



## Василь ОМЕЛЬЧУК

завідувач кафедри права  
Вінницького національного аграрного університету,  
доктор юридичних наук, професор  
v.a.omel@ukr.net

УДК 340.342

# НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ЧИННИК АКТУАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Затвердження Президентом України 25 серпня 2015 року Національної стратегії у сфері прав людини (Стратегії) стало знаковою подією на шляху становлення України як демократичної, соціальної, правової європейської держави [1]. Прийняття цього нормативно-правового акта пов'язано не тільки з рекомендаціями органів ООН, Ради Європи, ОБСЕ, інших міжнародних організацій та імплементацією Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, як анонсувалось у попередніх проектах Стратегії, а й із необхідністю більш ефективної конкретизованої реалізації в нових реаліях передбаченої у ст. 3 Конституції України основоположної засади, згідно з якою утвердження і забезпечення прав та свобод людини визначено головним обов'язком держави [2]. Адже сумнівним вбачається визнання того, що законодавчо-правовий механізм реалізації вказаного загальнодержавного обов'язку в умовах сучасних викликів функціонує достатньо ефективно. Це, як свідчать чисельні факти сьогодення, стосується і адміністративно-правового функціонування правоохоронної системи держави загалом, і суб'єктів її реалізації у визначених сферах зокрема, і особливо конкретних прав і свобод. А враховуючи умови, в яких

нині перебувають українські громадяни в зоні АТО на сході країни, проблема гарантування людині її прав актуалізувалась.

Здійснюючи теоретико-правове дослідження вказаних проблем у сфері забезпечення національної безпеки, автор цієї статті й раніше у своїх наукових публікаціях наголошував на доцільності подальшого удосконалення законодавчого й відомчого адміністративно-правового механізму реалізації основного обов'язку держави, визначеного у ст. 3 Конституції України. Таким чином, затвердження Національної стратегії у сфері прав людини становить посилений науковий інтерес.

Зважаючи на викладене, мета представленої статті полягає у здійсненні ґрунтовного аналізу змісту Стратегії з огляду на використання у її реалізації сил та засобів оперативно-розшукової діяльності.

На підставі аналізу новітніх наукових розробок відомих вітчизняних науковців щодо визначення, утвердження, забезпечення прав і свобод людини в сучасній Україні вбачається за доцільне виокремити передусім праці В.Г. Буткевича, С.П. Головатого, В.В. Дуня, М.І. Козюбри, П.М. Рабновича й інших учених. Їхні останні напрацювання свідчать про посилений інтерес

© Омельчук В., 2015

до окресленого питання насамперед у площині конституційної реформи в Україні. Цей ракурс досліджуваної проблематики щодо прав і свобод людини, безсумнівно, є актуальним. Однак, на погляд автора, такий підхід залишає поза увагою сьогоденні прикладні проблеми реалізації прав людини, особливо в умовах загострення політичної ситуації на сході України. Тому, як вбачається, Національна стратегія у сфері прав людини та проблем її реалізації ще становитиме предмет подальших наукових досліджень.

Незважаючи на очевидний зв'язок Національної стратегії із засадами Конституції України, викладеними у її ст. 3, а також змістом Розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України, на думку автора, у змісті Стратегії доцільно було б конкретизувати такий зв'язок, посилаючись на норми Конституції України. За винятком хіба що змісту Указу Президента України про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини, згідно з яким затвердження цієї Стратегії здійснюється із метою вдосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні відповідно до ч. 2 ст. 102 Конституції України, в якій, як відомо, констатується, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Наведене, безумовно, свідчить про актуальність досліджуваної проблеми.

Аналізуючи значимість і місце Національної стратегії у сфері прав людини безпосередньо в механізмі адміністративно-правового регулювання реалізації прав людини в Україні і формуванні законодавчо-правової політики в умовах нинішніх реалій, варто звернути увагу на її тісний змістовий зв'язок з іншими концептуальними законодавчими документами, в яких визначено стратегію розвитку та функціонування держави на основних напрямках.

