

УДК 343.1:65.012.8

М.М. ПЕРЕПЕЛИЦЯ, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ: МИНУЛЕ, СЬОГОДЕННЯ, МАЙБУТНЄ

Ключові слова: оперативно-розшукова діяль-
ність, проблемні питання, перспективи розвит-
ку, концептуальні засади, правоохоронні органи

Оперативно-розшукова діяльність (ОРД) є важливим елементом правоохоронної системи. Без неї сьогодні важко уявити ефективну протидію злочинності та розшук осіб. При цьому, як слушно відзначає О.М. Бандурка, сьогодні оперативно-розшукова діяльність вийшла за межі спеціальних органів безпеки, кримінального розшуку, підрозділів по боротьбі з економічною злочинністю деяких інших. ОРД стала засобом захисту економічних інтересів фірми, підприємства, інших суб'єктів господарювання, банків, фінансово-кредитних установ. І хоча закон про оперативно-розшукову діяльність передбачає суворо обмежений круг суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, проте на практиці прийоми та методи, передбачені законом для уповноважених державою на оперативно-розшукову діяльність органів виконавчої влади, зробилися предметом і метою діяльності різного роду приватних розшукових агентств, охоронних структур, детективних бюро, служб безпеки недержавних органів, які часто діють всупереч закону [1, с.3].

Як і в будь-якій науці, ОРД притаманна динамічність, яка зумовлює появу певних проблемних питань, що потребують вирішення на теоретичному та практичному рівнях.

Науці ОРД присвячено масу наукових досліджень. Серед вчених, які внесли найбільш потужний вклад в її становлення та розвиток, треба відзначити О.М. Бандурку, В.Г. Боброва, Б.Є. Богданова, С.С. Галахова, О.Ф. Долженкова, К.К. Горіянова, В.П. Захарова, Ю.Ф. Квашу, В.А. Лукашова, І.П. Козаченка,

А.Г. Лекаря, В.А. Некрасова, Д.Й. Никифорчука, С.С. Овчинського, М.А. Погорецького, В.Г. Самойлова, Г.К. Сінілова, А.П. Снігерьова, В.В. Шендрика, А.Е. Чечетіна, О.О. Юхна тощо.

Становлення ОРД як самостійного напрямку роботи правоохоронних органів, відмінного від слідства, розпочалося ще в першій половині ХХ ст. Плани щодо розмежування оперативно-розшукової та слідчої діяльності на найвищому рівні зафіксовано у документах 1937 р.

У листі тогочасного керівника НКВС СРСР М.І. Єжова до Й.В. Сталіна зазначалося: «Зосередження агентурної та слідчої роботи в одних і тих самих руках на практиці призводить до того, що страждають обидві ці галузі роботи. Особливо це негативно впливає на постановку агентурної роботи.

Як тільки в тому чи іншому відділі виникає серйозна слідча справа, всі кращі оперативні працівники вимушені послабити чи тимчасово припинити свою агентурну роботу та зайнятися виключно слідством. Таким чином, утворюється розрив, нерідко на тривалий час, кваліфікованого оперативного складу від пов'язаної з ним агентури. Перерва зв'язку з секретною агентурою та, що ще гірше, передача її малограмотним працівникам, призводить до втрати цієї агентури... В неменшій мірі страждає від знаходження агентури та слідства в одних руках і слідча робота. В багатьох випадках через перевантаженість працівників різноманітними функціями слідство ведеться поверхово, без належного контролю з боку керівників відділів, причому важливі слідчі справи нерідко не доводяться до кінця... Виокремлення самостійного слідчого відділу... утворить ще одну важливу перевагу, а саме – взаємоконтроль агентурного та слідчого апаратів. Слідчий, приймаючи від будь-якого оперативного відділу... для реалізації агентурну справу, буде вимагати достатньо вагомих та законних підстав для арешту та добиватися того, щоб передавана йому агентурна справа була б достатньо опрацьована та документована» [2, с.583–584].

