

УДК 351.745.7

Гончаров В. В. – здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

КОНФІДЕНЦІЙНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано правове регулювання використання правоохоронними органами конфіденційного співробітництва під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій з іншими особами. Надано рекомендації щодо окремих напрямів удосконалення чинного законодавства. Визначено, що підґрунтям побудови цих відносин є дотримання прав і свобод громадян, неможливість здійснення ними будь-яких негласних слідчих (розшукових) дій та потреба в стимулюванні їхньої позитивної активності для забезпечення завдань кримінального провадження, а також система факторів і причин, які зумовлюють ефективність використання допомоги громадян у зазначених діях.

Ключові слова: конфіденційне співробітництво, оперативні підрозділи Національної поліції України, правові засади.

Ефективність права є результатом його дії, що свідчить про здатність закону розв'язувати певні соціально-правові проблеми. Результативність законодавства визначає складний комплекс факторів, що характеризує соціально-економічну, політичну, правову, моральну ситуацію в країні. До визначальних правових елементів законодавства належать його правова якість, ефективність правозастосовної діяльності, рівень правосвідомості правозастосовувача й населення загалом [1, с. 499].

Упродовж тривалого часу діяльність оперативних підрозділів взагалі не було регламентовано. З розвитком суспільних відносин постала потреба правового регулювання певних сфер діяльності. Оскільки оперативно-розшукова діяльність (ОРД) та її головний складник – конфіденційне співробітництво є державною діяльністю, то правове регламентування її здійснювали за вимогами, що ставили до неї. Якщо окремі напрями ОРД певним чином відображали в деяких правових актах, то про конфіденційне

співробітництво як про цілком таємну, приховану від суспільства діяльність не згадували [2, с. 51].

ОРД та її ключовий елемент – конфіденційне співробітництво – посіли чільне місце в державній соціальній діяльності лише після прийняття 18 лютого 1992 року Верховною Радою Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Цей Закон з таємної, закритої діяльності перетворив конфіденційне співробітництво на складну, різнобічну форму діяльності держави у сфері протидії злочинності, зміст якої становлять дії, що охоплюють різноманітні за своєю сутністю правовідносини (державно-правові, адміністративно-правові, організаційно-управлінські, трудові, фінансові, соціально-правового захисту, у сфері інформаційної діяльності тощо) та заходи, спрямовані на створення умов, надання допомоги у виконанні завдань протидії зі злочинності, забезпечення ефективності роботи осіб, які здійснюють конфіденційне співробітництво, використання отриманих від нього відомостей у правоохоронній діяльності, а також дотримання законності та забезпечення безпеки осіб, яких залучають до виконання завдань ОРД [3, с. 67–68]. Тому досліджувати зазначену проблему потрібно тільки у взаємозв'язку з висвітленням принципів позицій, що висвітлюють різні аспекти правових засад ОРД Національної поліції України. Окреслене коло проблем і зумовлює актуальність цієї статті.

Вагомий внесок у наукове розроблення правових засад конфіденційного співробітництва Національної поліції України зробили відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: О. І. Алексєєв, В. М. Аتماжитов, О. М. Бандурка, В. Б. Вишня, А. Ф. Возний, Д. В. Гребельський, О. Ф. Долженков, А. Ф. Думко, Л. М. Калинкович, І. П. Козаченко, О. Г. Лекарь, В. А. Лукашов, Д. Й. Никифорчук, М. А. Погорецький, В. М. Рудик, І. В. Сервецький, Г. К. Синілов, О. Ю. Шумилов, І. Р. Шинкаренко та ін.

Метою статті є аналіз нормативно-правових документів, що регулюють використання конфіденційного співробітництва під час здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, а також висвітлення проблем правового та соціального захисту осіб, які співпрацюють на конфіденційних засадах.

Законодавче визначення конфіденційного співробітництва – явище досить нове у кримінальному провадженні, тому необхідним є детальне розроблення цих негласних відносин. Сприяння громадян правоохоронним органам, які здійснюють

негласні слідчі (розшукові) дії, пов'язано з низкою проблем, наявність яких потребує глибокого осмислення [4, с. 100].

