

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

УДК 343.14:351.745.7:343.974

doi: <https://doi.org/10.33270/01191123.83>

**Грібов М. Л.** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Національної академії внутрішніх справ, м. Київ  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2437-5598>;

**Козаченко О. І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності навчально-наукового інституту права Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1449-3670>

### **Міжнародний досвід правового регулювання негласного співробітництва**

**Мета статті** – формулювання пропозицій з удосконалення законодавства України щодо використання негласного співробітництва для виконання завдань протидії злочинності (на підставі міжнародного досвіду), а також визначення особливостей практичної реалізації таких пропозицій. **Методологія.** Методологічний інструментарій обрано відповідно до поставленої мети, специфіки об'єкта і предмета дослідження. Передусім він ґрунтується на загальному діалектичному методі наукового пізнання реальних явищ, а також їхніх зв'язків із практичною діяльністю оперативних підрозділів та органів досудового розслідування. Спеціальними методами дослідження, використаними в статті, є: метод системного аналізу; порівняльно-правовий; моделювання. З метою оцінювання результатів дослідження проведено анкетування 1000 оперативних працівників, 1000 слідчих, 200 прокурорів. Теоретичний базис дослідження становлять наукові праці вітчизняних й іноземних учених останніх років за обраним напрямом. **Наукова новизна.** Застосування зазначених методів дає змогу запропонувати систему змін до вітчизняного законодавства, що забезпечать ефективність використання негласного співробітництва в протидії злочинності. Зокрема, в Україні доцільно на законодавчому рівні унормувати: 1. Ініціативну діяльність осіб, які конфіденційно інформують поліцію (безкоштовно або за винагороду) про підготовку та вчинення злочинів. Одночасно слід встановити: а) призначення та виплату поліцією винагороди за допомогу в розкритті злочинів і затриманні осіб, які їх учинили; б) заходи забезпечення конфіденційності надання такої інформації та безпеки осіб, які її повідомили. 2. Залучення до негласного співробітництва розроблюваних, підозрюваних, обвинувачених і засуджених. Необхідно передбачити можливість їх звільнення від відбування кримінального покарання або його пом'якшення в разі надання реальної допомоги у виявленні й (або) розслідуванні фактів підготовки та (або) вчинення злочину. 3. Систему фізичного, соціального й економічного захисту свідків та її належне фінансування. 4. Можливість безпосередньої участі негласних співробітників у проведенні оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих (розшукових) дій та використання ними спеціальних технічних засобів одержання і фіксації інформації. 5. Визначення виплат і винагород негласним співробітникам як таких, що не можуть бути оподатковані. 6. Права негласних співробітників: а) на компенсацію витрат і збитків у зв'язку з виконанням поставлених завдань; б) на збереження в таємниці відомостей щодо негласного співробітництва з ними; в) на одностороннє розірвання договору про негласне співробітництво; г) на доступ до державної таємниці в обсязі, необхідному для виконання обов'язків за договором про негласне співробітництво; д) на забезпечення державою їхньої безпеки та безпеки їхніх близьких. 7. Можливість проведення особисто негласним співробітником за завданням оперативного працівника (слідчого, детектива): а) оперативного опитування; б) оперативного огляду; в) візуального спостереження; г) одержання зразків для порівняльного дослідження; д) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації. 8. Можливість зарахування терміну негласного співробітництва до трудового стажу лише тим негласним співробітникам, для яких сприяння ОРД є основним видом діяльності. **Висновки.** Запозичення іноземного досвіду правового регулювання інституту негласного співробітництва сприятиме підвищенню ефективності протидії злочинності лише за таких суттєвих умов: 1) наукова обґрунтованість запроваджуваних змін; 2) урахування відмінностей: а) правової системи України та інших держав; б) застосування різних механізмів правового регулювання однотипних суспільних відносин; в) різних традицій, звичаїв і поведінкових стереотипів, притаманних народам України й інших країн; 3) значні фінансові інвестиції в розбудову та функціонування інституту негласного співробітництва; 4) радикальна зміна ставлення населення до осіб, які негласно сприяють діяльності правоохоронних органів, у напрямі схвалення (це можливо лише за умов реального зростання економічного потенціалу країни й добробуту громадян, забезпечення державою соціального та правового їх захисту).

**Ключові слова:** негласне співробітництво; оперативно-розшуковий захід; міжнародний досвід; оперативні підрозділи; досудове розслідування.

