

## АКТУАЛЬНО



### Олександр ДУЛЬСЬКИЙ

професор кафедри  
оперативно-розшукової діяльності  
Національної академії внутрішніх справ,  
доктор філософії, доцент  
dr.oleksandr.dulskyi@gmail.com

УДК 343.1

## ЗАХОДИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ<sup>1</sup> УКРАЇНИ

Характерною тенденцією до криміналізації суспільних відносин в Україні є помітне зростання рівня корупції в органах державного управління та економіки. Особливе занепокоєння викликає поширення такої найбільш небезпечної її форми, як корупційне супроводження злочинної та іншої протиправної діяльності. Водночас цей феномен залишається поза увагою як законодавців, так і науковців. Загальнокримінальна, економічна злочинність та корупція нині в Україні взаємопов'язані й організовані на високому рівні, а діяльність відповідних груп та організацій набуває міжнародного характеру. Спостерігається масштабне охоплення корупцією суспільних відносин, будь-які традиційні корисливі злочини, насамперед такі, як крадіжки, пограбування та розбої, практично неможливі без їх корупційного забезпечення (супроводження). Окрім того, останнім часом помітно зростає кількість тяжких і особливо

тяжких злочинів, у тому числі із застосуванням вогнепальної зброї та вибухівки.

Однак рівень законодавчого забезпечення діяльності уповноважених державних органів і служб у сфері протидії сучасним організованим формам злочинності та корупції не відповідає реаліям сьогодення.

Так, прийняття Закону України «Про запобігання корупції» (Закон) не сприяло правовому та організаційному забезпеченню протидії організованим формам корупції й злочинності [1]. Ретельний аналіз цього нормативного акта та відповідних досліджень свідчить про формалізм і суперечливість багатьох його положень, що вказує на недостатній рівень взаємодії його розробників із практичними антикорупційними органами та відповідними науково-дослідними установами. Як результат, нам так і не вдалося наблизити діяльність уповноважених державних органів до міжнародних стандартів та практик, насамперед закріплених в основних положеннях Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, зокрема у главі II «Заходи, яких необхідно вжити на національному рівні» цього міжнародного документа [2]. На наш погляд, є помилковим неврахування визна-

<sup>1</sup> Внутрішня безпека являє собою систему державних органів та інституцій, які мають і реалізують повноваження, відповідні засоби і методи для захисту держави, її населення від протиправної діяльності осіб, груп та організацій, інших загроз, що виникають усередині держави.

ченого в Конвенції визнаного у світі поняття «хабарник» та введення у вітчизняне кримінальне законодавство терміна «підкупник». Також не сприяє ефективній протидії корупції надзвичайно складне як для практиків, так і науковців введене поняття «корупція», під яким пропонується розуміти «використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей».

За результатами проведених досліджень ми пропонуємо більш наближене до норм Конвенції та світової антикорупційної практики визначення поняття «корупція»: виконання державною посадовою особою яких-небудь дій або бездіяльність у сфері її посадових повноважень за винагороду або без, у будь-якій формі, в інтересах особи, яка надає таку винагороду, або в інтересах інших осіб, як з порушенням посадових інструкцій, так і без такого.

Останніми роками набуває сталого розвитку негативна тенденція до зниження ролі оперативних підрозділів і організаційного рівня пошукової, розвідувальної та контрольно-розвідувальної діяльності як при проведенні досудового розслідування, так і в процесі судового провадження. Її теоретичні, правові та організаційні засади є застарілими і не відповідають вимогам сьогодення, а в багатьох випадках, насамперед у місцевій та районній ланках, їй приділяють недостатньо уваги. На відміну від інших європейських країн в Україні оперативно-розшукова діяльність (ОРД) (агентурна робота) ще не набула пріоритетного значення в управлінській діяльності керівників оперативних підрозділів (служб), у тому числі в системі Національної поліції. Законодавчі та відомчі нормативно-правові акти України і, відповідно, організаційно-

тактичні засади цієї діяльності дають змогу більш-менш успішно боротися із загальнокримінальною, економічною злочинністю і корупцією лише на сільському та селищному рівнях. Натепер у тенденціях злочинності і корупції, насамперед їх організованих форм, простежується вплив таких факторів, як колабораціонізм, сепаратизм, тероризм, екстремізм<sup>2</sup>.

