

На думку авторів, основними корупційними ризиками розшукової роботи є недостатня матеріально-технічна забезпеченість підрозділів кримінальної поліції на місцях (особливо в невеликих містах і районних центрах) та неналежний соціальний захист поліцейських.

Однак, проблема усунення корупційних ризиків, пов'язаних з діяльністю поліцейських, є комплексною і для її вирішення необхідно здійснювати систему спеціальних заходів. Насамперед, це вдосконалення законодавства, підвищення ефективності управління Національною поліцією, впровадження сучасних технологій управління персоналом, орієнтація більше на якісні, ніж на кількісні показники в роботі, підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення підрозділів поліції (також контроль за надходженням відповідних коштів та матеріальних ресурсів до її органів, що обслуговують невеликі міста та райцентри у віддалених регіонах України), забезпечення високого рівня соціального захисту її працівників, підвищення іміджу поліції серед населення тощо.

*Список використаних джерел*

1. Corruption Perceptions Index 2018 : Global Scores. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

2. Зайка К. Корупційні ризики: поняття та засоби їх мінімізації. Актуальні проблеми правознавства. *Збірник наукових праць Юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету*. Випуск 2 (14). 2018 р.

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>.

4. Шило, О. Г., Глинська, Н. В., & Москвич, Л. М. (2014). Корупційні ризики чинного кримінального процесуального законодавства України: окремі питання. Питання боротьби зі злочинністю, (27), С. 202-220.

*Орлов Юрій Юрійович,*

головний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

## ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ

Ефективна протидія корупції в Україні неможлива без надійного оперативного-розшукового забезпечення цієї діяльності.

Минуло сім років з моменту прийняття Верховною Радою України Кримінального процесуального кодексу України, який

визначає порядок кримінального провадження у нашій державі. Цей нормативно-правовий документ містить низку важливих новацій, що стосуються не лише кримінального провадження, але й виходять за межі власне кримінально-процесуальної діяльності, впливаючи на суміжні сфери правоохоронної роботи, зокрема на оперативно-розшукову діяльність поліції.

Разом з тим, правоохоронна практика останніх років показала, що нормативно-правове регулювання ОРД на сучасному етапі розвитку українського суспільства має суттєві проблеми, що потребують критичного осмислення.

Насамперед, КПК України засновує новий інститут негласних слідчих (розшукових) дій, які за праксеологічним змістом співпадають із напрацьованими правоохоронною практикою «традиційними» оперативно-розшуковими заходами.

Крім того, стаття 99 КПК України містить норму, яка зазначає, що матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп осіб, зібрані оперативними підрозділами з дотриманням вимог Закону України «Про ОРД», можуть визнаватися документами й використовуватися в кримінальному провадженні як докази. Вочевидь, йдеться про матеріали ОРД, отримані оперативними підрозділами поза межами кримінального провадження. Проте, це нормативне положення не узгоджено з іншими процесуальними нормами; процесуальний порядок використання оперативно-розшукових матеріалів в кримінальному провадженні в КПК України не виписаний. Тому слідча практика відає перевагу призначенню та проведенню негласних слідчих (розшукових) дій замість декларованого процесуального використання результатів оперативно-розшукових заходів.

Таким чином, з прийняттям нового Кодексу оперативно-розшукову діяльність де-факто виключили з кримінального процесу, позбавили її традиційної ролі щодо супроводження кримінального провадження.

Зрозуміло, що чинна правова ситуація не могла не позначитися негативно на ефективності ОРД як суспільно корисній формі державної правоохоронної діяльності, спрямованій на забезпечення захисту особи, суспільства й держави від кримінальних посягань. Діяльність оперативних підрозділів з виявлення й документування кримінальних правопорушень поза межами кримінального процесу втратила наступальність, в оперативній практиці не повною мірою дотримуються принципів відповідності оперативно-розшукового реагування ступеню суспільної небезпечності злочину; всебічності, повноти й об'єктивності дослідження обставин кримінальної події; взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням.

Оперативно-розшукова діяльність на сучасному етапі соціального розвитку потребує допомоги з боку держави, спрямованої

на сприяння підвищенню її ефективності. Як перший крок, слід *чітко визначити межі оперативно-розшукової компетенції поліції*, виходячи із чинного законодавства з метою її подальшого удосконалення відповідно до еволюції криміногенної обстановки в країні.

Розгляд цього питання доцільно почати з аналізу законодавчо визначених завдань ОРД. Стаття 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», визначаючи завдання ОРД, прямо вказує на цілі цієї діяльності, серед яких «припинення правопорушень», «інтереси кримінального судочинства», а також «безпека громадян, суспільства і держави». Отже, зміст завдання ОРД, що її здійснюють оперативні підрозділи поліції, можна тлумачити, враховуючи напрацьовані практикою соціально корисні форми ОРД, таким чином:

1) виявлення, попередження та сприяння розслідуванню злочинів, а також виявлення й встановлення осіб, які їх готують, вчиняють або ж вчинили;

2) розшук безвісті зниклих осіб; розшук осіб, які переховуються від органів розслідування й суду, ухиляються від відбування кримінального покарання; встановлення осіб, які не можуть повідомити про себе.