Враховуючи зазначене, доречно акцентувати увагу на Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [3] та Стратегії національної безпеки України. Ці значимі

нормативно-правові акти, на погляд автора, вказують на важливість Національної стратегії у сфері прав людини як загалом, так і в спектрі актуалізації завдань ОРД в сучасних умовах зокрема [4].

Схвалена Указом Президента України 12 січня 2015 року Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» є знаковим прогностичним документом із питань визначення та подальшої реалізації напрямів реформування українського суспільства і держави на основі курсу європейської інтеграції. Показово, що і для Національної стратегії у сфері прав людини, і Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено п'ятирічний термін реалізації.

У змісті загальних положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (п. 1) та в положеннях, у яких передбачено мету її реалізації (п. 2), міститься низка норм, що вказують на зв'язок цієї Стратегії з питаннями стосовно прав і свобод людини. Так, у цьому нормативно-правовому акті містяться положення про ідеї гідності та свободи, підвищення стандартів життя і, що важливо для досліджуваної у статті проблеми, – забезпечення гарантій безпеки громадян. Тому наявність взаємозв'язку Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» і Національної стратегії у сфері прав людини очевидна. Це може свідчити про їхню єдину спрямованість – забезпечення в Україні прав та свобод людини державою, здатною успішно й ефективно виконувати свій основний обов'язок, визначений у ст. 3 Конституції України.

Якщо у цьому ракурсі розгляду зв'язку з Національною стратегією у сфері прав людини звернути увагу на Стратегію національної безпеки України, то необхідно зазначити, що цей прогностичний документ розробляється і затверджується на основі ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» [4].

А, як відомо, саме згідно зі ст. 3 вказаного Закону людина і громадянин, їхні конституційні права та свободи поряд із державою і суспільством визначено рівнозначним об'єктом національної безпеки.

Більше того, якщо порівняти нині чинну Стратегію національної безпеки України з попередніми її редакціями 2007 та 2012 ро-

ків, стає очевидною відмінність Стратегії передусім у тому, що в тексті цього документа людина, її права і свободи віднесено до переліку визначених Конституцією та законами України таких фундаментальних цінностей, як незалежність, територіальна цілісність і суверенітет, гідність, демократія, верховенство права, забезпечення добробуту, мир та безпека. Така норма Стратегії, на думку автора, дає підстави для подальшої поглибленої теоретико-правової розробки й осмислення однієї із визначальних засад Основного Закону України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Аналізуючи Національну стратегію у сфері прав людини, варто наголосити й на тому, що у переліку основних її цілей констатовано утвердження прав і свобод людини. При цьому хотілося б зауважити, що термін «утвердження» згідно з усталеним нині теоретичним визначенням здебільшого розглядається як визначення державою, яке здійснюється шляхом проголошення у деклараціях, закріплення у законах, приєднання до відповідних міжнародних договорів, їх ратифікації [5]. Проте наведене не є предметом представленої дослідження.

Водночас у переліку вказаних стратегій тільки документ стосовно прав та свобод людини має статус національного. Отож вказане свідчить про неабияку значимість Національної стратегії у сфері прав людини порівняно з іншими аналогічними документами й надання їй важливого суспільного значення. Звертає на себе увагу й та обставина, що останнім часом сформувалась певна тенденція до впровадження нормативно-правових актів, визначених як стратегії, підписані Президентом України. Так, у жовтні 2015 року Указом Президента України затверджено Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки [6]. За змістом певних норм вона перегукується із Національною стратегією у сфері прав людини.

Розглядаючи стратегію як цілеспрямований, довгостроковий, послідовний, конструктивний, раціональний, комплексний, підкріплений ідеологією, стійкий до невизначеності умов середовища план чи на-

прям розвитку, який супроводжується постійним аналізом і моніторингом у процесі його реалізації та спрямований із певною метою на досягнення успіху в кінцевому результаті [7], очевидно, що застосування і подальша реалізація довгострокових планів стратегічної значимості є відображенням зростання правотворчої культури. Загалом доцільно зазначити й про ознаки зростання на українському політико-правовому полі культури стратегічного планування чи навіть стратегічної культури. Визначення «стратегічна культура» влучно застосував В.М. Горбулін, щоправда, в іншому контексті [8].