Вкрай негативно на стан роботи оперативних підрозділів у сфері протидії злочинності та захисту прав і інтересів громадян подіяло внесення численних змін (37) до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Концептуальним недоліком цих змін в Україні стала тенденція до зниження (більш об'єктивно – зведення нанівець, руйнації) ролі ОРД у правоохоронній/правозастосовній діяльності. Про це свідчить прийняття в січні 2001 року так званих змін, спрямованих на суттєве звуження завдань оперативно-розшукової діяльності, що обмежуються лише пошуком і фіксацією фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена в Кримінальному кодексі України [3].

Зауважимо, що при формуванні відомчих нормативно-правових засад ОРД їх розробники проявили надмірну формалізованість та недостатній рівень професіоналізму. Викликають обґрунтоване занепокоєння намагання вилучити, всупереч чинному законодавству, із системи ОРД розвідувальні та контрольно-

<sup>2</sup> Колабораціонізм (фр. *collaboration* – співробітництво) – співпраця населення або громадян держави з ворогом в інтересах загарбника на шкоду самій державі чи її союзникам).

Сепаратизм (від лат. *separatus* – відокремлення) – політика і практика відокремлення, відділення частини території (сецесії) держави з метою створення суверенної держави [1], дезінтеграції країни, переходу до складу іншої держави (іредентизм) чи набуття статусу дуже широкої автономії.

Тероризм (від лат. *terror* – жах) – у широкому сенсі використання або загроза застосування насильства для досягнення політичної, релігійної або ідеологічної мети.

Екстремізм (фр. *extremisme*, від лат. *extremus* – крайній) – схильність до крайніх поглядів і особливо методів, дій, заходів у політиці, релігії, суспільних і громадських процесах.

дувальні заходи. У багатьох випадках це призводить до дезорганізації негласної роботи в сфері протидії найбільш небезпечним організованим формам злочинності та корупції.

Не менш руйнівного впливу організаційні засади ОРД зазнали після прийняття Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) (глава 21 «Негласні слідчі (розшукові (чому не пошукові?)) дії» [4]. Відповідно до цього Закону оперативні підрозділи отримали лише статус служби процесуального обслуговування слідчих, прокурорів та суддів. Де-факто запроваджено процесуальну заборону оперативним підрозділам на ініціативу в проведенні відповідних оперативно-розшукових дій за отриманими заявами про кримінальні правопорушення. На наше глибоке переконання, слід чітко розрізняти негласні слідчі дії (НСД) та негласні розшукові дії (НРД). НРД є лише складовою ОРД (негласні пошукові, розвідувальні та контррозвідувальні заходи). Під час проведення НС(Р)Д уповноважений оперативний підрозділ, на наш погляд, має право не тільки використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а також ініціативно проводити будь-які оперативно-розшукові заходи, насамперед оперативно-розшукові провадження. Це дасть можливість виявляти інші обставини, які мають значення для кримінальних проваджень та вимагають нових процесуальних заходів від слідчих, прокурорів.

Взагалі є нонсенсом положення ст. 272 «Виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації» КПК України про те, що виконання особами спеціального завдання в організованій групі чи злочинній організації здійснюється на підставі постанови слідчого, погодженої з керівником органу досудового розслідування, або постанови прокурора із збереженням у таємниці достовірних відомостей про особу. А яка роль у цих спеціальних операціях організаторів використання оперативних сил, засобів і методів у відповідних оперативно-розшукових справах?

Крім того, незрозуміло, чому розробники КПК України приділили увагу лише захисту

життя, здоров'я, житла, майна осіб та членів їхніх сімей, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальними органами [5]. А що робити з агентурою інших оперативних підрозділів, насамперед МВС та СБУ?