Правові засади – це правовий базис, фундамент, на якому розбудовують ОРД, у межах якої можуть і повинні діяти органи державного управління, до яких належать і правоохоронні органи. Оскільки конфіденційне співробітництво є складником ОРД, то для нього правовим підґрунтям, безперечно, є ті самі положення, що стосуються ОРД [2, с. 57].

Діяльність оперативних підрозділів Національної поліції України регламентовано значною кількістю нормативно-правових актів, серед яких: Конституція України, Кримінальний процесуальний кодекс (КПК) України, закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про прокуратуру», «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», відомчі накази тощо.

Забезпечення належного законодавчого регламентування ОРД Національної поліції України залишається актуальним завданням, що потребує посиленої уваги з боку наукових і практичних працівників, з огляду на особливі завдання та специфічні форми цього виду діяльності, який має ґрунтуватися на чітко визначеній законодавчій базі.

Нині у правовій базі ОРД головне місце посідає спеціальне галузеве (оперативно-розшукове) законодавство, яке не лише вперше визначило ОРД як державну правоохоронну діяльність, а й закріпило принципи цієї діяльності; підстави її здійснення, обов'язки та права суб'єктів; гарантії законності та інші елементи [5, с. 39].

Водночас позиції вчених щодо правових засад ОРД різняться. Зокрема, деякі дослідники трактують їх як сукупність трьох компонентів: а) Конституції і відповідних законів України; б) нормативно-правових актів міністерств, відомств та судових органів; в) міжнародно-правових актів (договорів), учасником яких є Україна [6, с. 62].

Дослідник І. Р. Шинкаренко пропонує такий поділ правових засад ОРД: а) законодавчі акти; б) нормативні акти; в) міжнародно-правові договори.

З-поміж законодавчих актів учений виокремлює три групи актів, що визначають: а) правові засади діяльності всіх органів державної влади; б) сутність ОРД; в) правові засади за окремими напрямками протидії злочинності.

Нормативні акти І. Р. Шинкаренко поділяє на акти, що містять: а) загальні положення ОРД в Національній поліції України; б) завдання та компетенцію оперативних підрозділів щодо протидії злочинності; в) регламентацію проведення окремих оперативно-розшукових заходів [7, с. 24].

Інші критерії поділу структури правових засад ОРД застосував М. А. Погорецький, а саме: а) Конституція України; б) міжнародно-правові угоди й договори, учасником яких є Україна; в) закони України за функціональним призначенням; г) закони України стосовно суб'єктів здійснення та нагляду; д) інші законодавчі, підзаконні та відомчі нормативні акти [8, с. 11].

Спрощену класифікацію складників правових засад ОРД Національної поліції України пропонують О. Ф. Долженков, А. Ф. Думко та І. П. Козаченко. Зокрема, вони поділяють її на три групи: а) закони; б) підзаконні правові акти; в) відомчі акти Міністерства внутрішніх справ України й інших правоохоронних органів [9, с. 31].

Зіставивши класифікації правових засад із критеріями російських науковців, доходимо висновку, що підхід останніх більшою мірою ґрунтується на вагомості нормативно-правових актів саме в ОРД. Наприклад, В. М. Аتماжитов розподіляє їх на три групи:

нормативно-правові акти, які безпосередньо не регулюють ОРД, проте є підставою для різних правових, організаційних і тактичних аспектів її здійснення;

нормативно-правові акти, що містять вказівки щодо необхідності застосування оперативно-розшукових заходів, однак не регламентують їх використання;

нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють ОРД. Вони містяться в низці законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують правові, організаційні й тактичні питання застосування оперативно-розшукових сил, засобів, заходів, методів і форм [10, с. 25–26].

Залежно від значущості, кола вирішуваних питань, використовуваних сил, засобів і методів усі нормативно-правові акти можна згрупувати, виокремивши серед них такі, що:

є загальними, тобто визначають головні цілі, завдання й аспекти оперативно-розшукової та наглядової діяльності;

регламентують застосування гласних і негласних оперативно-розшукових сил та суб'єктів, які можуть здійснювати нагляд за додержанням законів під час її здійснення;

установлюють порядок застосування специфічних засобів наглядової діяльності;

передбачають застосування конкретних форм і методів наглядової діяльності;

зобов'язують працівників Генеральної прокуратури України та підпорядкованих ним прокурорів проводити наглядову діяльність за додержанням законів під час здійснення ОРД;

регламентують порядок нагромадження, систематизації та використання отриманої інформації [11, с. 7–8].