У 1937 р. в силу політичної кон'юнктури слідчий відділ не було утворено. Але вже наступного року за пропозицією Л.П. Берія наказом НКВС СРСР від 22.12.1938 р. № 00813 була утворена Слідча частина НКВС СРСР [2, с.599].

Відповідно до наказу НКВС СРСР від 27.08.1939 р. у відділах кримінального розшуку управлінь міліції республік, країв, областей і дорожніх відділів міліції створювалися слідчі групи з наявного штату. Керівництвом ними покладалося на заступників начальників відділів кримінального розшуку. У слідчі групи включалися найбільш підготовлені працівники [3, с.203].

Таким чином, відбулося розмежування ОРД та слідства, що в подальшому сприяло становленню ОРД як науки та навчальної дисципліни в сучасному вигляді.

Чіткий розподіл ролей слідчого та оперативного працівника з одного боку сприяв налагодженню роботи в кожній з цих сфер, однак, з іншого – звузив слідчому поле для маневру. Чи було досягнуто цим розподілом покращення боротьби зі злочинністю, питан-

ня дискусійне. Адже, в багатьох західних країнах такого поділу не відбулося, а рівень злочинності подекуди нижчий від вітчизняного.

У згаданого розмежування був ще один суттєвий наслідок. Якщо раніше керівництвом ефективність боротьби зі злочинністю оцінювалася здебільшого за показниками слідчої діяльності, то з відмежуванням оперативних апаратів вони отримали власні показники, які враховуються і до нині.

Звичайно, що найпростіше «перевірити» якість роботи оперативних підрозділів за рівнем розкриття злочинів, тому керівництвом у більшості випадків робився наголос на цій лінії роботи. При цьому, з кожним роком все менше приділялася увага профілактичним заходам, що сприяють недопущенню вчинення злочинів. Тому зараз, як то кажуть: «Маємо те, що маємо».

З кожним роком рівень злочинності лише збільшується, при тому, що кількість населення зменшується (табл.). Це підтверджується статистичними даними XIX ст. [4, с.196] та сучасними статистичними даними МВС України.

Таблиця – Інформація про стан розкриття вбивств за роками в деяких регіонах України

№ п/п	Губернія/ область	20 років 1827–1846 рр. (кількість встановлених осіб, які вчинили вбивство)	10 років 2003–11 міс. 2012 рр. (умисне вбивство або замах: кількість встановлених осіб / розкрито)	Кількість населення 1846/2001 рр., млн
1.	Полтавська	379	814 / 834	1,9 / 1,6
2.	Харківська	478	2019 / 2110	1,6 / 2,2
3.	Чернігівська	430	727 / 768	1,5 / 1,2

Набуття чинності наприкінці 2012 року Кримінального процесуального кодексу України формально закріпило зміщення акцентів в оперативно-розшуковій діяльності з послідовного на превентивне реагування, проте фактично без реструктуризації та об'єднання слідчих та оперативних підрозділів відбулося скоювання всієї системи оперативно-розшу-

кової діяльності. На теперішній час оперативний працівник є фактично «помічником» слідчого, якому заборонена будь-яка ініціатива. Вказані обставини значно зменшують ефективність роботи правоохоронного механізму, що в сучасних складних умовах є недозволеною розкішшю для України.

Виходячи з наведеного, потрібно:

– по-перше, більше орієнтувати підрозділи ОВС на попередження злочинів;

– по-друге, провести реформу організаційної структури оперативних та слідчих підрозділів. Якщо чинний Кримінальний процесуальний кодекс орієнтовано на західні моделі протидії злочинності, то логічно було б об'єднати функції оперативного працівника та слідчого в одній особі та не розпилювати правоохоронні ресурси;

– по-третє, якнайшвидше провести докорінну реформу критеріїв оцінки оперативних підрозділів ОВС, про що неодноразово наголошувалося, в тому числі і на нарадах, колегіях керівництвом МВС України.