Викликає серйозне занепокоєння подальший розвиток цієї негативної тенденції/практики в роботі над проектом нової редакції Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [6]. У цьому законопроекті замість забезпечення рушійного характеру оперативно-розшукової діяльності у сфері протидії правопорушенням фактично збережено штучно понижений статус та прикладну роль ОРД. Без системного наукового аналізу і врахування національних особливостей (правовий нігілізм, неопотизм (кумівство), корупція) було запозичено багато положень із європейського і американського правового та практичного досвіду. Так, на наш погляд, є сумнівним і непрофесійним віднесення лише до оперативно-розшукових заходів виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, контрольовану поставку (постачання), негласне проникнення та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи. Аналіз цього законопроекту свідчить про те, що в його підготовці не брали участь агентуристи-практики і науковці в сфері ОРД<sup>3</sup>.

Це призвело до значного послаблення ролі оперативних підрозділів та організаційного рівня пошукової, розвідувальної і контррозвідувальної діяльності як при проведенні досудового розслідування, так і в процесі судового провадження. Замість копійки негласної роботи відповідні заходи, як правило, проводяться гласно і являють собою відкриття кримінальних проваджень за так званими фактами (унікальна практика) з подальшим вилученням документів, проведенням перевірок та ревізій. Причина дуже проста.

<sup>3</sup> Оперативно-розшукові заходи – передбачена чинним законодавством система дій, спрямованих на використання оперативних засобів та методів, що здійснюються у межах своєї компетенції спеціально уповноважені підрозділи та служби, їх посадові особи, з метою вирішення конкретних завдань оперативно-розшукової діяльності.

У багатьох випадках має місце відсутність відповідних оперативних сил і засобів у галузях економіки та на об'єктах, що становлять оперативний інтерес. Розширення можливості доступу посадових осіб до таємних матеріалів за результатами антикорупційних негласних оперативно-розшукових заходів (оперативний працівник, слідчий, слідчий суддя, прокурор та відповідні керівники) призводить до чисельних фактів витоку конфіденційної інформації, що потенційно загрожує реалізації принципів справедливості та невідворотності покарання.

Як наслідок, найвищою посадовою особою, засудженою в 2016 році за корупційний злочин, є начальник колонії!

Після цих законодавчих нововведень оперативно-розшукова діяльність в Україні у викритті порушень адміністративного, земельного, фінансового, інших галузей вітчизняного законодавства практично не використовується на відміну від інших європейських країн. Загальним недоліком законодавчих, наукових, методичних, управлінських та практичних рішень щодо протидії цим явищам є те, що вкрай важливі аспекти пошукової, розвідувальної та контррозвідувальної діяльності оперативних підрозділів не згадуються взагалі.

Із метою посилення (відновлення) ролі ОРД у реалізації нового кримінального процесуального законодавства необхідно завершити процес кримінального процесуального захисту негласних співробітників, учасників кримінальних структур та інших осіб, які виконують спеціальні завдання оперативних підрозділів або в інший спосіб сприяють попередженню чи розкриттю злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

Так, з 2001 року в КК України діє ст. 43 «Виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації» [3]. В ній зазначено, що не є злочином вимушене заподіяння шкоди правоохоронюваним інтересам особою, яка відповідно до закону виконувала спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації з метою попередження або розкриття їх злочинної діяльності.

Однак і дотепер не внесені доповнення до розділу IX Загальної частини «Звільнення від кримінальної відповідальності» КК України, які визначали б правові підстави та порядок звільнення від кримінальної відповідальності, порядок звільнення негласних співробітників та інших зазначених у ст. 43 цього Кодексу осіб.

Назріла нагальна потреба у створенні сучасних теоретичних, правових і організаційних засад агентурно-оперативної роботи, формуванні нових підходів до розуміння її сутності. Зосередження уваги законодавця та практиків лише на одному напрямі – розшуковому – не відповідає стану й тенденціям поширення злочинності й корупції в Україні. По суті, більш правильним буде введення такого поняття, як «оперативна діяльність у сфері забезпечення внутрішньої безпеки», котра, на наше глибоке переконання, є стратегічно важливою формою пізнавальної діяльності відповідних державних органів і повинна здійснюватися переважно в умовах таємності, забезпечення конфіденційності джерел отриманої інформації, професійного ризику та захисту її учасників.

