

УДК 342.95

М.П. Букін,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри піротехнічної та спеціальної техніки
Національного університету цивільного захисту України

ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Статтю присвячено характеристиці засобів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності, проаналізовано наукові погляди щодо визначення поняття законності оперативно-розшукової діяльності, запропоновано власне визначення поняття «законності оперативно-розшукової діяльності».

Ключові слова: забезпечення, законність, діяльність, оперативнорозшукова діяльність, органи внутрішніх справ.

Одним із основних та пріоритетних завдань Української держави на сучасному етапі її розвитку є забезпечення суворого режиму законності у суспільних відносинах. Важлива роль у виконанні цього завдання належить правоохоронним органам. Водночас, не менш важливим є забезпечення законності в діяльності самих правоохоронних органів, оскільки ця діяльність дуже часто пов'язана з обмеженням прав, свобод та законних інтересів громадян та інших суб'єктів правовідносин.

Варто відмітити, що останнім часом в правоохоронних органах дещо посилено роботу щодо виконання вимог законодавчих актів, актів Президента та Уряду України, а також відомчих наказів, спрямованих на зміцнення законності і дисципліни, запобігання правопорушенням та надзвичайним подіям серед особового складу. Разом з тим, незважаючи на деякі позитивні зрушення, стан законності і дисципліни в правоохоронних органах залишається далеким від бажаного. Й досі мають місце факти безкарності за вчинення корупційних діянь, інших службових правопорушень працівниками правоохоронних органів, що обумовлює підрив авторитету всієї правоохоронної системи.

Проблемам законності присвятили праці представники загальної теорії держави і права, представники галузевих юридичних наук у цілому і адміністративно-правової науки зокрема. Низку наукових робіт присвячено проблемам законності в державному управлінні. Автори визначають принципи законності, основні риси законності, основи (гарантії) законності, способи (засоби) забезпечення законності, систему суб'єктів забезпечення законності в державі, тощо (О. Ф. Андрійко, Т. Ю. Капустина, Д. О. Кобзина, В. В. Конопльов, А. Е. Лунєв, Р. С. Мельник, О. В. Панасюк, О. А. Сергейчук та ін.). У той же час, необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на досить поширене використання категорії «законність» у назві та тексті законодавчих актів, у навчальній та науковій літературі, сьогодні відсутнє узгоджене її тлумачення, у зв'язку з чим єдине розуміння сутності цього явища так і

не знайдено.

Отже метою статті є визначення поняття та сутності законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. У зв'язку з чим в статті поставлено за завдання: проаналізувати наукові підходи до визначення поняття законність; охарактеризувати ознаки законності оперативно-розшукової діяльності; проаналізувати нормативно-правове забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності; з'ясувати засоби забезпечення законності.

Тож, перш за все, проаналізуємо поняття законність. Поширеним у науковій літературі є підхід, відповідно до якого законність визначається у широкому та вузькому значенні. Так, законність у державному управлінні в широкому розумінні визначається як наявність науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на майбутнє та послідовне й неухильне виконання цих норм усіма державними органами, посадовими особами, громадянами й об'єднаннями. У вузькому розумінні — як принцип, режим і метод державного управління [1, с. 8].

Перш ніж сформулювати поняття законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, визначимо її загальні ознаки: 1) вона є невід'ємним елементом демократії, оскільки запобігає всюдозволеності, є визначальним принципом організації та реалізації державної влади; 2) з однієї сторони, законність — це наявність законів та підзаконних нормативно-правових актів, з іншої — їх суворе дотримання та виконання; 3) полягає у дотриманні оперативно-розшуковими підрозділами органів внутрішніх справ нормативних актів різної юридичної сили; 4) передбачає своєчасне та об'єктивне реагування оперативно-розшуковими підрозділами органів внутрішніх справ на факти порушення законодавства; 5) вимоги законності передбачені як матеріальними, так і процесуальними нормами, і є обов'язковими для виконання (дотримання) усіма суб'єктами оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; 6) має двоєдину природу: з одного боку, працівники оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ під час виконання службових повноважень повинні суворо дотримуватись вимог законів та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, з іншого — вимагати від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання законів та інших нормативно-правових актів; 7) залежно від виду порушення законності працівник оперативнорозшукового підрозділу може бути притягнений до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, цивільної чи кримінальної відповідальності.

Враховуючи наведені вище ознаки законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, пропонуємо визначити її як такий режим їх функціонування, під час якого вони не лише вимагають від фізичних та юридичних осіб безумовного виконання норм та вимог чинного законодавства, а й самі неухильно їх дотримуються (виконують), відповідним чином реагують на їх порушення, забезпечують відновлення порушених прав.