## Вступ

З давніх часів правоохоронні, розвідувальні та контррозвідувальні органи всіх держав світу таємно використовували послуги осіб, які погоджувалися на засадах конспірації здобувати та надавати їм необхідну інформацію, негласно створювати умови, необхідні для проведення певних дій, заходів, операцій тощо. Попри стрімкий розвиток науки й техніки, значні досягнення в галузі інформаційних технологій, інтенсивну інформатизацію суспільства, цей вид діяльності залишається основним засобом попередження та виявлення злочинів<sup>1</sup>, а в низці випадків – і їх розслідування<sup>2</sup>.

В Україні у сфері негласного співробітництва є низка нерозв'язаних проблем, насамперед юридичного спрямування, які значно знижують ефективність використання конфіденційної допомоги громадян у протидії злочинності.

Невід'ємним елементом удосконалення будь-якої діяльності, зокрема й правоохоронної, є використання досвіду інших держав. У цьому контексті не є винятком і негласне співробітництво. Підвищення ефективності функціонування інституту негласного співробітництва в Україні має ґрунтуватися, зокрема, на запозиченні позитивного іноземного досвіду.

Останніми роками праці, присвячені використанню в Україні міжнародного досвіду правового регулювання негласного співробітництва, представлені лише поодинокими статтями у фахових наукових виданнях. Науковці досліджують досвід правового регулювання негласного співробітництва лише в окремих державах: ФРН (Perepelytsia, & Shendryk, 2015), США (Musienko, & Hrechyn, 2015) та ін. Комплексних досліджень, спрямованих на те, щоб на підставі успішного досвіду інших країн запропонувати систему змін до вітчизняного законодавства (з метою забезпечення ефективності використання негласного співробітництва в протидії злочинності), в Україні не здійснювали.

Закономірно, що іноземні дослідники не переймаються проблемами оптимізації правоохоронної діяльності в Україні та її окремих елементів. Їхні праці спрямовано на підвищення ефективності такої діяльності у власних країнах. Серед них є і праці, безпосередньо присвячені аналізу результатів практичного застосування законодавства, що регламентує негласне співробітництво (Vladimirov, 2017; Kondrashechkin, 2017; Atkinson, 2019; Henry, Rajakaruna, Crous, & Buckley, 2019).

Крім того, учені інших країн акцентують увагу на наданні особами добровільної допомоги поліції та іншим правоохоронним органам (Wolf, Holmes, & Jones, 2016; Dobrin, & Wolf, 2016; Bullock, 2017; Dobrin, 2017; Wolf, Pepper, & Dobrin, 2017; Schreurs et al., 2018; Uhnou, & Löfstrand, 2018; Callender et al., 2018; Steden, & Mehlbaum, 2019).

Чимало праць іноземні дослідники присвятили різним питанням негласної діяльності поліції (Loftus, & Goold, 2012; Kruisbergen, 2013; Loftus, Goold, & Mac Giollabhui, 2015; Christopher, 2017; Kruisbergen, 2017; Maercker, & Guski-Leinwand, 2018; Schlembach, 2018; Loftus, 2019).

Зазначені праці можуть слугувати лише теоретичним підґрунтям для вдосконалення українського законодавства щодо залучення громадян до виконання завдань ОРД і кримінального провадження. Для системного використання позитивного іноземного досвіду правового регулювання негласного співробітництва необхідно здійснити спеціальне окреме комплексне дослідження

## Мета і завдання дослідження

Метою цієї публікації є внесення конкретних пропозицій з удосконалення законодавства України в аспекті використання негласного співробітництва для виконання завдань протидії злочинності (на підставі міжнародного досвіду), а також визначення особливостей практичної реалізації таких пропозицій.

Досягнення цієї мети передбачає необхідність виконання таких завдань: 1) визначення елементів іноземного досвіду правового регулювання негласного співробітництва, які доцільно запровадити в українське законодавство з метою підвищення ефективності протидії злочинності; 2) визначення умов, за яких ці зміни будуть дієвими й ефективними.

## Виклад основного матеріалу

З огляду на євроінтеграційний курс України, предметом аналізу цієї статті насамперед має стати досвід правового регулювання негласного співробітництва найрозвиненіших країн ЄС. Слід акцентувати увагу на досвіді негласного співробітництва правоохоронних органів США як однієї з найбільш економічно розвинутої країни світу, що надає Україні активну підтримку на міжнародній арені, сприяє здійсненню демократичних перетворень в нашій країні, утвердженню її незалежності, державному будівництву й захисту її суверенітету. Водночас слід урахувати й досвід негласного співробітництва в країнах пострадянського простору. На час проголошення власних суверенітетів державами колишнього СРСР в усіх цих країнах діяли тотожні підходи до правового

<sup>1</sup> Таке твердження поділяють 78,5 % опитаних нами оперативних працівників.