Однією з принципових новацій КПК України можна вважати норму, що регламентує конфіденційне співробітництво, яке до прийняття цього нормативно-правового акта мало легальне підґрунтя лише в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» [12, с. 145].

Згідно зі ст. 275 КПК України, під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених цим Кодексом [13].

Зазначена допомога може полягати в інформаційному сприянні забезпеченню проведення негласних слідчих (розшукових) дій, тобто наданні певних відомостей, порад і консультацій тощо. Також особи, які співпрацюють з органами досудового розслідування на конфіденційних засадах, можуть допомагати у створенні умов для безпосереднього проведення негласних слідчих (розшукових) дій або ж брати участь у їх здійсненні (ст. 271, 272 КПК України) [14].

Відповідно до п. 14 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативним підрозділам для виконання завдань ОРД за наявності передбачених ст. 6 цього Закону підстав надано право використовувати конфіденційне співробітництво згідно з положеннями ст. 275 КПК України [15].

Згідно зі ст. 11 зазначеного Закону, органи державної влади, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності зобов'язані сприяти оперативним підрозділам у виконанні завдань ОРД. За бажанням осіб їхнє співробітництво з

оперативним підрозділом може бути оформлено письмовою угодою з гарантуванням конфіденційності. Угоду про сприяння оперативним підрозділам в ОРД може бути укладено з дієздатною особою. Порядок укладання угоди визначає Кабінет Міністрів України.

У ст. 13 аналізованого Закону «Спеціальний і правовий захист особи, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності» передбачено, що особа, яку залучають до виконання завдань ОРД, перебуває під захистом держави.

Правовий і соціальний захист, який поширюється на осіб, що співпрацюють за угодою, має стосуватися й тих осіб, які сприяють оперативним підрозділам Національної поліції України. Окреслену позицію також поділяє низка інших учених.

Вважаємо, що необхідно внести доповнення до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», не акцентуючи увагу суто на співпраці, яка ґрунтується на угоді, або ж запровадити певні правила оформлення співробітництва.

Особи, яких залучають до виконання завдань ОРД, зобов'язані зберігати таємницю, що стала їм відома. Розголошення цієї таємниці передбачає відповідальність за чинним законодавством, крім випадків розголошення інформації про незаконні дії, що порушують права людини [15].

Також регламентує аналізовану діяльність Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Відповідно до ч. 1 ст. 13 цього Закону, здійснюючи протидію організованій злочинності, спеціальні підрозділи боротьби з організованою злочинністю мають право, якщо інших заходів для розкриття організованої злочинності та притягнення винних до відповідальності недостатньо, використовувати штатних і нештатних негласних співробітників, яких уводять під легендою прикриття в організовані злочинні угруповання. Питання діяльності негласних співробітників, соціальні й інші гарантії для них регулює Положення про негласного співробітника спеціального підрозділу боротьби з організованою злочинністю, яке затверджує Кабінет Міністрів України [16].

Згідно зі ст. 14 «Використання учасників організованих злочинних угруповань у боротьбі з організованою злочинністю» Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», надано право для здійснення заходів протидії організованій злочинності залучати учасників

організованих злочинних угруповань до співробітництва в порядку, визначеному Законом України «Про оперативнорозшукову діяльність» та КПК України. Учасник організованого злочинного угруповання може бути частково або цілком звільнений від кримінальної відповідальності та покарання у випадках, передбачених Кримінальним кодексом України, якщо він під час ОРД, досудового розслідування чи судового провадження сприяє викриттю організованих злочинних угруповань і вчинених ними злочинів, притягненню винних до відповідальності, відшкодуванню шкоди фізичним чи юридичним особам або державі [17].

Із залученою до негласного співробітництва особою укладають договір (контракт). У правах цих осіб прирівнюють до працівників правоохоронних органів (ідеться і про соціальні права). За будь-яких обставин залучені «інші особи» не можуть бути «антисоціальними елементами» [16].

Урегульовує правовідносини в цій сфері також Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Зокрема, згідно зі ст. 2 цього Закону, право на забезпечення безпеки шляхом застосування заходів надано особі, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень.