Варто погодитись з О.М. Музичуком у тому, що «закріплення в Конституції України норм про те, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених нею межах і відповідно до законів України, а також того, що 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, є нічим іншим, як нормативною регламентацією принципу законності, яка є необхідною умовою функціонування правової та демократичної держави» [1, с. 18–19].

Конституція встановлює гарантії дотримання законності при здійсненні кримінального судочинства і оперативно-розшукової діяльності. Зокрема, Основним Законом передбачено, що: кожен громадянин має право на правову допомогу, кожен є вільним у виборі захисника своїх прав; особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. Підозрюваний, обвинувачений чи підсудний має право на захист. Засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду [2].

Звичайно, здійснення оперативно-розшукових заходів може бути пов'язане з певним обмеженням прав і свобод людини і громадянина. Натомість, не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше, як за вмотивованим рішенням суду [2]. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, Конституція допускає інший, за санкцією суду, порядок проникнення, який регламентується Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та деталізується у відомчих правових актах [3, с. 169–170].

Вимоги щодо дотримання законності, крім Основного Закону, містяться й в інших нормативних актах, зокрема, тих, які безпосередньо чи опосередковано визначають правовий статус правоохоронних органів. Наприклад, у ст. 3 Закону України «Про міліцію» законність визначена одним із принципів діяльності міліції, а в ст. 5 цього ж Закону зазначено, що «міліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності з законом. Ніякі виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції» [4].

Про те, що «оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципі законності», зазначено у ст. 4 Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [5]. Крім того, забезпеченню законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності присвячено ст. 9 цього Закону, яка називається «Гарантії законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності» [5], аналіз якої до таких гарантій дозволив віднести:

Заведення оперативно-розшукової справи за наявності підстав для проведення

оперативно-розшукової діяльності, перелік яких визначений у ст. 6 цього ж Закону. Постанова про заведення такої справи підлягає затвердженню начальником органу внутрішніх справ. Без заведення оперативно-розшукової справи проведення оперативно-розшукових заходів, крім випадку, передбаченого частиною четвертою ст. 9 Закону України

«Про оперативно-розшукову діяльність», забороняється. Варто звернути увагу на те, що прокурори, які наглядають за оперативно-розшуковою діяльністю, наділені правом скасування незаконної постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності. Крім того, вони можуть опротестувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення окремих оперативно-розшукових заходів.

Закріплення того, що обмеження прав і свобод людини та громадянина під час здійснення оперативно-розшукової діяльності мають винятковий і тимчасовий характер і можуть застосовуватись лише за рішенням суду щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину, та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства. Оперативно-розшукові заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням прав людини, проводяться з метою запобігання тяжким або особливо тяжким злочинам, їх припинення і розкриття, розшуку осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання або безвісти зникли, захисту життя, здоров'я, житла і майна працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, припинення розвідувально-підривної діяльності проти України.

Передбачення відповідальності керівника оперативно-розшукового підрозділу за законність здійснюваних оперативних заходів, оскільки при наявності достатніх підстав він особисто надає дозвіл на проведення оперативно-розшукової діяльності.

Закріплення норми про те, що при застосуванні оперативнорозшукових заходів працівники оперативних підрозділів зобов'язані враховувати їх відповідність ступеню суспільної небезпеки злочинних посягань та загрози інтересам суспільства і держави.

Покладення обов'язку щодо невідкладного поновлення порушених прав і відшкодування заподіяних матеріальних та моральних збитків в повному обсязі, якщо причетність до правопорушення особи, щодо якої здійснювались оперативно-розшукові заходи, не підтвердилась.

Передбачення права громадян на отримання у встановленому законом порядку від оперативно-розшукових підрозділів письмового пояснення з приводу обмеження їх прав і свобод.

Заборону на застосування технічних засобів, психотропних, хімічних та інших речовин, які пригнічують волю або завдають шкоди здоров'ю людей та навколишньому середовищу [5].

Як окремі гарантії законності в діяльності оперативно-розшукових підрозділів варто розглядати нормативне визначення: вичерпного переліку підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; обов'язків та прав

підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність; підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності; строків ведення оперативно-розшукових справ, підстав та порядку закриття оперативнорозшукових справ; підстав та порядку використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності [5].

Для того, щоб забезпечити режим законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, держава має створити основу для цього, тобто передбачити систему гарантій забезпечення законності. Вдалим вважаємо розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В.К. Колпаковим та О.В. Кузьменко, відповідно до якого перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні, тощо); друга - спеціальними засобами забезпечення режиму законності, до яких автори відносять: а) організаційно-структурні формування, а саме: державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності; б) організаційно-правові методи, а саме: види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, взаємодія яких (організаційно-структурних формувань і організаційно-правових методів) утворює особливий державно-правовий механізм забезпечення законності [6, с. 332–333].

