

Кислий Анатолій Михайлович –
перший заступник начальника ГУМВС
України в Київській області, полковник
міліції

Правове регулювання відомчого контролю за роботою з особами, які співробітничать з оперативними підрозділами

*Розглянуто актуальні питання правового регулювання
відомчого контролю за роботою з особами, які
співробітничать з оперативними підрозділами.*

Контроль є важливим фактором удосконалення державного управління в Україні, оновлення якого має здійснюватись через використання відповідних заходів щодо відслідковування процесу реформ, що здійснюються в суспільстві. У зв'язку з цим, посилюється роль правового регулювання відомчого контролю за роботою з особами, які співробітничать з оперативними підрозділами у сфері боротьби зі злочинністю, особливо у забезпеченні конституційних прав і свобод громадян при здійсненні оперативно-розшукових заходів, дізнання і досудового слідства.

Україна має достатньо розгалужену систему контролю. Контроль здійснюють державні органи загальної компетенції, вищі за підпорядкованістю органи відомчої компетенції, спеціалізовані контролюючі органи міжвідомчої компетенції, створені для здійснення суто контрольних повноважень за предметною спрямованістю [1, 2, 3].

Управління в державі неможливе без контролю як необхідної функції влади, як елементу системи свідомого управління. Дійовим способом забезпечення законності та дисципліни в державі є державний контроль. Він здійснюється всіма органами державної влади та місцевого самоврядування.

Мета державного контролю полягає у визначенні кінцевої результативності впровадження завдань і заходів, передбачених у нормативно-законодавчих актах і дорученнях, вивченні причин, що негативно впливають на їхню практичну реалізацію та соціально-економічні наслідки. Його здійснення спрямоване на забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади всіх рівнів і ланок для забезпечення добробуту суспільства.

Серед принципів державного контролю розрізняють:

- принцип об'єктивності;
- принцип систематичності;
- принцип гласності;
- принцип дієвості;
- принцип наукової обґрунтованості.

До функцій державного контролю відносяться:

- функція управління;
- інформаційна функція;
- регулятивна функція.

Профілактична роль контролю має зрости, адже заходи контролю нейтралізують або взагалі припиняють протиправні дії посадових осіб. Контроль має сприяти розвитку нового, цінного в управлінні [3].

Провідна функція контролю – це забезпечення законності. Контроль як засіб забезпечення законності можна охарактеризувати певними ознаками:

- між суб'єктами контролю – контролюючими і підконтрольними суб'єктами існують відносини підпорядкування та підвідомчості;
- об'єктом контролю є як законність, так і доцільність діяльності підконтрольного суб'єкта;
- контролюючий орган наділений конкретними засобами впливу на діяльність підконтрольного – відмінити ті чи інші рішення підконтрольного суб'єкта. Підконтрольний суб'єкт має виконувати вказівки контролюючого органу;
- контролюючий суб'єкт може вживати заходи впливу (діяння) на підконтрольний суб'єкт.

Система контролю – складне поняття, зміст якого охоплює такі елементи:

- суб'єкти контролю, тобто орган уповноважений здійснювати оперативно-розшукову діяльність, проводити роботу з агентурою;
- об'єкти контролю, тобто робота конфідентів, що обов'язково перебуває під організуючим впливом уповноваженого правоохоронного органу;
- контрольно-наглядова діяльність, тобто процес обсервації своєчасності та повноти виконання із забезпеченням дотримання вимог чинного законодавства в оперативно-розшуковій діяльності, з метою підвищення ефективності боротьби зі злочинністю.

Як і будь-який інший вид контрольної діяльності у сфері державного управління, відомчий контроль за роботою з особами, які співробітничать з оперативними підрозділами можна розподілити за двома типами: технічний та аналітичний.

Технічний контроль здійснюється шляхом моніторингу дотримання вимог і термінів виконання норм прямої дії (наприклад, чи своєчасно виконано завдання на оперативні дії, чи зібрана та надана у встановленому порядку конфідентом інформація про злочинну діяльність особи відносно якої проводяться оперативно-розшукові заходи, своєчасність оперативного повідомлення, чи було вжито визначених організаційних заходів тощо). Суб'єктами технічного контролю насамперед є посадова особа оперативного підрозділу, яка вповноважена здійснювати адміністративні функції.

Аналітичний контроль здійснюється впродовж усього періоду роботи з особами, які співробітничать з оперативними підрозділами, а його завданням є проведення системного і комплексного аналізу та надання узагальненої оцінки стану виконання завдань, визначених оперативними дорученнями вповноваженого суб'єкту оперативно-розшукової діяльності.

З огляду на вищевикладене, суб'єктів контролю за діяльністю осіб, які співробітничать з оперативними підрозділами можна класифікувати як тих, що здійснюють контроль безпосередньо, та тих, які беруть участь у цьому процесі опосередковано. Правоохоронні органи вповноважені здійснювати оперативно-розшукову роботу, працювати з агентурою, за своєю метою та завданнями відносяться до суб'єктів безпосереднього контролю.