<sup>2</sup> Це твердження вважають слушним 71,5 % опитаних нами оперативних працівників і 68 % слідчих.

регулювання діяльності оперативно-розшукових підрозділів, зокрема негласного співробітництва. Згодом кожна країна обрала власний шлях. Тому постає необхідність здійснення порівняльно-правового аналізу з метою встановлення того, який із цих шляхів виявився ефективнішим.

Досліджуючи європейський досвід правового регулювання негласного співробітництва, зазначимо, що найбільш економічно розвинутою країною цього союзу, яка визначає і загальну політику ЄС, є Федеративна Республіка Німеччина. Саме ця країна має й найефективнішу правоохоронну систему. За офіційними статистичними даними, останніми роками в Німеччині рекордно зменшилася кількість зареєстрованих злочинів.

Проаналізувавши досвід використання агентури правоохоронними органами ФРН, А. В. Савченко, В. В. Матвійчук і Д. Й. Никифорчук стверджують, що, відповідно до § 110-а (абз. 1) КПК цієї країни, агентуру можуть використовувати для розслідування лише окремих категорій навмисних кримінальних діянь. До таких діянь належать: злочини у сфері нелегального обігу наркотиків, зброї, підроблених грошей та документів; злочини проти безпеки держави; повторні злочини з корисливих мотивів; злочини із застосуванням зброї або вчинені членами злочинних угруповань. Попередній дозвіл на проведення агентурної операції може надавати як судова влада, так і прокуратура. Будь-які дії під час операції мають бути попередньо узгоджені з прокурором, задіяним у розслідуванні. Крім того, виконана агентурна операція підлягає ретельній перевірці судом під час подальшого судового засідання (Savchenko, Matviichuk, & Nykforchuk, 2004, p. 42).

У контексті усталеного у вітчизняній теорії оперативно-розшукової діяльності тлумачення терміна «агент» як основної категорії позаштатних негласних працівників (добровільних помічників, що на засадах конспірації сприяють виконанню завдань ОРД) може скластися враження, що КПК ФРН регламентує використання послуг таких осіб для розслідування злочинів. Проте вивчення професійного перекладу тексту закону та його науково-практичних коментарів дає підстави констатувати: кодекс регламентує діяльність штатних негласних працівників (офіцерів поліції або інших правоохоронних органів під прикриттям). Відповідно до нормативного визначення § 110-а (абз. 2) КПК ФРН, штатним негласним співробітником є чиновник поліцейської служби, який веде розслідування під легендою (як інша особа, яку вигадано для цього на тривалий проміжок часу) (Golovnenkov, & Spitsa, 2012). Про позаштатних працівників у тексті закону не йдеться.

Тому цілком слушним є твердження М. М. Перепелиці та А. В. Шендрика про те, що діяльність конфідентів регулюють переважно

відомчі нормативно-правові акти. Базові принципи їх використання закладено в Спільній директиві Міністерства юстиції і Міністерства внутрішніх справ Федерації та земель про використання інформаторів, довірених осіб і негласних співробітників у кримінальному процесі. Вивчення цих документів надало можливість ученим дійти висновків, що в Німеччині є дві основні категорії негласних співробітників (конфідентів) – інформатор і довірена особа. Інформатор (Informanten) – це особа, яка надає інформацію правоохоронним органам на умовах конфіденційності. Довірена особа (Vertrauenspersonen, V-Personen) – це особа, яка протягом тривалого часу співпрацює з правоохоронним органом на умовах конфіденційності та здійснює збирання інформації про злочинну діяльність. Використання інформаторів і довірених осіб потребує, з одного боку, отримання доказів та повноти з'ясування обставин справи, а з іншого – дотримання гарантій конфіденційності під час виконання завдань, що стосуються боротьби з тяжкими злочинами, організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів і зброї, торгівлею людьми, фальшивомонетництвом, злочинами у сфері національної безпеки. Інформаторів і довірених осіб можуть використовувати, якщо іншим способом інформацію отримати неможливо. Залучати неповнолітніх як довірених осіб у ФРН заборонено (Perepelytsia, & Shendryk, 2015, p. 116).