Ведучи мову про забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, перш за все, необхідно визначити її державно-правовий механізм, який, на нашу думку, складається з таких елементів: мети, завдань та принципів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; правового закріплення вимог, які висуваються до оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ, а також відповідальності за її порушення; системи суб'єктів, які забезпечують законність оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ; засобів забезпечення законності.

Метою забезпечення законності, на нашу думку, є: попередження, виявлення та усунення (припинення) правопорушень та їх негативних наслідків; відновлення порушеного правомірного стану; притягнення винних до юридичної відповідальності. Завданням — забезпечення належного виконання персоналом оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх завдань, функцій, обов'язків, реалізації наданих прав.

Зважаючи на те, що завдання щодо забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ виконує широке коло суб'єктів, науковці пропонують різні варіанти їх класифікації.

На нашу думку, найбільш вдалим буде поділ суб'єктів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ на:

1) зовнішні, серед яких: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суди (судді); органи прокуратури; громадяни України та громадські організації; 2) внутрішні, серед яких керівники та начальники усіх

рівнів; кадрові апарати; підрозділи внутрішньої безпеки; мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини

та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ; комісії з обліковоресстраційної дисципліни; інспекторські підрозділи; контрольно-ревізійні підрозділи.

Особливість вищенаведених суб'єктів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ полягає у тому, що вони використовують притаманні лише їм засоби. Наприклад, для Верховної Ради України таким засобом є прийняття законодавчих актів; для Президента України — призначення за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, зокрема, органів внутрішніх справ; органів прокуратури — здійснення нагляду за оперативно-розшуковою діяльністю ОВС; громадян

— подання скарги на діяльність оперативно-розшукових підрозділів ОВС; підрозділів внутрішньої безпеки — проведення негласних оперативно-розшукових заходів і т.д.

Відповідно, засоби (способи) забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ є досить різними. Засоби забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ пропонуємо визначити як окрему групу гарантій, цілеспрямовану діяльність відповідних органів (посадових осіб), що здійснюється у межах покладених на них завдань, функцій та повноважень з метою встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідного реагування на нього.

Вважаємо, що більш важливим за дискусію про види засобів (умов, способів, заходів, методів) забезпечення законності є чітке нормативне закріплення повноважень суб'єктів забезпечення законності оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ. Найбільшим об'ємом таких повноважень наділені керівники (начальники) оперативно-розшукових підрозділів, які: встановлюють розпорядок роботи оперативно-розшукових підрозділів; визначають обов'язки, затверджують функціональні обов'язки особового складу підрозділу шляхом встановлення спеціалізації в розкритті окремих категорій злочинів; розглядають скарги громадян на діяльність працівників оперативно-розшукових підрозділів; забезпечують своєчасний виїзд оперативних працівників на місце події за заявами і повідомленнями про злочини; здійснюють контроль за дотриманням плану-графіка розкриття злочину; веденням оперативно-розшукових справ; кількістю, своєчасністю і обґрунтованістю прийнятих рішень про закриття оперативно-розшукових справ, дотриманням строків їх ведення, тощо; заслуховують оперативних працівників з питань розкриття злочинів, виконання планів роботи і підвищення професійної майстерності, а також взаємодії; перевіряють якість і своєчасність виконання окремих доручень слідчих у кримінальних справах, узагальнюють результати їх виконання; вносять пропозиції начальнику органу внутрішніх справ щодо вжиття заходів дисциплінарного впливу до працівників, які формально ставляться до виконання таких доручень; розглядають подання

прокурорів, окремі ухвали судів про порушення їх підлеглими норм законодавства України.

Таким чином, успішне виконання оперативно-розшуковими підрозділами органів внутрішніх справ складних та відповідальних правоохоронних завдань щодо пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, безпосередньо залежить від рівня додержання їх працівниками вимог законності.

Література:

1. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина I : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
4. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України : від 18.02.1992 р., № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

Букин М. П. К проблеме обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел.

Статья посвящена характеристике средств обеспечения законности оперативно-розыскной деятельности, проанализированы научные взгляды относительно определения понятия законности оперативно-розыскной деятельности, предложено собственное определение понятия «законности оперативно-розыскной деятельности».

Ключевые слова: обеспечение, законность, деятельность, оперативно-розыскная деятельность, органы внутренних дел.

Bukin M. P. To the problem of legitimacy of bodies of the internal affairs operational-search activity

This article is devoted to the characteristics of the rule of law operational activities and analyzes scientific views on the definition of legality operational activities to their own definition of «legality operational activities».

Keywords: security, rule of law, activities, operational-search activity, the bodies of internal affairs.