

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗШУКУ ДІТЕЙ, ЯКІ ЗНИКЛИ БЕЗВІСТИ

THE CURRENT STATE OF THE LEGAL REGULATION OF THE OPERATIVE AND SEARCHING PROVISION OF THE SEARCH FOR CHILDREN WHO HAVE DISAPPEARED

Актуальність статті полягає в тому, що захист прав та свобод людини і громадянина у світовому співтоваристві визнаються пріоритетним напрямком розбудови сучасної демократичної держави. Організація Об'єднаних Націй у Загальній декларації прав людини. У першу чергу, пріоритетним є вдосконалення правових і організаційних потреб захисту прав і свобод дітей. Особливе місце у цьому питанні належить оптимізації правового регулювання оперативного-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти. Не зважаючи на ратифікацію Україною значної кількості міжнародних угод щодо правового захисту осіб від зникнень та захисту прав дітей, протягом довгого часу в державі спостерігається криза законотворчого і нормотворчого процесу. Метою статті є визначення сучасного стану правового регулювання оперативного-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти. У статті визначено стан правового регулювання оперативного-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти. Встановлено, ряд негативних тенденцій правового регулювання оперативного-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти. Запропонована класифікація нормативно-правових актів, які регулюють питання розшуку дітей, які зникли безвісти. Визначено, що сучасний стан правового регулювання оперативного-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, потребує комплексних змін, а сама нормативно-правова база – оновлення. Аналіз нормативно-правових актів і практики застосування їх норм свідчить про потребу їх постійного оновлення і вдосконалення у відповідності до тенденцій, які формуються у галузі розшуку дітей, що зникли безвісти, державної політики у сфері оперативного-розшукової діяльності, структурно-функціональних змін у правоохоронних органах, світових стандартів та ін. Тому щодо оптимізації правової бази слід вести мову тільки про можливість визначення поточного стану правового регулювання оперативного-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти й найбільш вразливих проблем та потреб, а також можливість їх вдосконалення.

Ключові слова: *оперативно-розшукова діяльність, розшук дітей, правове регулювання, Національна поліція.*

The relevance of the article lies in the fact that the protection of human and citizen rights and freedoms in the world community is recognized as a priority direction for the development of a modern democratic state. United Nations in the Universal Declaration of Human Rights. First of all, the priority is to improve the legal and organizational needs for the protection of children's rights and freedoms. A special place in this issue belongs to the optimization of the legal regulation of operational and investigative support for the search for missing children. Despite Ukraine's ratification of a significant number of international agreements on the legal protection of persons against disappearances and the protection of children's rights, a crisis in the law-making and rule-making process has been observed in the country for a long time. The purpose of the article is to determine the current state of the legal regulation of operative investigative support

for the search for missing children. The article defines the state of legal regulation of operational and investigative support for the search for missing children. A number of negative trends in the legal regulation of operative investigative support for the search for missing children have been established. A proposed classification of legal acts regulating the search for missing children. It was determined that the current state of the legal regulation of operational and investigative support for the search for missing children requires complex changes, and the regulatory and legal framework itself needs updating. The analysis of legal acts and the practice of applying their norms shows the need for their constant updating and improvement in accordance with the trends that are forming in the field of searching for missing children, state policy in the field of operational and investigative activities, structural and functional changes in law enforcement agencies, world standards, etc. Therefore, in relation to the optimization of the legal framework, we should talk only about the possibility of determining the current state of the legal regulation of operational and investigative support for the search for missing children and the most vulnerable problems and needs, as well as the possibility of their improvement.

Key words: *investigative activity, search for children, legal regulation, National Police.*

Постановка проблеми. Захист прав та свобод людини і громадянина у світовому співтоваристві визнаються пріоритетним напрямком розбудови сучасної демократичної держави. Організація Об'єднаних Націй у Загальній декларації прав людини [1]. У першу чергу, пріоритетним є вдосконалення правових і організаційних потреб захисту прав і свобод дітей. Особливе місце у цьому питанні належить оптимізації правового регулювання оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти.

Не зважаючи на ратифікацію Україною значної кількості міжнародних угод щодо правого захисту осіб від зникнень та захисту прав дітей, протягом довгого часу в державі спостерігається криза законотворчого і нормотворчого процесу.

Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Теоретико-прикладні засади розшуку осіб, які зникли безвісти, на дисертаційному рівні досліджували такі вітчизняні та зарубіжні автори: С. В. Богданов, Д. В. Бойчук, В. С. Будков, Н. І. Витовтова, О. І. Гігевич, Д. А. Гріньова, Ч. М. Ісмаїлов, Д. О. Ішук, В. Г. Каміш, Є. Г. Кілессо, А. В. Котяжов, О. Я. Мазурок, А. С. Мальцев, В. О. Петросян, О. Ю. Плєскач, В. П. Цильвік, В. М. Шванков та ін.