За таких обставин з метою приведення у відповідність до міжнародних стандартів визначення поняття цієї діяльності пропонуємо змінити її назву з оперативно-розшукової на оперативну діяльність, під якою слід розуміти правову форму протидії протиправній діяльності організацій, груп та окремих осіб, що являє собою систему негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються уповноваженими державними органами із застосуванням оперативних сил, засобів і методів.

Проведене дослідження дає підстави для таких висновків. Сучасний стан і тенденції поширення корупції та пов'язаної з нею організованої злочинності в Україні вимагають розробки та впровадження оперативними підрозділами і службами Національної поліції України прогресивних організаційних форм ОРД у цих сферах, насамперед організації внутрішньої розвідувальної діяльності (кримінальної розвідки), що сприятиме своєчасному виявленню реальних та потенційних загроз внутрішній безпеці держави [7].

На підставі викладеного та з урахуванням підготовки нової редакції Закону України

«Про оперативно-розшукову діяльність» пропонується наступне.

*По-перше*, у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність»:

– ст. 2 «Завдання оперативно-розшукової діяльності» викласти в такій редакції:

«– завданням оперативно-розшукової діяльності вважати пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння осіб, груп та організацій, в тому числі й іноземних держав, а також отримання інформації в інтересах національної безпеки держави» [3];

– ст. 8 «Права підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність» доповнити пунктом 2 такого змісту:

«2) проводити негласні розшукові, пошукові, розвідувальні та контррозвідувальні дії».

Відповідно, п. 2 цієї статті вважати пунктом 3;

– четвертий абзац п. 20 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» доповнити положенням та викласти в такій редакції: «...виключно з метою отримання інформації для забезпечення національної (внутрішньої, зовнішньої) безпеки України оперативно-розшукові заходи можуть здійснюватися лише за ухвалою слідчого судді без розголошення третій стороні, а заходи, що не потребують дозволу слідчого судді, – без повідомлення прокурору».

*По-друге*, у Кримінальному процесуальному кодексі України:

– у ст. 246 «Підстави проведення негласних слідчих (розшукових) дій» викласти в такій редакції:

п. 3: «Рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор та уповноважені оперативні підрозділи»;

п. 6: «Проводити негласні слідчі (розшукові) дії мають право за ініціативою оперативні підрозділи, що визначені в статті 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», слідчий, який здійснює досудове розслідування злочину, або за його дорученням – відповідні уповноважені оперативні підрозділи»;

– у ст. 250 «Проведення негласної слідчої (розшукової) дії до постановлення ухвали слідчого судді»:

п. 1 викласти в такій редакції:

«У виняткових невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та запобіганням вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, виявленням інших злочинів, реальних або потенційно можливих загроз національній безпеці держави, негласна слідча (розшукова) дія може бути розпочата до постановлення ухвали слідчого судді у випадках, передбачених цим Кодексом, за рішенням слідчого, узгодженим із прокурором, прокурора або керівника оперативного підрозділу. У такому випадку посадова особа, яка ухвалила це рішення, зобов'язана невідкладно після початку такої негласної слідчої (розшукової) дії звернутися з відповідним клопотанням до слідчого судді».

*По-третє*, у Кримінальному кодексі України:

– ввести ст. 45-1 такого змісту:

«45-1. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з виконанням спеціального завдання чи сприянням в інший спосіб боротьбі зі злочинністю і корупцією з попередження чи розкриття протиправної діяльності організованої групи чи злочинної організації».

Особа, за винятком організатора чи керівника організованої групи або злочинної організації, може бути частково або повністю звільнена від кримінальної відповідальності або покарання, якщо вона в процесі оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування чи судового провадження виконувала спеціальні завдання оперативного підрозділу або в інший спосіб сприяла викриттю організованої групи або злочинної організації, розкриттю вчинених такою групою, організацією чи їх учасниками злочинів або їх запобіганням чи припиненню, притягненню винних до відповідальності, відшкодуванню завданих збитків або усуненню заподіяної шкоди від їх діяльності».