Німецький дослідник К. Хіршманн зауважив, що інформатори – це особи, які особисто або через третіх осіб мають доступ до певної організації, угруповання чи установи, але вони не перебувають на оперативному зв'язку – обліку якої-небудь спецслужби. Вони надають інформацію за власним бажанням, не завжди постійно й регулярно. Інформаторів використовують зазвичай у тих сферах, де не йдеться про злочини проти державного устрою. Наприклад, це може бути економічна сфера, політична організація або – у загальному сенсі – середовище осіб, що ухвалюють рішення.

На відміну від інформаторів, довірених осіб, які хоч і не входять до кадрового складу розвідки, використовують для прихованого систематичного отримання інформації планомірно, їх скеровують оперативні офіцери. Довірених осіб зазвичай використовують («упроваджують») у ті сфери, у яких регулярно відбуваються злочини, наприклад, у ліво- або правоекстремістське середовище, групи іноземних екстремістів чи організованої злочинності (Hirschmann, 2004, p. 10).

Отже, диференціація негласних співробітників правоохоронних органів Німеччини на інформаторів і довірених осіб ґрунтується на систематичності співробітництва: якщо інформатори надають інформацію за власним бажанням

(без системи), то довірені особи взаємодіють з поліцією (або іншими органами) на систематичних засадах. Тобто німецькі довірені особи є аналогом вітчизняних агентів, а німецькі інформатори – аналогом вітчизняних оперативних контактів.

Інформатори у ФРН мають статус, схожий на статус викривачів корупції в Україні (вони не перебувають на обліку якої-небудь спецслужби (оперативному зв'язку) й надають інформацію за власним бажанням). Так, відповідно до ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», особою, яка надає допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачем), визнають «особу, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог цього Закону іншою особою». Таким чином, викривач – це особа, яка, по-перше, дізналася про порушення суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», вимог цього Закону; по-друге, має обґрунтоване переконання, що інформація про порушення є достовірною; по-третє, повідомляє особисто про це порушення.

Законодавство України не висуває вимог щодо систематичності взаємодії викривачів з відповідними правоохоронними органами та їх обліку. Із цього приводу слушно зауважує С. П. Яременко, що викривач – це і не статус, і не соціальне положення; викривачем не признають, йому не видають відповідного посвідчення, він не має жодних пільг (Yaremenko, 2017).

Водночас сучасні вітчизняні оперативні контакти підрозділів кримінальної та спеціальної поліції підлягають обліку, діють відповідно до завдань оперативних працівників, можуть послуговуватися гарантіями, що передбачені ст. 11 й 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Ще одна суттєва відмінність між оперативними контактами, з одного боку, і німецькими інформаторами й вітчизняними викривачами корупції – з іншого, полягає в тому, що законодавство не передбачає можливості залучення останніх до проведення оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих (розшукових) дій. Їхнє завдання полягає лише в наданні інформації про факти вчинення злочинів (корупційних правопорушень) і причетних до цього осіб.

Очевидно, що в Україні доцільно запровадити не лише інститут викривачів корупції, а й інститут конфіденційного інформування правоохоронних органів про вчинення інших латентних злочинів, а також ініціативного надання конфіденційної інформації, потрібної для розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів. Це твердження поділяють 86,9 % опитаних нами оперативних працівників, 79,5 % слідчих, 73,5 % прокурорів. Однак має бути розроблено та запроваджено дієві гарантії безпеки й соціального і правового

захисту інформаторів (викривачів) (показники схвалення цього твердження, відповідно, становлять: 77,4 %, 75,2 %, 69,5 %).

Категорія довірених осіб, що сприяють підрозділам кримінальної поліції ФРН за більшістю ознак, збігається із сучасною агентурою оперативних підрозділів кримінальної поліції України. Для роботи довіреною особою, зазначає І. О. Воробйов, добирають громадян, яких не можна запідозрити у зв'язках з поліцією. Такі особи переважно входять до злочинних структур, мають тісні контакти з ними або особисто брали участь чи беруть участь у вчиненні правопорушень. Як довірених осіб у Німеччині використовують й осіб, які ніколи не належали й не належать до цього середовища, проте внаслідок наявності відносин спорідненості, професійних тощо отримують інформацію про злочини, що вчинені або готуються.