Досліджуючи адміністративно-правові аспекти актуалізації завдань ОРД у взаємозв'язку із завданнями реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, варто звернути увагу на особливості законодавчого регулювання і дотримання прав та свобод людини як загалом у сфері здійснення оперативного-розшукової діяльності, так і її проведення правоохоронними органами, які мають право на здійснення такої діяльності чи контролю за нею.

У цьому зв'язку важливо наголосити, що у ст. 1 Закону України «Про оперативного-розшукову діяльність» [9], у якій визначено завдання ОРД, ще 2001 року в установленому порядку було внесено зміну, згідно з якою така діяльність має здійснюватись не лише з метою пошуку та фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачено Кримінальним кодексом України, розвідувально-підкривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій для припинення правопорушень і в інтересах кримінального судочинства, а також, що є значимим для цієї статті, і з метою отримання інформації в інтересах безпеки громадян (саме слово «громадян» було внесено законодавцем як доповнення до цієї статті. – В.О.), суспільства та держави.

До речі, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 13 січня 2000 року [10] було внесено суттєві, на думку автора, зміни саме щодо забезпечення безпеки окремих категорій громадян зокрема та прав людини загалом у закони України «Про міліцію» (п. 6 Роз-

ділу І), який, щоправда, нині вже втратив чинність [11], та «Про Службу безпеки України» (п. 8 Розділу І) [12].

Варто наголосити, що згідно із законодавчою нормою Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» ОРД здійснюється визначеними оперативними підрозділами МВС України (кримінальною, спеціальною міліцією, підрозділами внутрішньої безпеки), а також відповідними підрозділами СБ України, що відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку нашої держави.

У контексті викладеного потрібно звернути увагу як на законодавче регулювання ролі СБ України в механізмі забезпечення прав і свобод людини, так і на виконання завдань із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, підрозділи якої (контррозвідка, військова контррозвідка, підрозділи захисту національної державності, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні, підрозділи внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів) відповідно до законодавчої норми Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» уповноважені здійснювати ОРД.

Так, у Законі України «Про Службу безпеки України», що, як відомо, набув чинності 1992 року, тобто майже з часу прийняття Конституції України, засадою діяльності СБ України визначено повагу до прав і гідності особи. Згідно зі ст. 5 цього Закону, нормами якої врегульовано питання стосовно дотримання прав людини в діяльності СБ України, увагу зосереджено на повазі до людини та гуманному ставленні до її гідності і деталізується порядок відповідальності органів та співробітників цього державного правоохоронного органу спеціального призначення за неправомірне обмеження чи порушення прав людини. Аналіз законодавчо визначених завдань СБ України дає підстави виділити серед них захист прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб та

посягань з боку окремих організацій груп і осіб. Хоча у переліку обов'язків СБ України (ст. 24) завдання щодо захисту прав громадян не деталізується.

Таке акцентування уваги доречно, оскільки в певних наукових колах мала місце і, ймовірно, актуальна й на сьогодні науково-теоретична дискусія щодо визначення змісту ОРД, її суб'єктів здійснення, співвідношення з іншими видами правоохоронної чи спеціальної діяльності, передусім такими, як контррозвідувальна і розвідувальна. Підставою для цього стало законодавче визначення оперативно-розшукової діяльності як системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативнотехнічних засобів (ст. 2 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»). Не вдаючись у тонкощі аргументації сторін цієї наукової дискусії, важливо, аби на підставі теоретичної полеміки не стався прикладний наслідок відсторонення конкретних дієво-спроможних суб'єктів, законодавчо наділених можливостями застосування спеціальних сил і засобів для виконання покладених на них завдань, від належної реалізації основного завдання держави – забезпечення прав і свобод людини та, відповідно, здійснення конкретних заходів на виконання Національної стратегії у сфері прав людини.