*По-четверте*, Національній академії внутрішніх справ у взаємодії з Національною академією прокуратури України, Національною академією Служби безпеки України здійснити експрес-дослідження практики НС(Р)Д при проведенні досудових розслідувань, судових впроваджень та виконанні покарань. Результати розглянути на науково-практичній конференції, за підсумками

якої внести пропозиції щодо удосконалення теоретичних, правових та організаційних засад оперативно-розшукового супроводження (забезпечення) кримінальних проваджень.

*По-н'яте*, внести в установленому порядку до Верховної Ради України пропозицію щодо участі робочої групи Міністерства внутрішніх справ України з числа фахів-

ців – агентуристів апарату Національної поліції України, Головного управління Національної поліції України в областях та вчених Національної академії внутрішніх справ, у роботі над проектом Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 3 червня 2016 року № 4778 (Кожем'якін А.А.)

### Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року № ETS173, ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.
3. Дульський О.О. Забезпечення верховенства права в умовах реформування кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства / О.О. Дульський // Актуальні проблеми прав людини, яка перебуває в конфлікті із законом, кризь призму правових реформ: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К., 2016.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4652-VI // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4652-17>
6. Про оперативно-розшукову діяльність: проект Закону України від 3 червня 2016 року № 4778 (Кожем'якін А.А. і др.)
7. Дульський О.О. Підвищення рівня взаємозв'язку кримінально-виконавчої та антикорупційної політики – ефективний шлях забезпечення внутрішньої безпеки країни / О.О. Дульський // Кримінально-виконавча політика України та Європейського Союзу: Розвиток та Інтеграція: зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К., 2015.

Олександр ДУЛЬСЬКИЙ

## ЗАХОДИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Висвітлюється питання законодавчого забезпечення діяльності уповноважених державних органів і служб у сфері протидії сучасним організованим формам злочинності та корупції. Наголошено на потребі наближення діяльності уповноважених державних органів України до міжнародних стандартів та практик.

Зроблено висновок про необхідність розробки та впровадження оперативними підрозділами і службами Національної поліції України прогресивних організаційних форм оперативно-роз-

шукової діяльності, що сприяло б своєчасному виявленню реальних та потенційних загроз внутрішній безпеці держави. Пропонується внесення відповідних змін до кримінального та кримінального процесуального законодавства України.

**Ключові слова:** внутрішня безпека; оперативно-розшукова діяльність; корупція; кримінальне законодавство; кримінальне процесуальне законодавство.

**Александр ДУЛЬСКИЙ**

## **МЕРЫ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

Освещается вопрос законодательного обеспечения деятельности уполномоченных государственных органов и служб в сфере противодействия современным организованным формам преступности и коррупции. Акцентировано внимание на потребности приближения деятельности уполномоченных государственных органов Украины к международным стандартам и практикам.

Сделан вывод о необходимости разработки и введения оперативными подразделениями и службами Национальной полиции Украины прогрессивных организационных форм оперативно-розыскной деятельности, что способствовало бы своевременному выявлению реальных и потенциальных угроз внутренней безопасности государства. Предлагается внесение соответствующих изменений в уголовное и уголовное процессуальное законодательство Украины.

**Ключевые слова:** внутренняя безопасность; оперативно-розыскная деятельность; коррупция; уголовное законодательство; уголовное процессуальное законодательство.

**Oleksandr DULSKYI**

## **THE MEASURES TO ENHANCE INVESTIGATIVE WORK IN DOMESTIC SECURITY OF UKRAINE SPHERE**

The article covers the issues concerning the legislative framework for state agencies and services operations in combating contemporary organized forms of crime and corruption. The author stresses the necessity for Ukrainian state agencies and services to measure up to international standards and practices.

The author comes to a conclusion that corresponding units and services of the National Police of Ukraine have to develop and adopt advanced forms of investigative work. That will contribute to timely detection of existing and potential threats to domestic security of the state. In this regard the author offers to amend criminal and criminal procedure legislation of Ukraine.

**Keywords:** domestic security; investigative work; corruption; criminal legislation; criminal procedure legislation.