Щоб запобігти викриттю довіреної особи, співробітники кримінальної поліції проводять певну роботу. У зв'язку із цим вони можуть використовувати три варіанти, що перешкоджають розкриттю довіреної особи як джерела інформації під час розслідування злочину, а саме:

1. Приховування будь-якої інформації про існування довіреної особи. Слідство організовують так, щоб матеріали, пов'язані з проведенням розслідування злочину, не містили жодних даних про таку особу.

2. Існування довіреної особи розкривають. Проте в цьому разі поліція може використовувати конспіративний поліцейський метод ведення слідства. Вона не санкціонує ні участь довіреної особи як свідка, ні виступ керівника довіреної особи зі свідченнями в судовому засіданні.

3. Матеріали про існування довіреної особи знаходяться в справі. Проте вони не містять жодних ідентифікаційних даних (Vorobev, 1996, p. 54).

Викладене цілком узгоджується з положеннями ч. 3 § 68 чинного КПК ФРН «Допит про особисті дані; обмеження щодо даних, які повинні бути надані», де зазначено, що в разі наявності обґрунтованих підстав для побоювань, що під час оголошення даних особи (як свідка) або місця її проживання чи перебування, її життя, здоров'я або свобода виявляться під загрозою, такій особі може бути надано дозвіл не називати власних персональних даних або надати лише ті дані, що змінилися. На судовому засіданні така особа має відповісти на питання, як вона отримала відомості про факти, щодо яких вона свідчить (Golovnenkov, & Spitsa, 2012, p. 180). Очевидно, що ці положення стосуються і довіреної особи, яка, виконуючи завдання працівника кримінальної поліції, стала свідком учинення злочину.

В українському законодавстві застосовано інший підхід. Частина 2 ст. 256 КПК України передбачає, що особи, які проводили негласні слідчі (розшукові) дії або були залучені до їх проведення, можуть бути допитані як свідки. Допит цих осіб може відбуватися зі збереженням у таємниці відомостей про цих осіб та із застосуванням щодо них відповідних заходів безпеки, передбачених законом.

Недоліком обох підходів вважаємо відсутність чітко визначеного механізму унеможливлення ідентифікації особи негласного співробітника (який дає свідчення в суді) підозрюваним, обвинуваченим їхніми співниками та захисниками, зокрема особливостей організації його допиту так, аби ні його зовнішній вигляд, ні голос не дали змоги встановити його особу.

У низці країн ЄС, як і в Німеччині, негласне співробітництво можна використовувати лише для розслідування окремих видів злочинів. До таких країн серед інших належать Франція та Італія.

У Франції це регламентовано ст. 706-32 (2) Кримінального процесуального кодексу. Дозвіл на проведення операції із залученням негласних співробітників надає територіальна прокуратура або суд, який відповідає за цю справу. Кожна зміна початкового плану проведення операції потребує згоди судового органу, який може зупинити операцію в будь-який момент. Якщо свідчення агента є «вирішальним фактором для з'ясування істини», то останній повинен свідчити в суді. Справжнє прізвище та ім'я агента залишаються незмінними. Такий порядок встановлюють в окремих випадках, коли «свідчення агента є основними». Міжнародні агентурні операції дозволені лише у сферах, передбачених законодавством, і здійснювати їх можуть лише французькі агенти. Правовий захист агентам з інших держав не забезпечують, за винятком випадків відмови судової влади в проведенні розслідування (Savchenko, Matviichuk, & Nykyforchuk, 2004, p. 29-30).

Італія також належить до країн, у яких негласних співробітників можуть використовувати лише у справах щодо відмивання коштів, незаконного обігу зброї або наркотиків. Використання негласних співробітників урегульовано спеціальним законом. Попередній дозвіл на проведення операції за їхньою участю надає прокуратура. Судова влада контролює проведення операції. Під час розгляду справи в суді агент, використовуючи свої справжні дані, надсилає до відповідного судового органу рапорт. Суд може ухвалити одне з таких рішень: або ознайомити захист зі змістом рапорту агента, або ні. На підставі ст. 203 КПК Італії суддя не має права змушувати офіцера поліції або розвідувальної служби розкрити особисті дані їхніх

конфіденційних джерел (інформаторів) (Savchenko, Matviichuk, & Nykyforchuk, 2004, p. 14-15).