Розглядаючи ці завдання ОРД, неважко дійти висновку, що в межах кримінального провадження оперативні підрозділи здійснюють лише розкриття злочинів (тобто, встановлюють осіб, що їх вчинили), а також розшук осіб, які переховуються від органів розслідування й суду. На питання, чи належать дії оперативних підрозділів з розкриття злочинів до оперативно-розшукової чи до суто кримінально-процесуальної діяльності, однозначно відповісти неможливо, виходячи з чинного законодавства. Очевидно, що якщо особи, які вчинили злочин, були встановлені оперативним підрозділом в ході негласних слідчих (розшукових) дій за дорученням слідчого або прокурора, їхню діяльність слід вважати процесуальною. Якщо ж злочин було розкрито до моменту внесення відомостей до ЄРДР, то такі самі дії оперативного підрозділу набувають правового статусу оперативно-розшукових і мають відповідати вимогам Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Що стосується інших завдань ОРД, то більшість з них взагалі не охоплюються кримінально-процесуальним законодавством. До таких завдань належать: виявлення злочинів та осіб, що їх готують, вчиняють або ж вчинили, попередження злочинів, а також розшук без вісті зниклих осіб та встановлення осіб, які не можуть повідомити про себе. Виконання цих завдань пов'язано з діяльністю оперативних підрозділів: 1) до моменту внесення відомостей до ЄРДР, або 2) взагалі поза кримінальними подіями.

Діяльність з *виявлення злочинів та осіб, що їх готують та вчиняють*, полягає у здобутті інформації про латентні або замасковані кримінальні дії. Виявлення злочину оперативним підрозділом є

підставою для внесення відомостей до ЄРДР. Важливість цього завдання ОРД в умовах сучасної України важко переоцінити. Адже до латентних та замаскованих належать корупційні злочини, а також ряд інших (економічні, пов'язані з незаконним обігом зброї, наркотичних та психотропних засобів тощо). Не буде перебільшенням стверджувати, що *майже повна відсутність ефективної боротьби з корупцією у сучасній Україні значною мірою обумовлена різким зниженням оперативно-розшукової наступальності через недосконалість нормативно-правового регулювання ОРД.*

З прийняттям нового КПК України Закон «Про ОРД» було доповнено частиною 2 статті 8, формулювання якої допускає різні тлумачення тексту, що не дає можливості його однозначно зрозуміти. Так, фраза «...проведення оперативно-розшукових заходів ... регулюється згідно з положеннями глави 21 КПК України з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом.» не має конкретного змістового наповнення. Не виписаний пріоритет застосування норм того чи іншого Закону у випадку їх колізії; відсутня відповідь на питання щодо можливості проведення ОРД поза межами кримінального провадження.

На практиці це призвело до фактичного заперечення можливості проведення ОРД поза межами кримінального провадження, що, на наш погляд, є грубою юридичною помилкою, яка призводить до втрати оперативного контролю над злочинним світом, унеможливує виявляти злочини та запобігати їх вчиненню.

Автор не погоджується з думкою щодо неправомірності проведення оперативно-розшукових заходів до початку кримінального провадження. Більш того, на нашу думку, в межах ОРД до внесення відомостей до ЄРДР можуть проводитися також й найбільш «гострі» оперативно-розшукові заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням прав людини (звісно, якщо йдеться про тяжкий чи особливо тяжкий злочин й оперативний підрозділ у встановленому порядку отримав відповідний дозвіл суду). Зауважимо, що КПК України не містить жодної заборони щодо можливості законного обмеження прав особи поза межами кримінального провадження, натомість Закони України «Про ОРД» та «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» надають право оперативним підрозділам проводити низку оперативно-розшукових заходів, що вимагають тимчасового обмеження конституційних прав особи. Крім того, проведення оперативно-розшукових заходів, не пов'язаних з таким обмеженням прав, керівник оперативного підрозділу повинен мати право здійснювати без попереднього повідомлення прокурора, оскільки це порушує принцип конспіративності ОРД і, як показує практика, іноді зводить нанівець результати оперативної розробки.