У зв'язку з цим відомчий контроль має використовуватися як засіб, що допомагає повніше відстежувати стан справ у сфері роботи з агентурою та дає змогу вчасно застерегти, попередити можливі відхилення від ухвалених завдань на оперативні дії чи неправомірних дій, а також реагувати на порушення законів.

Одним із напрямів здійснення відомчого контролю у сфері оперативно-розшукової роботи є забезпечення дотримання законності при виборі, оформленні співпраці та подальшої роботи оперативного органу, працівника з конфідентом [4, 5].

Відповідно до п. 12 ст. 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” оперативним працівникам надається право мати гласних і негласних штатних та позаштатних працівників [6].

Крім того, для вирішення завдань ОРД її суб'єкти можуть залучати до негласного співробітництва окремих осіб – гласних і негласних штатних працівників за їх добровільної згоди [7].

Реалізація права громадян на таке співробітництво можлива *за умови їх правоздатності та дієздатності* [8].

У статті 25 Цивільного кодексу України “Цивільна правоздатність фізичної особи” зазначено усі чинники правоздатності, а саме:

здатність мати цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність мають усі фізичні особи);

цивільна правоздатність фізичної особи виникає у момент її народження;

у випадках, встановлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням фізичною особою відповідного віку;

цивільна правоздатність фізичної особи припиняється у момент її смерті.

Цією ж статтею визначено зміст цивільної правоздатності громадян. Так, громадяни можуть, відповідно до закону, мати майно в особистій власності, право користування жилими приміщеннями та іншим майном, успадковувати й заповідати майно, обирати вид занять і місце проживання, мати права автора твору науки, літератури й мистецтва, відкриття, винаходу, раціоналізаторської пропозиції, промислового зразка, а також мати інші майнові та особисті немайнові права [9].

Відповідно до статті 26 Цивільного кодексу України “Обсяг цивільної правоздатності фізичної особи”:

фізична особа здатна мати усі майнові права, що встановлені цим Кодексом, іншим законом;

фізична особа здатна мати інші цивільні права, що не встановлені Конституцією України, цим Кодексом, іншим законом, якщо вони не суперечать закону та моральним засадам суспільства;

фізична особа здатна мати обов'язки як учасник цивільних відносин [9].

У статті 30 Цивільного кодексу України визначено цивільну дієздатність фізичної особи, а саме: цивільну дієздатність має фізична особа, яка усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними.

Цивільною дієздатністю фізичної особи є її здатність своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання [8, 10].

Обсяг цивільної дієздатності фізичної особи встановлюється цим Кодексом і може бути обмежений виключно у випадках і в порядку, встановлених законом.

У статті 36 Цивільного кодексу України зазначені обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, а саме:

суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними;

суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона зловживає спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами тощо і тим ставить себе чи свою сім'ю, а також інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище;

порядок обмеження цивільної дієздатності фізичної особи встановлюється Цивільним процесуальним кодексом України.

Цивільна дієздатність фізичної особи є обмеженою з моменту набрання законної сили рішенням суду про це.

У статті 39 Цивільного кодексу України визначено порядок визначення фізичної особи недієздатною:

фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу нездатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними;

порядок визнання фізичної особи недієздатною встановлюється Цивільним процесуальним кодексом України;

якщо суд відмовить у задоволенні заяви про визнання особи недієздатною і буде встановлено, що вимога була заявлена недобросовісно без достатньої для цього підстави, фізична особа, якій такими діями було завдано моральної шкоди, має право вимагати від заявника її відшкодування [8, 10, 11].

У разі, коли законом дозволяється одружуватися до досягнення вісімнадцятирічного віку, громадянин, який не досяг вісімнадцятирічного віку, набуває дієздатності в повному обсязі з моменту одруження.

Дієздатні особи, які бажають надавати допомогу працівникам оперативних підрозділів на підставі *обопільної згоди*, можуть виражати її в усній, письмовій чи іншій формі, *мотивація співробітництва* – громадський обов'язок, матеріальна заінтересованість тощо. При цьому сприяння громадян має індивідуальний характер і здійснюється на разовій або тривалій основі залежно від термінів вирішення конкретних завдань. Так, у багатьох країнах світу, зокрема в Німеччині, таке сприяння здійснюється на принципах:

- вільної організації розшукової діяльності;
- суворого забезпечення конфіденційності;
- безумовного дотримання прав та інтересів громадян;
- співрозмірності вживаних ОРЗ і заподіяної шкоди інтересам, що охороняються законом [8].

За бажанням громадян, їх участь у підготовці чи проведенні ОРД може мати гласний або негласний характер.

Залучення громадян до підготовки чи проведення ОРД на гласній основі здійснюється для наведення довідок, ототожнення особи тощо. Щоразу зміст співробітництва носить конспіративний характер.

Конфіденційність негласного співробітництва зумовлюється:

- наявністю реальних загроз державній, військовій, економічній безпеці;
- потаємним характером підготовки й вчинення злочину та приховування його слідів;

специфічним змістом завдань, які вирішують органи, що здійснюють ОРД стосовно виявлення прихованих загроз безпеці України, ознак підготовлених, вчинюваних злочинів, своєчасного попередження та припинення.