Підхід, за якого негласний апарат можна використовувати лише для розкриття та розслідування окремих категорій злочинів (залежно від об'єкта протиправних посягань), видається недостатньо обґрунтованим. Адаже розвідувальні можливості негласних співробітників успішно можуть бути використані для викриття всіх видів службових, господарських і загальнокримінальних злочинів (це твердження поділяють 88,9 % опитаних нами оперативних працівників, 63,4 % слідчих; 53,5 % прокурорів). Розбудовуючи інститут негласного співробітництва в Україні, не варто орієнтуватися на цей підхід як на такий, що є стандартним для європейської практики. Адаже в низці країн ЄС немає законодавчих обмежень щодо використання негласного апарату залежно від категорії злочину, який розслідують. До таких держав, зокрема, належать Австрія, Люксембург і Польща.

У Сполучених Штатах Америки використання негласного співробітництва є усталеною практикою. Конфіденційні джерела, слушно зауважують І. І. Мусієнко, Є. Є. Гречин, є невід'ємною складовою американської системи правопорядку. Водночас їх використання пов'язано зі значним ризиком, тому визнано досить суперечливим. Методи розслідування, які використовують правоохоронці США, повсякчас зазнають критики, однак інформатори та свідки, які співпрацюють зі слідством, відіграють і будуть відігравати провідну роль у найвагоміших та найвідоміших національних і міжнародних кримінальних розслідуваннях XX та XXI століть (Musiienko, & Hrechyn, 2015).

У США, як і в Україні, різні державні правоохоронні органи не мають єдиних підходів до диференціації негласного апарату на категорії. Це стосується, передусім, загальнодержавних (федеральних) органів, а саме: Федерального бюро розслідувань (FBI), Управління по боротьбі з наркотиками (DEA), Управління з контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, вогнепальної зброї та вибухових матеріалів (ATF), Департаменту національної безпеки (DHS), Бюро контролю за дотриманням імміграційного та митного законодавства (ICE).

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують кримінальний процес і діяльність зазначених інституцій, дає підстави для висновку, що, як і в Україні, у США практикують залучення до негласного співробітництва з використанням компрометуючих матеріалів. Проте наявні й суттєві відмінності: у США це цілком офіційна, передбачена законом процедура. Негласні співробітники одержують від держави гарантії звільнення від відбування покарання або його значного пом'якшення. Гарантами цього

стають посадові особи, які підписали з інформаторами відповідні угоди, – державний прокурор або його заступник. Схвально оцінили необхідність внесення змін до законодавства України, які офіційно уможливили б таку практику, 88,2 % опитаних нами оперативних працівників, 71,5 % слідчих та 60,5 % прокурорів.

У зв'язку з викладеним одразу постає питання щодо забезпечення безпеки свідків, які співпрацюють, після того, як вони дали показання в суді. Відповідь на нього було надано в США ще 1971 року, коли вперше у світі було введено в дію спеціальну Федеральну програму захисту свідків (United States Federal Witness Protection Program). Спершу ця програма призначалася тільки для боротьби з італійською мафією, але загалом, коли довела свою ефективність, її було поширено й на інші сфери поліцейської діяльності, зокрема на захист конфідентів, які зазнавали посягань через співпрацю з правоохоронними органами. Учасники програми захисту свідків отримують матеріальну допомогу перші кілька років – від 60 000 \$ до 130 000 \$ на рік. Аналізуючи Закон США «Про захист жертв злочинів і свідків», В. В. Агафонцев акцентував на його соціальній спрямованості, оскільки його норми передбачили обов'язкову допомогу потерпілому та свідку в судовому розгляді, зокрема надання в разі потреби транспортного засобу для відвідування суду, послуги з тимчасового догляду за дітьми й ведення домашнього господарства тощо (Agafontsev, 1999, p. 8).

Аналізуючи норми Федеральної програми із захисту свідків у США, С. В. Петлицький доходить слушного висновку про те, що вона забезпечує реальний правовий та соціальний захист конфідентів (Petlitskiy, 2016, p. 49). Запровадження аналогічної системи в Україні є неможливим через низку чинників, головний з яких економічний. З огляду на сучасний стан економіки України, державний бюджет не витримає додаткового навантаження у вигляді численних виплат, компенсацій та інших витрат, пов'язаних із придбанням житла для негласних співробітників, забезпечення їм належних умов життя тощо.

На рівні федеральних органів охорони правопорядку (Федеральне бюро розслідувань, Управління по боротьбі з наркотиками, Управління з контролю алкогольних напоїв, тютюнових виробів, вогнепальної зброї та вибухових матеріалів, Департамент національної безпеки, Федеральна податкова служба тощо) до регламентації негласного співробітництва застосовують різні підходи.