Відповідно до ст. 3 цього Закону, рішення про застосування заходів безпеки приймають слідчий, прокурор, суд, у провадженні яких знаходяться кримінальні провадження щодо кримінальних правопорушень, у розслідуванні чи судовому розгляді яких брали або беруть участь особи, зазначені у ст. 2 цього Закону, а також органом (підрозділом), що здійснює ОРД, щодо осіб, які сприяли виявленню, попередженню, припиненню злочинів [18].

Також, згідно зі спільним наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1681/51, під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій слідчий, уповноважений

оперативний підрозділ, який виконує доручення слідчого, прокурора, має право використовувати інформацію, отриману внаслідок конфіденційного співробітництва з іншими особами, або залучати цих осіб до проведення негласних слідчих (розшукових) дій у випадках, передбачених ст. 275 КПК України [19].

Таким чином, конфіденційне співробітництво безпосередньо регулюють ст. 275 КПК України, п. 14 ст. 8, ст. 13, 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та інші відомчі накази. Тому нині в Україні сформовано правову базу, яка надає можливість забезпечити зазначену роботу на належному підґрунті. Однак це не означає, що сучасні нормативно-правові акти не містять недоліків. Вони потребують удосконалення відповідно до поступального розвитку українського суспільства.

Окреслені питання впровадження нового кримінального процесуального законодавства в практичну діяльність, забезпечення їх ефективного функціонування в нових умовах вимагають проведення подальших наукових досліджень, доопрацювання впроваджених і розроблення низки відомчих нормативних актів та методичних рекомендацій.

Узагальнення нормативних актів засвідчило, що повноваження оперативного працівника Національної поліції України щодо здійснення конфіденційного співробітництва визначено в низці законів і відомчих нормативно-правових актів, що безпосередньо пов'язано із цілями та завданнями в цій сфері. Передусім вони стосуються забезпечення законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності, додержання порядку проведення оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих (розшукових) дій, оскільки цю діяльність проводять на чітко передбачених законами підставах. Водночас із прийняттям КПК України всі нормативно-правові акти зазнали кардинальних змін, що зумовлює потребу в поступовому напрацюванні механізмів їх реалізації. Поза межами правової площини залишаються критерії оцінювання ефективності здійснення конфіденційного співробітництва під час проведення ОРД та негласних слідчих (розшукових) дій. Однак норми, які містяться у них, конкурують між собою, що не дає змоги оперативним працівникам Національної поліції України повною мірою здійснювати конфіденційне співробітництво під час проведення ОРД органами Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : НОРМА-ИНФРА, 1999. – 832 с.
2. Усенко Б. Ф. Використання конфіденційної допомоги громадян у боротьбі зі злочинами: погляд сьогодення : монографія / В. Ф. Усенко, В. А. Некрасов, В. Я. Мацюк. – Київ : КНТ, 2007. – 204 с.
3. Корчовий М. Проблеми правовідносин у процесі конфіденційного співробітництва оперативних підрозділів ОВС з громадянами / М. Корчовий, К. Ольшевський // Вісник Академії управління МВС. – 2008. – № 1–2. – С. 66–73.
4. Гольдберг Н. Проблеми регулювання конфіденційного співробітництва при здійсненні негласних слідчих (розшукових) дій / Н. Гольдберг // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2016. – № 1–2. – С. 100–103.
5. Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятие, принципы, правовое обеспечение) : учеб. пособие / [Э. А. Дидоренко, Б. И. Бараненко, В. А. Глазков и др. ; под ред. проф. Э. В. Виленской]. – Луганск : РИО ЛАВД, 2006. – Ч. 1. – 244 с.
6. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність. Частина 1 : підручник / О. М. Бандурка. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 244 с.
7. Шинкаренко И. Р. История, современное состояние и перспективы усовершенствования правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в Украине : науч. доклад / И. Р. Шинкаренко // Оперативно-розыскная деятельность полиции и неотложные правоприменительные меры: взгляды по обе стороны Атлантики : материалы науч.-практ. конф. Иллинойского ун-та (11–12 марта 2005 г.). – Днепропетровск : Юрид. акад. МВД Украины, 2005. – 44 с.
8. Погорецький М. А. Оперативно-розшукова діяльність: правові основи (структурно-логічні схеми) : навч. посіб. / М. А. Погорецький ; [за ред. проф. Ю. М. Прошевого]. – Харків : Право України, 2003. – 192 с.
9. Долженков О. Ф. Оперативно-розшукова діяльність як правоохоронна функція кримінальної міліції / О. Ф. Долженков, А. Ф. Думко, І. П. Козаченко. – Одеса : Одес. ін-т внутр. справ, 2000. – 134 с.