Метою статті є визначення сучасного стану правового регулювання оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти.

Виклад основного матеріалу. Сучасна практика правового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, здебільшого спрямована на ситуативне виконання міжнародних зобов'язань, які взяла на себе держава із підписанням відповідних міжнародних зобов'язань. З приєднанням України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень у 2015 році [2] указом Президента України ще у 2015 р. була затверджена Національна стратегія у сфері прав людини, в якій стратегічною метою захисту права на свободу та особисту недоторканність передбачається створення відповідної ефективної системи розслідування злочинів насильницького зникнення [3]. У 2016 р. під егідою Міністерства юстиції України був розроблений законопроект «Про попередження зникнення людей та сприяння в розшуку безвісно зниклих осіб», який за оцінкою управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини потребував подальшого доопрацювання [4]. Сам закон був прийнятий лише 12.07.2018 р. однак під іншою назвою «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» [5], однак питання, пов'язані із організацією і тактикою розслідування фактів безвісного зникнення осіб цей закон не визначає.

Про негативні тенденції правового забезпечення розшуку осіб свідчать неодноразові рекомендації Робочої групи ООН з питань насильницьких або недобровільних зникнень (UNWGEID) до України. За результатами роботи UNWGEID в Україні 11-20 червня 2018 р. заступник голови робочої групи Тае-Унг Байк, зазначив, що відсутність правового врегулювання злочинів насильницького зникнення, політичної волі до розслідувань таких справ – основні проблеми, які має вирішити Україна, для того, щоб покращити ситуацію з насильницькими та недобровільними зникненнями в країні [6]. 11.09.2019 у виступі делегації України під час інтерактивного діалогу з Робочою групою з питань насильницьких зникнень у ході 42-ї сесії Ради ООН з прав людини зазначається, що сьогодні Україна вживає заходів щодо вдосконалення національного законодав-

ства, спрямованого на захист зниклих або зниклих без вісті осіб. Поряд із Законом України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», Уряд у травні 2019 р. затвердив механізм виплати середнього заробітку особам, які зникли під час виконання військових обов'язків [7]. Слід зазначити, що законодавчі ініціативи по-перше, не відповідають своєчасності, по-друге, здебільшого однобоко вирішують проблеми безвісного зникнення людей (тобто, стосуються осіб, які незаконно утримуються, ув'язнені або взяті в заручники на тимчасово окупованих територіях України чи за її межами, не вирішують нагальних потреб практичних підрозділів, спрямовані на врегулювання другорядних питань, а головні із них – залишаються поза полем правового регулювання).

Спостерігається і відсутність своєчасної нормотворчої ініціативи зі сторони правоохоронних органів щодо удосконалення розшукової роботи. Так, відповідно до Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року (далі – стратегія) передбачається, що подолання викликів у сфері протидії злочинності здійснюватиметься у таких напрямках як: удосконалення організаційних і правових основ для посилення боротьби з організованою злочинністю та протидії торгівлі людьми, домашньому та гендерно обумовленому насильству, наркозлочинності та кіберзлочинності; розвиток системи ювенальної превенції у межах компетенції органів системи МВС [8]. Поряд з цим, План заходів з реалізації Стратегії (далі – План заходів), яка передбачає реальні кроки із вдосконалення протидії безвісному зникненню дітей, затверджений лише 21.08.2019 р. Відповідальність за виконання заходів із вдосконалення розшуку дітей, які зникли безвісти, здебільшого покладається на національну поліцію, зокрема: вжиття заходів для створення безпечного середовища для дітей, організації превентивної роботи з ними; розвиток загальної європейської «гарячої лінії» зниклих дітей «116000» в Україні з урахуванням положень вимог Директиви ЄС 2009/136; запровадження методик ювенальної превенції в межах компетенції органів системи МВС; реалізація пілотного проекту щодо запровадження інституту шкільних офіцерів поліції [9]. Проте Проект розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року», у межах якого передбачаються зазначені кроки, було винесено на громадське обговорення ще 12.04.2019 р. та досі не схвалено [10].

Крім цього, відділи (сектори) ювенальної превенції, які функціонують із 2015 р. у структурі Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України до затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України від 19.12.2017 № 1044 [11] змушені були керуватися Інструкцією з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей від 19.12.2012 р. № 1176, який втратив чинність лише 12.06.2018 р., що свідчить про безсистемність правових реформ та низький рівень нормативного забезпечення.