Управління по боротьбі з наркотиками США (DEA) є слідчим органом Департаменту юстиції. Для позначення всіх негласних співробітників у

документах DEA використовують узагальнений термін «конфіденційне джерело» (CS – confidential source). Конфіденційне джерело – це особа, яка за вказівкою конкретного агента DEA, за винагороду або без неї, надає відомості щодо незаконного обігу наркотиків або послуги під час розслідування незаконних операцій у цій сфері. Для визнання особи конфіденційним джерелом DEA до неї висувають такі вимоги: наявність розвідувальних можливостей для надання DEA реальної допомоги в поточному чи майбутньому розслідуванні; у межах виконання поставлених завдань протиправна діяльність особи має відповідати розумній необхідності та в жодному разі не компрометувати інтереси й діяльність DEA; така особа погоджується на виконання відповідної інструкції, що необхідно для ефективного використання її послуг.

Із загального масиву конфіденційних джерел DEA виокремлюють декілька специфічних різновидів: «конфіденційне джерело – відповідач»; «конфіденційне джерело обмеженого використання». Фактично конфіденційне джерело – відповідач є аналогом категорії негласного співробітника, якого в практичній діяльності поліції США називають свідком, який співпрацює. Конфіденційне джерело обмеженого використання в DEA охоплює три категорії осіб.

По-перше, це особи, які не досягли віку 18-ти років. Вони можуть бути залучені DEA для виконання завдань досудового розслідування лише за наявності письмової згоди їхніх батьків чи законних опікунів. По-друге, це особи, умовно звільнені від відбування покарання або звільнені під особисте зобов'язання. По-третє, це в'язні федерального виправного закладу. Службовці DEA можуть використати їх як конфіденційне джерело, зокрема якщо таке використання вимагає тимчасового звільнення або переведення до іншого закладу чи використання моніторингових пристроїв (за згодою в'язня). У разі необхідності використання послуг в'язня федерального виправного закладу як конфіденційного джерела службовці DEA зобов'язані попередньо одержати дозвіл Департаменту юстиції. Для кожної з окреслених категорій негласних співробітників встановлено особливу процедуру залучення.

Така практика є цікавою з огляду на те, що в діяльності оперативних підрозділів України постійно трапляються випадки, коли до негласного співробітництва доцільно залучити особу віком до 18-ти років. Законодавчих обмежень у цьому немає (хоча мають бути). Водночас норми підзаконних нормативно-правових актів різних відомств забороняють залучення неповнолітніх до агентурної роботи. Зазначене питання необхідно врегулювати з огляду на вітчизняні реалії. Таку пропозицію

поділяють 82,1 % опитаних нами оперативних працівників, 77,2 % слідчих, 63,5 % прокурорів.

Трапляються в практичній діяльності українських правоохоронців і такі випадки, коли людину потрібно тимчасово (або цілком) звільнити від відбування кримінального покарання для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності чи кримінального провадження як негласного співробітника. Проте нормативно встановлених механізмів для цього не передбачено. Схвалюють запровадження таких механізмів 91,5 % опитаних нами оперативних працівників, 72,1 % слідчих, 63,5 % прокурорів.

У практиці роботи поліції та інших правоохоронних органів США, крім використання послуг таких категорій негласних співробітників, як «інформатори», «конфіденційні інформатори», «таємні інформатори», «людські конфіденційні джерела», «свідки, які співпрацюють», послугуються й допомогою осіб, яких іменують як «джерела» або «джерела інформації».

Аналіз нормативно-правових актів США, що урегульовують питання діяльності цих двох категорій осіб, дає підстави для висновку, що вони мають статус, схожий на статус викривачів корупції в Україні й інформаторів поліції ФРН: вони не перебувають на обліку (оперативному зв'язку) й надають інформацію за власним бажанням. Отже, їх не можна вважати негласними співробітниками. Однак вони є складовою соціального інституту негласного співробітництва. З-поміж них згодом може формуватися негласний апарат, а безпосередньо кожного мають розглядати як потенційного кандидата до такого співробітництва, як це практикують у США, ФРН, Великій Британії, Франції, Італії та інших розвинутих демократичних країнах.

Запозичення позитивного досвіду в аналізованій сфері потребує урахування відмінностей між цими країнами й Україною в економічних, соціальних та політичних реаліях. Так, економіка України знаходиться в депресивному стані, а тому належне фінансування програми захисту свідків (за зразком США) наразі неможливе, як і гідна оплата послуг негласних співробітників. Із цим погодилися 96,6 % опитаних нами оперативних працівників, 95,2 % слідчих, 81,5 % прокурорів.