Досліджуючи проблеми виконання законодавчо передбачених завдань ОРД, зокрема і отримання інформації в інтересах безпеки громадян з метою реалізації Стратегії, в обставинах, за яких необхідне використання можливостей правоохоронних органів, не можна залишити поза увагою питання нагляду за додержанням законів під час проведення ОРД. Законодавчий механізм реалізації цієї наглядової функції прокуратури передбачено, як відомо, у ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також в ст. 25 чинного Закону України «Про прокуратуру» [13] та Кримінальному процесуальному кодексі України. Очевидно, що зміст такого механізму передбачає перелік повноважень прокурора, спрямованих здебільшого на усунення порушень законності під час реалізації ОРД

оперативними підрозділами. Але законодавець при цьому, на думку автора, не достатньо спрямовує повноваження прокурора на виявлення порушень законності шляхом невиконання чи не належного виконання завдань ОРД і передусім з отримання інформації в інтересах безпеки як власне громадян, так і безпосередньо безпеки суспільства та держави. Певні прояви аналогічної спрямованості можна розглядати у п. 8 ч. 3 ст. 14, в якому йдеться про скасування незаконної постанови про закриття ОРС чи зупинення ОРД та інших рішень, які суперечать закону. Однак і в указаній нормі конкретно не зазначено про необхідність саме отримання інформації в інтересах безпеки громадян, як, наприклад, це передбачено у п. 4 ч. 3 ст. 14, що стосується попередження та виявлення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від досудового слідства. Тому подальше законодавче удосконалення механізму нагляду прокуратурою за додержанням законів щодо безпеки людини, на думку автора, заслуговує на увагу.

Отже, система застосування державою оперативно-розшукової діяльності, що передбачає використання державних правоохоронних органів, які уповноважуються на її здійснення і контроль за цим процесом, має слугувати й інтересам забезпечення прав та свобод людини. Водночас, ураховуючи спрямованість Національної стратегії у сфері прав людини на визначених конкретних стратегічних напрямках і зосередженість, як зазначено в її загальній частині, на вирішенні основних системних проблем у сфері захисту прав та свобод людини і нових викликів суспільства, на погляд автора, мають бути й конкретизовані законодавчо визначені завдання ОРД саме з урахуванням її специфіки. А це доцільно у ситуаціях, за яких досягти належного результату із забезпечення права конкретної людини в інший спосіб (не оперативно-розшуковими заходами) складно чи взагалі неможливо, або якщо посягання на права й свободи здійснюється приховано і для їх попередження та недопущення ефективними можуть бути тільки адекватні заходи, тобто заходи, відповідні посяганням.

Тому застосування сил і засобів ОРД у процесі забезпечення прав людини згідно зі

Стратегією цілком ймовірно, а у певних ситуаціях незамінне. Якщо звернутись до змісту передбачених цим нормативним актом стратегічних напрямів, то, як вважає автор, важливо акцентувати увагу насамперед на необхідності забезпечення права людини на життя як конституційно визначеній найвищій соціальній цінності. Для усунення та недопущення фактів порушення права на життя, і передусім в зоні АТО, та збільшення обігу зброї, непропорційного використання сил і спеціальних засобів працівниками саме правоохоронних органів, що несуть таку загрозу, дійсно, має бути сформовано ефективну систему протидії та запобігання їм, а також ефективного розслідування із використанням усього доступного арсеналу можливостей підрозділів, уповноважених здійснювати ОРД. Аналізуючи зміст інших стратегічних напрямів, важливо, беззаперечно, зазначити, що аналогічного підходу стосовно застосування потенціалу ОРД як необхідного засобу забезпечення прав і свобод людини потребують також протидія катуванням, звільнення заручників та забезпечення прав учасників антитерористичної діяльності.

Що ж до стратегічних напрямів, на яких не вбачається явної потреби в застосуванні ОРД (як-от: забезпечення права людини на свободу і особисту недоторканність, свобода мирних зібрань), то, на погляд автора, в таких ситуаціях ОРД може і має бути застосована з урахуванням такого її законодавчо визначеного завдання, як отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства, держави.