Опитані працівники підрозділів кримінальної поліції (19%) серед загальних причини (факторів), які впливають на ефективність оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, визначили якість нормативно-правового забезпечення [12]. На запитання «Чи потрібно удосконалювати правове забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти?» 71% працівників слідчих підрозділів та 56% працівників підрозділів ювенальної превенції відповіли «так».

Слід зазначити, що система нормативно-правових актів, що регулюють питання оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, є досить розгалуженою. У Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів (наказ МВС України від 05.01.2005 № Здск) зазначено, що правовою основою розшуку осіб безвісно зниклих є: Конституція України, Кримінальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс, Закони України «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», міжнародні правові акти, ратифіковані в установленому порядку [13]. Однак зазначена Інструкція, як головний регулятор відносин у питаннях розшуку осіб, які зникли безвісти, на сьогодні, крім цього, що не відповідає вимогам інших нормативно-правових актів, ще й своєчасно не оновлюється, вимоги її положень є протилежними до інших нормативно-правових актів. Визначений у ній перелік нормативно-правових актів не є вичерпним, а окрема частина з них втратила чинність.

Звісно система нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу діяльності, є набагато ширшою (містить більше 300 нормативних актів лише з питань захисту прав дітей [14, с. 9]), а самі нормативно-правові акти не можливо однозначно перерахувати чи назвати ще й по тій причині, що вони постійно оновлюються та змінюються, а значна їх частина втрачає силу. Прикладом безпідставного скасування нормативно-правового акту є наказ МВС «Про вжиття невідклад-

них заходів щодо розшуку безвісти зниклих дітей» від 4 квіт. 2011 р. № 121. На наш погляд, його положення потребували оновлення. Так, п. 17.2 Інструкції зобов'язував уповноважені підрозділи після реєстрації відомостей про факт зникнення дитини протягом шести годин із моменту початку досудового розслідування відкритими каналами електронного зв'язку та поштою шляхом надсилання орієнтувань і розшукових завдань інформувати про факт зникнення дитини компетентні правоохоронні підрозділи [15, с. 56].

Однак, на нашу думку, така система може бути певним чином окреслена. Слід зазначити, що вченими ще не здійснювалася систематизація нормативно-правових актів, які регулюють питання оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, а до цього часу не розглядався й механізм правового регулювання цієї діяльності.

У зв'язку з цим, нами пропонується така класифікація нормативно-правових актів, які регулюють цей напрям роботи, в залежності від юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів, а також сфери правовідносин, зокрема:

1. Конституція України.

2. Кодифіковані джерела права: Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України, Кодекс законів про працю та ін.

3. Закони України:

1) ті, що регулюють загальні засади оперативно-розшукової діяльності: «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про прокуратуру», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про протидію торгівлі людьми», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними», «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» та ін.;

2) ті, що регулюють сферу застосування оперативно-розшукової діяльності щодо протидії зникненню дітей, або їх розшуку: «Про охорону дитинства», «Про захист суспільної моралі», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії розповсюдженню дитячої порнографії», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», «Про освіту» та ін.

4. Рішення Європейського суду з прав людини.

5. Укази Президента України: «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку; постанови Кабінету Міністрів України: «Деякі питання провадження діяльності з усиновлення дітей», «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» тощо.

6. Відомчі нормативно-правові акти (накази, положення, інструкції та ін.):

1) загальні: наказ МВС України «Про затвердження Порядку ведення єдиного обліку в органах (підрозділах) поліції заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події» від 08.02.2019 р. № 100; наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» від 16.11.2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні» від 07.07.2017 № 575.

2) організаційно-функціональні: наказ Національної поліції України «Про затвердження Положенням про Департамент карного розшуку Національної поліції України» від 14.11.2015 № 90.; наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції України» від 15.04.2020 № 297дск.; Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент кіберполіції Національної поліції України» від 10.11.2015 № 85; Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України» від 23.10.2019 № 1077; Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент кримінального аналізу Національної поліції України» від 29.12.2019 р. № 1354 та ін.