Завдання *оперативно-розшукового попередження злочинів* здійснюються у трьох формах: профілактика злочинності, відвернення

злочинів й припинення злочинів. Оперативно-розшукову профілактику здійснюють до формування злочинного наміру у формі загальної або індивідуальної профілактики. Загальна профілактика полягає у створенні об'єктивних умов, які заважають вчиненню злочинів, а також проведенні оперативних комбінацій щодо роз'єднання злочинних груп і організацій. Індивідуальну профілактику здійснюють шляхом вжиття необхідних заходів впливу щодо осіб, від яких, виходячи з їхньої поведінки, можна очікувати вчинення злочинів. До оперативно-профілактичної роботи відноситься також забезпечення безпеки певних категорій осіб (зокрема, учасників кримінального судочинства) відповідно до законодавства України.

Крім того, профілактичний зміст має проведення адміністративної оперативно-перевірочної роботи, яка полягає у перевірці осіб у зв'язку з наданням їм спеціальних допусків до певних робіт та на певні об'єкти. На думку автора, відповідні зміни мають бути внесені до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність».

*Оперативно-розшукове відвернення* полягає у вжитті оперативно-розшукових та інших заходів з метою усунення загрози вчинення конкретного злочину на стадіях його задуму і готування. Зазвичай відвернення злочинів здійснюють в ході оперативної розробки. *Оперативно-розшукове припинення* злочину здійснюють на стадіях замаху та вчинення, як правило - на місці злочину. Воно стосується насамперед латентних й продовжуваних злочинів, рідше - злочинів-інцидентів. Відвернення і припинення тяжких і особливо тяжких злочинів часто є неможливим без надання права оперативним підрозділам з дозволу суду тимчасово обмежувати право особи на приватність. Зрозуміло, що це обмеження має відбуватися поза межами кримінального провадження.

*Розшук осіб, що зникли безвісті*, а також встановлення осіб, які через хворобу, травму або вік не можуть повідомити про себе, іноді виявляється неможливим без застосування оперативно-розшукових засобів та методів, зокрема негласних. Така розшукова робота часто не має жодного відношення до злочинів та кримінального провадження, проте є, безумовно, соціально корисною й гуманною, отже - необхідною.

Оперативно-розшукова діяльність проводиться у напрацьованих оперативною практикою *формах*, під якими розуміють нормативно встановлений порядок організації оперативно-розшукових заходів для забезпечення вирішення завдань ОРД. Дослідження, проведені автором до прийняття нового КПК України, дозволили виділити на сучасному етапі розвитку ОРД шість форм її реалізації. Співвідношення форм ОРД з етапами розвитку кримінальної ситуації та стадіями кримінального провадження, на яких ці форми можна реалізувати на практиці, показано в таблиці 1:

Таблиця 1

Часовий період	Форми ОРД, що реалізуються в межах часового періоду
Дозлочинний або ж позазлочинний період	= оперативно-розшукова профілактика = адміністративна оперативно-перевірочна робота = оперативний пошук = розшукова робота некримінального спрямування
Етапи розвитку кримінальної ситуації (задум, готування, замах, вчинення злочину). Виявлення злочину	= оперативно-розшукова профілактика (з моменту задуму до моменту вчинення злочину) = оперативна розробка (з моменту готування злочину) = оперативний пошук = розшук осіб, які переховуються від органів розслідування (з моменту виявлення злочину)
Стадії кримінального провадження (внесення відомостей до ЄРДР, досудове розслідування, судове розслідування, винесення вироку, виконання вироку)	= оперативно-розшукове супроводження кримінального розслідування = оперативна розробка (до моменту завершення досудового розслідування) = розшук осіб, які переховуються від органів розслідування (до моменту початку судового розслідування) = розшук осіб, які переховуються від суду (на етапах судового розслідування й винесення вироку) = розшук осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання (на етапі виконання вироку)

Як бачимо, з шести форм ОРД лише три можна тою чи іншою мірою реалізувати на стадіях кримінального провадження: оперативно-розшукове супроводження кримінального провадження, оперативну розробку (які завдяки нечіткості формулювань у чинному законодавстві можна вважати як процесуальною, так і оперативно-розшуковою діяльністю), а також розшук осіб, які переховуються від органів розслідування й суду, ухиляються від відбування кримінального покарання.

Глумачення частини 2 статті 8 Закону України «Про ОРД» як заборони на проведення будь-яких оперативно-розшукових заходів поза межами кримінального провадження веде до повного згортання цілих напрямів оперативної роботи превентивного та некримінального

спрямування. Крім того, до моменту внесення відомостей до ЄРДР унеможливується проведення оперативної розробки, яка є основним засобом негласної протидії організованій злочинності.