Отже, затвердження Національної стратегії у сфері прав людини є свідченням того, що засаднича конституційно-правова проблема, пов'язана з дієвістю утвердження, забезпечення та гарантування прав і свобод людини із застосуванням усього необхідного потенціалу можливостей держави, зокрема й оперативно-розшукової діяльності, набула потужної динаміки розв'язання.

Законодавче забезпечення реалізації Національної стратегії у сфері прав людини із застосуванням можливостей оперативно-розшукової діяльності в подальшому має слугувати удосконаленню законодавчого і відомчого адміністративно-правового регу-

лювання в цій сфері, за якого завданнями ОРД стане не тільки отримання інформації в інтересах безпеки громадян згідно із

принципом дотримання прав і свобод людини, а й їх належне забезпечення, що, власне, і визначено у ст. 3 Конституції України.

**Список використаних джерел:**

1. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/>
3. Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
4. Про основи національної безпеки України: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
5. Конституція України: науково-практичний коментар / Академія правових наук України; В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін.; ред. кол.: В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевий та ін. – Х.: Право; К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – 808 с. – С. 18–23.
6. Про затвердження Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки: Указ Президента України від 13 жовтня 2015 року № 580/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5802015-19494>
7. Стратегія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://uk.wikipedia.org/>
8. *Гобулін В.П.* Чорна діра: нескінченний гупик урегулювання / В.П. Гобулін // Дзеркало тижня (Україна). – 2015. – № 31. – 28 серпня.
9. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 13 січня 2000 року № 1381-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1381-14>
11. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
12. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
13. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>



**Василь ОМЕЛЬЧУК**

**НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ  
ЯК ЧИННИК АКТУАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:  
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Проаналізовано значимість прийняття Національної стратегії у сфері прав людини, її взаємозв'язок з іншими нормативно-правовими актами, що визначають перспективи розвитку та функціонування української держави і суспільства на визначений період. Особливу увагу при цьому приділено питанням забезпечення і реалізації прав людини та її безпеки.

Розглянуто проблеми законодавчого й адміністративно-правового визначення завдань оперативно-розшукової діяльності та окремих суб'єктів її здійснення щодо забезпечення

прав і свобод людини та шляхи активізації використання можливостей ОРД з метою ефективною реалізації стратегічних напрямів забезпечення прав і свобод людини в сучасних умовах.

**Ключові слова:** національна стратегія; права і свободи; людина; утвердження; забезпечення; реалізація; оперативно-розшукова діяльність.

Васи́лий ОМЕЛЬЧУК

## НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ В СФЕРЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ФАКТОР АКТУАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Анализируется значимость принятия Национальной стратегии в сфере прав человека, ее взаимосвязь с другими нормативно-правовыми актами, определяющими перспективы развития и функционирования украинского государства и общества на определенный период. Особое внимание при этом уделено вопросам обеспечения и реализации прав человека и его безопасности.

Рассмотрены проблемы законодательного и административно-правового определения задач оперативно-розыскной деятельности и отдельных субъектов ее осуществления применительно к обеспечению прав и свобод человека и пути активизации использования возможностей ОРД с целью эффективной реализации стратегических направлений обеспечения прав и свобод человека в современных условиях.

**Ключевые слова:** национальная стратегия; права и свободы; человек; утверждение; обеспечение; реализация; оперативно-розыскная деятельность.

Vasyl OMELCHUK

## NATIONAL STRATEGY IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS AS A FACTOR OF TASKS ACTUALISATION OF OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY: ADMINISTRATIVE PROBLEMS OF REALIZATION

The significance of the adoption of the National Strategy on human rights, its relationship with other legal acts that determine the prospects of development and functioning of the Ukrainian state and society for a specified period is analysed. Particular attention is paid to the provision and realization of human rights and security.

The problems of legislative, administrative and legal definition of operational-search activity of individual subjects and its realization to ensure human rights and freedoms and directions intensify the use of operational-search activities for effective realization of the strategic directions of the rights and freedoms in the modern world are examined.

**Keywords:** national strategy; rights and freedoms; human; establishment; maintenance; realization; operational-search activity.