3) спеціальні: наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів» від 05.01.2005 № 3дск; наказ Національної поліції України «Про забезпечення ефективності розшукової роботи підрозділів кримінальної поліції» від 02.02.2016 № 88; наказ МВС України «Про затвердження змін до Інструкції з організації розшуку обвинувачених, підсудних, осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів» від 26.11.2012 № 1084дск; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19.12.2017 № 1044; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви і повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України» від 27.04.2020 № 357; спільний наказ Міноборони України, МВС України, СБ України, Служби зовнішньої розвідки України «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії Збройних Сил України, правоохоронних органів та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, під час розшуку і затримання військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, які самовільно залишили військову частину або місце служби» від 20.01.2017 № 31дск/43дск/33дск/18дск; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про організацію та порядок проведення поліцейських операцій з розшуку і затримання озброєних та інших осіб, які вчинили суспільно небезпечне діяння» від 09.10.2017 № 841дск; наказ МВС України, СБ України «Про взаємодію Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України в питанні розшуку осіб» від 03.05.2012 № 169/391; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про організацію оперативно-розшукової діяльності та негласної роботи оперативними підрозділами Національної поліції України» від 05.05.2016 № 07; наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності оперативних підрозділів Національної поліції України щодо виявлення, документування та припинення діяльності організованих груп і злочинних організацій, що готуються до вчинення або вчиняють тяжкі та особливо тяжкі злочини» від 30.01.2019 № 69 дск та ін.

7. Міжнародні нормативно-правові акти: конвенції, міжнародні договори, угоди про співробітництво та ін.

Аналіз згаданих нормативно-правових актів і практики застосування їх норм свідчить про потребу їх постійного оновлення і вдосконалення у відповідності до тенденцій, які формуються у галузі розшуку дітей, що зникли безвісти, державної політики у сфері оперативно-розшукової діяльності, структурно-функціональних змін у правоохоронних органах, світових стандартів та ін. Тому щодо оптимізації правової бази слід вести мову тільки про можливість визначення поточного стану правового регулювання розглядуваної нами тематики й найбільш вразливих проблем та потреб, а також можливість їх вдосконалення.

Висновки. Підводячи підсумок зазначимо, що сучасний стан правового регулювання оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, потребує комплексних змін, а сама нормативно-правова база – оновлення.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 12.07.2021).] визначила, що діти мають право на особливе піклування і допомогу [Конвенція про права дитини 20 листоп. 1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення: 12.07.2021).

2. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень : Закон України від 17.06.2015 р. № 525-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-19#n2> (дата звернення: 12.07.2021).

3. Національна стратегія у сфері прав людини: указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення: 12.07.2021).

4. Доклад о ситуации с правами человека в Украине 16 фев. – 15 мая 2016 г. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019_RU.pdf (дата звернення: 17.07.2021).

5. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти: закон України від 12 лип. 2018 р. № 2505-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#n239> (дата звернення: 12.07.2021).

6. Злочини насильницького зникнення мають бути внесені до Кримінального кодексу України – рекомендації Робочої групи ООН. URL: <http://uacrisis.org/ua/67608-nasylnytskeneznyknenia-oon> (дата звернення: 12.07.2021).

7. Clustered interactive dialogue with the Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances Intervention by Ukraine (State concerned). 42nd session of the Human Rights Council (Geneva, September 11, 2019). URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/ua/press-center/publications/6976-vistup-delegaciji-ukrajini-pid-chasinteraktivnogo-dialogu-z-robochoju-grupoju-z-pitany-nasylnytsykh-znikneny-u-khodi-42-ji-sesiji-radi-oon-z-prav-lyudini-movoju-originalu> (дата звернення: 12.07.2021)

8. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листоп. 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>. (дата звернення: 12.07.2021).

9. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серп. 2019 р. N 693-р. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KR190693.html. (дата звернення: 12.07.2021).

10. Про схвалення Стратегії розвитку Національної поліції на період до 2023 року: проект розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/proekt-npa/2019.04.08_Strategiya_NPU_do_2023.pdf (дата звернення: 12.07.2019).

11. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : наказ М-ва внутр. справ від 19 груд. 2017 р. № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18> (дата звернення: 30.05.2021).

12. Літун О. О. Сучасні проблеми оперативно-розшукового забезпечення розшуку дітей, які зникли безвісти, в Україні (за результатами опитування працівників кримінальної поліції). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2. С. 304-308.

13. Про затвердження Інструкції з організації розшуку підозрюваних, обвинувачених (підсудних), осіб, які ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно зниклих осіб та встановлення особи невідомих трупів : наказ М-ва внутр. справ України від 05 січ. 2005 р. № 3 дск.

14. Євсюкова М. В., Орлеан А. М., Санченко А. Є., Богданюк О. І., Бандурка О. І. Українське законодавство та Факультативний протокол до конвенції ООН про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (порівняльно-правовий аналіз). Київ, 2010. 196 с.

15. Мазурок О.Я. Криміналістичне забезпечення діяльності Національної поліції під час розшуку безвісно відсутніх осіб : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2018. 255 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/6368/1/Dis_Mazurok.pdf (дата звернення: 19.05.2021).