Крім наведеного, на теперішній час, в умовах реформування правоохоронної системи назріла потреба у трансформації оперативно-розшукових методів боротьби з організованою злочинністю. Як свідчить практика, у багатьох випадках класичні оперативно-розшукові прийоми є безсилими, коли організовані злочинні групи мають зв'язки у високих владних інститутах. Мається на увазі саме організована, а не професійна злочинність.

Як слушно відзначає У. Реклісс, імунітет організованої злочинності в такій же мірі відрізняється від імунітету професійної злочинності, в якій могутність корпорації відрізняється від можливостей дрібного крамаря. Хоча професійний злочинець може у низці випадків домовитися з органами влади і уникнути переслідування, він не в змозі укласти таку угоду, яка б забезпечувала йому повну безпеку. Що стосується організованої злочинності, то вона є більш могутньою і має великі можливості контролю стосовно місцевих органів влади, ніж ті можливості, якими органи влади володіють стосовно організованих злочинців. Цим становище професійного злочинця відрізняється від становища члена злочинної організації. Професійний злочинець діє на свій страх і ризик, зазвичай без всякої підтримки [5, с.95–96].

Тому, слід по-новому підходити до цієї проблеми. На часі є, зокрема, впровадження інституту контрольованої провокації одер-

жання неправомірної вигоди, що дозволило би відсікти криміналітет від державних службовців шляхом боротьби з корупціонерами. Ця ідея добре показала себе на практиці в окремих країнах Заходу та Грузії, хоча і не є новою.

Ще у 1920-ті роки правоохоронці виходили з ініціативою:

– створення при карному розшуку або міліції секретних груп агентів, які під виглядом хабародавців виявляли би хабарників у державних установах, тобто, перифразуючи сучасною мовою, пропонували проведення оперативного експерименту;

– посилення агентурної роботи не тільки за місцем служби підозрюваних в хабарництві, але й поза нею, «бо за способом життя можна цілком визначити і його спосіб дій»;

– створення «мережі нелегальних інформаторів», яким доручити «спостереження за групами осіб, схильних до хабарництва» [6, с.176].

Дані старі-нові пропозиції є цілком актуальними і в сучасних умовах боротьби зі службовими злочинами.

Ще одна проблема, яка існує в сучасній Україні, це відірваність наукових та навчально-наукових установ МВС від практичних потреб оперативних підрозділів.

Наукові та методичні розробки, видані такими установами, здебільшого не використовуються на практиці. В окремих випадках це відбувається тому, що запропоновані напрацювання є неактуальними для потреб практики. Існують й інші негативні тенденції:

– так, з оперативними працівниками вкрай рідко проводяться заняття в школі підвищення оперативної майстерності. Вони практично не цікавляться новітньою літературою, що надходить до спецбібліотек, ними далеко не завжди вивчається передовий досвід виявлення, попередження та розслідування тих чи інших злочинів;

– останнім часом спостерігається тенденція до значного зменшення кількості наказів МВС України та спеціальної літератури, які надходять до навчальних закладів, в тому числі в сфері здійснення оперативно-розшукової

діяльності. Це негативно впливає на підготовку фахівців, наслідки чого може відобразитися на їх практичній діяльності після закінчення навчання;

– зменшення кількості годин, відведених на вивчення дисципліни «Оперативно-розшукова діяльність» у навчальних закладах системи МВС також викликає хвилювання. Адже, значна частина випускників таких закладів іде працювати саме оперативними працівниками, при цьому не одержавши в повному обсязі необхідні знання та навички;

– з іншого боку, між працівниками практичних підрозділів і викладацьким складом спеціалізованих вищих навчальних закладів системи МВС України дуже рідко проводяться наради-семінари щодо покращення оперативно-розшукової роботи підрозділами ОВС у тому чи іншому напрямі.

