рішень щодо створення подібних органів, у тому числі і координуючих.

Багаторічна практика, підсилена негативними тенденціями останніх років, обумовила у більшості країн світу пошук важелів активної протидії організованій злочинності, обов'язкової координації в цьому зусиль всіх державних інституцій спеціальної компетенції.

Європейський досвід діяльності поліції свідчить, що необхідною умовою

ефективної боротьби з організованою злочинністю є створення незалежних, відокремлених від інших правоохоронних органів, спеціалізованих підрозділів, які безпосередньо підпорядковуються вищому політичному керівництву держави, зміцнення їх потенціалу та надання надзвичайних повноважень. Практично всі країни, які досягли успіху у боротьбі з організованою злочинністю, йшли цим шляхом. Дослідження приводять приклади такого підходу, починаючи зі створення ДІА в Італії, організацією у 1999 році Центрального Бюро Розслідувань (ЦБР) у Польщі та ін.

Не зважаючи на належність ОРД і кримінального процесу європейських країн до різних правових систем та деяку національну специфіку цих галузей права кожної з них, істотних відмінностей у оперативно-розшуковій діяльності немає. У дослідженні піднятого питання виявляється низка загальних і принципово важливих для вітчизняної теорії та практики аспектів. Насамперед, звертає на себе увагу більш високий, ніж в Україні, рівень системності правового і нормативного відомчого регулювання діяльності поліції, докладності, конкретизації, своєчасності управлінської оперативності щодо внесення змін у правове регулювання питань втручання в конституційні права людини з метою практичної спрямованості її діяльності на вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності. Отже, дії поліції європейських країн у ході оперативно-розшукової діяльності спрямовані на виявлення і документування фактичних даних на різних стадіях (у т.ч. готування та замаху) та їх джерел в інтересах кримінального судочинства, визнаються її складовою.

З огляду на те, що в умовах безпосереднього контакту зі злочинністю, ефективно вирішувати поставлені завдання можливо лише в жорстко регламентованій законом формі надзвичайно складно, законодавство цих країн попереджувальну і оперативно-розшукову діяльність поліції, регулює досить гнучко. Так на рівні Конституцій цих країн визначається те, чого поліція робити не повинна, щоб не порушувати конституційні права громадян. В деяких інших законах, навпаки, встановлюється більш конкретний перелік оперативно-розшукових заходів та засобів, які належать до повноважень поліції. Крім цього, у нормах прецедентного права (чи в узагальненій судовій практиці), формулюються загальні умови оперативно-розшукового запобігання і припинення злочинів. Окремі питання щодо організації і тактики діяльності поліції у дослідженому напрямку, залежно від виду оперативно-розшукового заходу та характеру його втручання у відповідні права людини ретельно і своєчасно регламентуються на відомчому рівні [12, с. 129]. Подібний гнучкий підхід до своєчасного відомчого і міжвідомчого нормативного регулювання оперативно-розшукової діяльності міг би бути запроваджений і в Україні.

Суттєвого впливу на удосконалення західноєвропейського законодавства щодо діяльності поліції в бік зміцнення права людини на недоторканність особи, мають рішення Європейського суду з прав людини, що позначається й на удосконаленні правового регулювання оперативно-розшукових заходів поліції та використання їх результатів у правозастосовній діяльності. Тому у зазначених країнах значна кількість законодавчих та підзаконних актів у сфері оперативно-розшукової діяльності були прийняті чи змінені у зв'язку з відповідними рішеннями Європейського суду з прав людини. Тим самим, красномовно підтверджується ідея провідних європейських правників про те, що Європейська Конвенція 1950 року дозволяє здійснювати своєрідний квазіконституційний нагляд за використанням повноважень державою своєї влади. Цей нагляд позитивно впливає не лише на законотворчу, а й на правозастосовну діяльність правоохоронних та судових органів цих країн.

#### **Список використаної літератури**

1. Литвинчук О. Конвенції Ради Європи: від підписання – до імплантації / О. Литвинчук. – Вісник прокуратури. - № 12, 2009. – С. 108.

2. Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Колесніченко. – Одеса, 2010. – С. 8-11.
3. Яремко О. М. Контамінація раціонального та гуманістичного вимірів у генезі інституту покарання в контексті європейської правової традиції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12. 00. 08 / О. М. Яремко. – К., 2010. – С. 11-12.
4. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: моногр. / В. Т. Маляренко. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 12-13.
5. Колесніченко В. В. Принципи права Європейського Союзу: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Колесніченко. – Одеса, 2010. – С. 13-18.
6. Погорецький М. В. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: монографія / М. В. Погорецький. – Х.: Арсіс, ЛТД, 2007. – С. 8-25; 83-85.
7. Маркушин А. Г. Оперативно-розыскная деятельность – необходимость и законность / А.Г. Маркушкин. – 2-е изд., перераб. и доп. – Н. Новгород, 1997. – С. 22.
8. Погорецький М. В. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: моногр. / М. В. Погорецький. – Х.: Арсіс, ЛТД, 2007. – С. 85-87.
9. Миланский план действий: принят на VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Милан (Италия), 26 июля 1985 г. // Соц. законность. – 1992.- №13-14. – С. 38-40.
10. Конституции зарубежных стран: сб. / сот. В. И.Дубровин. – М., 2001. – С. 49-68, 128-173, 69-92, 430-441.
11. Дженис М. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии: пер. с англ / М. Дженис, Р. Кэй, Э. Брэдли. – М.; Будапешт, 1997. – С. 499.
12. Водько Н. П. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» в системе Российского законодательства: проблемы и решения: моногр. / Н.П. Водько - М., 2007. – С. 129.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2013 р.

**R. P. Pozubanov**

**LEGAL PROVIDING OF OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY: ISEXPERIENCE  
OF COUNTRIES OF EUROPEAN UNION**

*In the article the legal sources of the European union are analysed in relation to the observance of rights for citizens during realization the police of European countries of measures, that can temporally limit rights for citizens, and also introductions of European experience in activity of law enforcement authorities of Ukraine. The article considers the theoretical principles of investigation law as an independent law branch. A new classification of investigation law principles has been offered, the essence and content of procuracy supervision as a condition to observance of law under investigation activity has been considered. Identification and securing the new principles of investigation law will contribute in improving the activity of operational subdivisions.*

**Key words:** legal providing, operational search activity, law enforcement authorities.