10. Аتماжитов В. М. Правовая основа и принципы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел / В. М. Аتماжитов // Организация оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : учебник. – М. : Акад. МВД СССР, 1991. – 264 с.

11. Наливайченко О. М. Совершенствовать правовое регулирование оперативно-розыскной профилактики / О. М. Наливайченко // Проблемы совершенствования деятельности оперативных аппаратов ИТУ по повышению эффективности исполнения уголовных наказаний : материалы Всесоюз. науч.-практ. конф. (12–13 окт. 1988 г.). – Рязань : РВШ МВД СССР, 1989. – С. 6–10.

12. Єськов С. В. Імунітет носіїв професійної таємниці відносно залучення до конфіденційного співробітництва під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій: доцільність запровадження й перспективи розвитку / С. В. Єськов // Юрист України. – 2013. – № 2 (23). – С. 144–150.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.

14. Кримінальний процес : підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, В. П. Пшонка та ін.; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки. – Харків : Право, 2013. – 824 с.

15. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

16. Лотоцький М. В. Залучення «інших» осіб до участі у негласних слідчих (розшукових) діях [Електронний ресурс] / М. В. Лотоцький. – Режим доступу: <http://www.stateyki.org.ua/articles/zaluchennya-inshih-osib-do-uchasti-u-neglasnih-slidchih-rozshukovih-diyah/>. – Назва з екрана.

17. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс] : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3342-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3342-12>. – Назва з екрана.

18. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.

19. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні [Електронний ресурс] : спільний наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства фінансів України, Адміністрації Державної прикордонної служби України та Міністерства юстиції України від 16 лист. 2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1681/51. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла до редколегії 13.10.2016

Honcharov V. – *Researcher of Science Laboratory on the Problems of Pre-Trial Investigation of the National Academy of Internal Affairs, Kiev, Ukraine*

Confidential Cooperation: Legal Aspect

Legal definition of confidential cooperation is a fairly new phenomenon in the criminal proceedings, as required detailed design of covert relations. Promoting public law enforcement agencies that carry out covert investigative (detective) an act characterized by a number of problems, which can require a deep understanding.

The system of regulation of covert investigative (detective) actions constitute legislative and subordinate legislation interdepartmental and departmental level. In such circumstances has repeatedly appealed attention in the scientific literature that regulation covert investigative (detective) actions «carried out by means of laws and regulations». The following feature inherent secret investigative (detective) actions, both should take into account that its existence is fully justified. The objective reason is that the NSRD no clear statutory procedural form, details of fact and methods of conducting a state secret, because they simply cannot fully settle in law.

The object of attention of experts immediately after the introduction of the system of pre-trial investigation institution covert investigative (detective) actions made by their state of legal software. Specifics of legal regulation of covert investigative (detective) actions is considerable detail the manner of their organization and rules of criminal procedural law, and that the basis of their regulation make

regulations varying legal force. Around the same time, as the analysis, a significant depth of legal regulation, established by the Criminal Procedure Code of Ukraine, the existence of regulations detailing procedures for covert investigative (detective) action at law level, did not prevent the occurrence of significant problems in the practical application of relevant legislation. The foregoing necessitates conducting research on the given direction.

This is dedicated to definition of legal regulation of confidential cooperation application by law enforcement during performance of covert investigating (search) activities with others and providing recommendations on specific areas of improvement of current legislation. Determined that basis for building such relations is to respect rights and freedoms of citizens, inability to exercise of any covert investigation (search) action and need to stimulate their positive activity for tasks of criminal proceedings, as well as system conditions and reasons that lead to efficiency help citizens in these actions.

Keywords: confidential cooperative operational, units of the National Police of Ukraine, legal basis.