Як вже згадувалося, запроваджені в КПК України негласні слідчі (розшукові) дії нічим не відрізняються від оперативно-розшукових заходів за організаційно-тактичними особливостями, засобами й методами проведення. Тому науково коректним буде порівняння списку негласних слідчих (розшукових) дій з правами оперативних підрозділів проводити певні оперативно-розшукові заходи шляхом зведення в порівняльну таблицю:

Таблиця 2

Номери статей КПК України щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій	Відповідні норми Законів України «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»
Ст.260. Аудіо-, відеоконтроль особи	= п.«а» ч.1 ст.15 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»
Ст.261. Накладення арешту на кореспонденцію	= п.10 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»
Ст.262. Огляді виїмка кореспонденції	
Ст.263. Зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж	= п.9 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»; = п.«б» ч.1 ст.15 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»
Ст.264. Зняття інформації з електронних інформаційних систем	відсутні
Ст.267. Обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи	= п.7 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»
Ст.268. Установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу	відсутні
Ст.269. Спостереження за особою, річчю або місцем	= п.11 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»
Ст. 269 <sup>1</sup> . Моніторинг банківських рахунків	= п.4 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»
Ст.270. Аудіо-, відеоконтроль місця	відсутні
Ст.271. Контроль за вчиненням злочину (контрольована поставка; контрольована та оперативна закупка)	= п.2 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»

Ст.271.Контроль за вчиненням злочину (спеціальний слідчий експеримент; імітування обстановки злочину)	<i>відсутні</i>
Ст.272.Виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації	= п.8 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»
Ст.274.Негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження	<i>відсутні</i>
Ст.275.Використання конфіденційного співробітництва	= п.12 ч.1 ст. 8 Закону України «Про ОРД»

З розгляду таблиці видно, що кількість негласних слідчих (розшукових) дій, зазначених у КПК України, суттєво перевищує кількість відповідних прав оперативних підрозділів щодо проведення оперативно-розшукових заходів, наданих іншими законами України. Так, згідно чинного законодавства, оперативні підрозділи не мають правових підстав інакше, як в межах кримінального судочинства й винятково за дорученням слідчого: знімати інформацію з електронних інформаційних систем, встановлювати місцезнаходження радіоелектронного засобу, здійснювати аудіо-, відеоконтроль місця, проводити експеримент щодо можливості вчинення злочину, імітувати обстановку злочину й навіть негласно отримувати зразки, необхідні для порівняльного дослідження. Очевидно, що більшість з цих слідчих (розшукових) дій не пов'язані з необхідністю тимчасового обмеження прав особи. Тому таке звуження прав оперативних підрозділів є не виправданим, а з точки зору необхідності протидії корупції та організованій злочинності - шкідливим.

Крім того, вбачається доцільним, щоб оперативні підрозділи отримали законодавчий дозвіл на використання поліграфу в ОРД, так само, як він сьогодні застосовується у досудовому розслідуванні. Використання поліграфу в ОРД має базуватися на засадах добровільності й дозволить встановлювати правдивість показів підозрюваних та очевидців кримінальної події. Таким чином, можна буде впевнено планувати оперативно-розшукові версії, спираючись на встановлену вірогідність ідеальних слідів злочину. На наше переконання, це дозволить значно підвищити результативність протидії корупційним злочинам в Україні.

Наприкінці слід зауважити, що важливою ланкою державного будівництва сьогодні вбачається надання правоохоронцям необхідних повноважень для того, щоб нарешті подолати корупцію в країні, а також тісно пов'язану з нею організовану злочинність. Належним чином врегульована оперативно-розшукова діяльність, будучи найбільш «гострою» зброєю державної протидії злочинності, має зайняти гідне місце серед засобів розбудови демократичної правової держави.

### *Список використаних джерел*

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3782-12>.
3. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
4. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
5. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 № 3341-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.
6. Орлов Ю.Ю. *Форми запобігання злочинності // Взаємодія правоохоронних органів з муніципальними і неурядовими організаціями в питаннях профілактики правопорушень та злочинів: Тези доп. всеукраїнської наук.-практич. конфер-ї від 22-23 травня 2009 р. - Кам'янець-Подільський: УМВС України в Хмельницькій обл., 2009. - С. 135-139.*
7. *Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України (проект нової редакції) [Текст] / [О. М. Джужа, В. Я. Горбачевський, Ю. Ю. Орлов та ін.]. - К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. - 48 с.*
8. Орлов Ю.Ю. Використання поліграфу на досудовому слідстві // Науковий вісник НАВС. Наук.-теоретич. журнал. - К.: Нац. акад-я внутр. справ, 2014. - № 4 (93). - С. 172-186.

*Орловська Наталя Анатоліївна, начальник кафедри кримінального права та процесу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, доктор юридичних наук, професор*

### **ЗАХОДИ КОНФІСКАЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ Й ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

Сучасна корупція є надзвичайно вагомих фактором, що забезпечує самовідтворення тіньової економіки та її системний зв'язок з організованою злочинністю. За окремими даними, світова економіка щороку втрачає через корупцію більше 5 % ВВП. Фактично корупція стала різновидом тіньового бізнесу та вийшла на транснаціональний рівень, демонструючи закономірності розвитку ділової активності