Для припинення такої негативної тенденції необхідно, по-перше, регулярно проводити спільні наради представників працівників практичних підрозділів та викладацького складу з метою виявлення реальних потреб оперативних працівників та орієнтування науково-педагогічного складу на розробку нових та вдосконалення існуючих методів боротьби зі злочинністю. По-друге, треба постійно поповнювати дидактичні матеріали для проведення занять справжніми архівними оперативно-розшуковими справами, конфіскованими знаряддями вчинення злочину тощо; залучати досвідчених оперативних працівників до проведення практичних занять з вирішенням конкретних завдань, які реально мали місце; практикувати виїзди курсантів старших курсів протягом занять із спецдисциплін до територіальних підрозділів для участі в окремих оперативно-розшукових та процесуальних заходах.

Також потрібно не рідше одного разу на п'ять років оновлювати парк спеціальної техніки, яку вивчають на заняттях курсанти та слухачі, адже технічне забезпечення правоохоронця нині відіграє чи не вирішальну роль у боротьбі зі злочинністю.

Наприкінці зазначимо, що наведений перелік проблем, що існують в системі ОРД, є далеко не вичерпаним. З цього приводу можна згадати і відсутність єдиного повного сучасного підручника з оперативно-розшукової діяльності ОВС України, і недостатню взаємодію між різними суб'єктами ОРД, і відставання технічних розробок в цій сфері від провідних країн світу, а також недостатнє нормативне регулювання повноважень суб'єктів ОРД щодо застосування такої техніки, але це вже тема інших, більш широких дискусій.

Хотілося би вірити, що з часом оперативно-розшукова діяльність в Україні вийде на новий якісний виток розвитку, що дозволить суттєво підвищити ефективність боротьби зі злочинністю та забезпечення правопорядку в країні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка О. М. Теорія і практика оперативно-розшукової діяльності : монографія / О. М. Бандурка. – Харків : Золота миля, 2012. – 620 с.
2. Лубянка: Органи ВЧК-ОГПУ-НКВД-НКГБ-МГБ-МВД-КГБ. 1917–1991 : справочник / под ред. акад. А.Н. Яковлева ; авторы сост.: А. И. Кокурин, Н. В. Петров. – М. : МФД РФ, 2003. – 768 с. – (Россия XX век. Документы).
3. Мулукаев Р. С. История отечественных органов внутренних дел: учебник для вузов / Р. С. Мулукаев, А. Я. Малыгин, А. Е. Епифанов ; под ред. д. ю. н. Р. С. Мулукаева. – М. : NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2005. – 336 с.
4. Максимов С. В. Сибирь и каторга / С. В. Максимов, издание третье. – С.-Петербург : Издание В.И. Губинского, 1900. – 487 с.
5. Рэклизс У. Проблема преступности / У. Рэклизс // Организованная преступность в Соединенных Штатах Америки (Сборник материалов, опубликованных в США). – М. :

Изд-во иностранной литературы, 1953. – С. 85–108.

6. Епихин А. Ю. ВЧК-ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической по-

литики (1921-1928): монография / А. Ю. Епихин, О. Б. Мозохин. – М. : Кучково поле ; Гиперборей, 2007. – 528 с.

Перепелиця М. М. Оперативно-розшукова діяльність: минуле, сьогодення, майбутнє / М. М. Перепелиця // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 279–283 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_47.pdf

З використанням ретроспективного аналізу визначено концептуальні засади розвитку системи оперативно-розшукової діяльності на сучасному етапі. Запропоновано шляхи вдосконалення такої системи. Визначено окремі проблеми, які заважають ефективному розвитку оперативно-розшукової діяльності. Запропоновано механізм їх вирішення.

Перепелиця Н.Н. Оперативно-розыскная деятельность: прошлое, настоящее, будущее

С использованием ретроспективного анализа определены концептуальные принципы развития системы оперативно-розыскной деятельности на современном этапе. Предложены пути совершенствования такой системы. Определены отдельные проблемы, которые мешают эффективному развитию оперативно-розыскной деятельности. Предложен механизм их решения.

Perepelytsia M.M. Special Investigation Activity: Past, Present and Future

Conceptual principles of development of the special investigation activity system are defined on the modern stage with the use of retrospective analysis. The ways of perfection of such system are offered. Separate problems which interfere with effective development of special investigation activity are defined. The mechanism of their decision is offered.