Волевиявлення громадян України у встановленні співробітництва з органами, що здійснюють ОРД, може оформлятися письмово у вигляді угоди [8, 10].

Конфіденційне співробітництво – це відносини між уповноваженими на те законом державними органами, їх посадовими особами та громадянами, які виявили згоду співробітничати на негласній основі й за визначених умов.

Конфіденційне співробітництво використовується винятково для вирішення визначених законодавством завдань і виконання обов'язків, покладених на органи, що здійснюють ОРД.

Забороняється встановлення конфіденційного співробітництва з військовослужбовцями та службовцями кадрового складу розвідувальних органів України [8, 12].

Важливим напрямом у забезпеченні негласного співробітництва є конфіденційне спілкування, суть якого зумовлена необхідністю спілкування з метою встановлення істини за кримінальною справою. Оперативний працівник, плануючи провести спілкування, повинен пам'ятати, що успіх цього заходу залежатиме від

його вміння, а не від того, що перед ним стоїть завдання швидко розкрити тяжкий злочин, знайти склади зі зброєю, вибухівкою або наркотиками [8, 10, 12].

Виділимо такі етапи спілкування:

- формування першого враження та (або) уточнення актуального емоційного стану співбесідника;
- усунення (нейтралізація, послаблення) психологічних бар'єрів та встановлення психологічного контакту;
- завершення спілкування;
- оцінка та коригування процесу взаємодії.

Відносини конфіденційного співробітництва з громадянами встановлюються тільки уповноваженими на те посадовими особами. Працівники, наділені правом встановлювати конфіденційне співробітництво з громадянами і проводити роботу з ними, несуть відповідальність за законне й цілеспрямоване використання конфіденційної допомоги громадян у боротьбі зі злочинністю.

Працівник оперативного підрозділу у разі незгоди із вказівками безпосереднього начальника, що стосуються роботи з громадянами, залученими на конфіденційній основі до співробітництва з правоохоронними органами, має право оскаржити дії та рішення керівника у встановленому порядку.

При порушенні особою взятих на себе зобов'язань працівник підрозділу, що здійснює ОРД, має право вносити пропозиції про зміни визначених раніше умов співробітництва або про його припинення.

Безпосередні керівники оперативних працівників, які працюють з громадянами, зобов'язані і мають право контролювати діяльність своїх підлеглих і надавати їм допомогу.

Поведінка оперативного працівника визначається її складністю. Ця сторона життя працівника закрита для всіх, окрім безпосереднього керівника. Саме завдяки конспіративності цієї роботи і забезпечується сутність негласного співробітництва [8, 10, 12].

Особи, яких залучають до виконання завдань ОРД, перебувають під захистом держави. На осіб, які конфіденційно співробітничать з оперативними підрозділами, поширюються соціальні і правові гарантії [8, 10].

Таким чином, відомчий контроль повинен бути спрямований на забезпечення ефективної роботи конфідентів, а також на дотримання правових умов співробітництва оперативних підрозділів з ними. Особливе місце при організації роботи з цією категорією осіб, займає визначення його правосуб'єктності.

Список використаних джерел

1. *Казимирчук В.П.* Социологические проблемы действия права в социалистическом обществе // Право и социология. – М. Наука, 1973.
2. *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления – М – Юрид. лит, 1979.
3. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР – М.: Наука, 1981.
4. *Інструкція* з організації планування в системі органів і підрозділів внутрішніх справ України, затверджена Наказом МВС України від 24 січня 2005 року № 65.
5. *Про організацію* проведення заслуховувань щодо участі в розкритті, виявленні та попередженні злочинів: Наказ МВС України від 27 жовтня 2003 року № 1259.
6. *Закон* України “Про оперативно-розшукову діяльність” // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 22, ст. 303.
7. *Судові та правоохоронні органи* України. Збірник законодавчих та нормативних актів. – К.; Вид. Падивода А.В., 2003. – 472 с.
8. *Сервецький І.В., Дошко В.А.* Науково-практичний коментар Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” – 3-тє вид., доп. (Станом на 1 червня 2006 року) – К, 2006. – 400 с.

9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № № 40–44, ст. 356.

10. Бобров В.Г. Теоретические аспекты контроля, осуществляемого в сфере оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Правовые, научные и организационно-тактические проблемы оперативно-розыскной деятельности в современных условиях: Сб. науч. тр. – М.: Моск. юрид. ин-т, 1997.

11. Настанова з організації роботи органу внутрішніх справ, затверджена наказом МВС України від 15 червня 1999 року № 495.

12. Про встановлення порядку і організації проведення загальнодержавних комплексних оперативно-профілактичних операцій: Наказ МВС України від 9 грудня 2003 року № 1503.

The author examines the problems of the legal regulation of the departmental control of the work with the persons collaborating with the operative subdivisions.

© А.М. Кислий, 2007