Відмінності соціальних умов здійснення негласного співробітництва в Україні полягають у тому, що в суспільній свідомості сформувалося стійке негативне (презирливе) ставлення до осіб, які негласно сприяють діяльності правоохоронних органів. Воно зародилося на тлі утисків українського населення самодержавним урядом Російської імперії (з використанням методів політичного розшуку) та зміцнилося й остаточно закріпилося за часів масових репресій

в Радянському Союзі. За роки незалежності нашої держави це ставлення майже не змінилося у зв'язку із засиллям правового нігілізму, декларативністю проголошення України соціальною, правовою, демократичною державою, а життя, здоров'я честі й гідності людини – найвищою соціальною цінністю. Переважна більшість громадян постійно відчують погіршення рівня добробуту, обмеження своїх прав і свобод, тотальну корупцію.

Отже, передумовами успішного використання досвіду розвинутих країн світу для реформування інституту негласного співробітництва є: по-перше, значні фінансові інвестиції в розбудову та функціонування цього інституту; по-друге, радикальна зміна ставлення населення до осіб, які негласно сприяють діяльності правоохоронних органів, у позитивному напрямі. Це можливо лише за умов реального зростання економічного потенціалу країни й добробуту громадян, забезпечення державою їхнього соціального та правового захисту, реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України. Таке твердження вважають слушним 94,9 % опитаних нами оперативних працівників, 93,2 % слідчих, 81,5 % прокурорів.

Аналіз законодавства країн пострадянського простору дає підстави стверджувати, що найдетальніше питання негласного співробітництва врегульовано в Законі Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність».

Система норм, що врегульовують питання негласного співробітництва (в межах цього закону), охоплена главою восьмою «Сприяння громадян органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, їх захист», а також низкою положень, що містяться в статтях, які передують зазначеній главі.

Так, у ст. 10 окреслено права й обов'язки громадян у зв'язку зі здійсненням оперативно-розшукової діяльності. На наш погляд, перспективним для імплементації до українського законодавства є окремі передбачені цією статтею права громадян, залучених органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, до підготовки проведення оперативно-розшукових заходів і (або) участі в них. Це, зокрема, права:

– отримувати винагороду й інші виплати, які не вказують у декларації про доходи та майно, відповідно до цього Закону та інших актів законодавства (79,3 % опитаних оперативних працівників, 69,8 % слідчих, 61,5 % прокурорів);

– на компенсацію витрат, пов'язаних з їхньою участю в оперативно-розшукових заходах, а також на усунення наслідків, що настали у зв'язку з цим (68,5 %, 69,3%, 55,5 %);

– оскаржити дії органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, до вищих органів, які здійснюють оперативно-розшукову

діяльність, прокурору або до суду відповідно до законодавчих актів (57,5 %, 59,3%, 44,5 %);

– на збереження в таємниці відомостей про надання ними сприяння органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (97,1 %, 88,9%, 83,5 %);

– відмовитися в односторонньому порядку від виконання договору, укладеного у зв'язку з участю в оперативно-розшуковому заході, за умови повернення або оплати ними всього, що було отримано за цим договором (61,2 %, 78,3%, 73,5 %);

– використовувати засоби негласного отримання (фіксації) інформації для виконання своїх обов'язків під час сприяння на конфіденційній основі органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (94,4 %, 88,3%, 63,5 %).

Останнє право є надзвичайно актуальним для України, оскільки судова практика засвідчує, що докази, одержані негласними співробітниками з використанням засобів негласного отримання (фіксації) інформації, здебільшого визнають недопустимими як такі, що зібрані неналежним суб'єктом.

Серед обов'язків громадян, залучених суб'єктами ОРД, до підготовки проведення оперативно-розшукових заходів і (або) участі в них, ст. 10 виокремлено такі:

– зберігати в таємниці відомості про надання ними сприяння органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

– зберігати в таємниці відомості, які стали відомі їм у зв'язку з участю в оперативно-розшуковому заході;

– вказувати джерело своєї поінформованості під час надання відомостей, необхідних для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності, органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність; дотримуватися умов спеціального завдання.

Законодавчу регламентацію цих обов'язків вважаємо цілком виправданою, що об'єктивно зумовлено реаліями здійснення оперативно-розшукової діяльності (91,3 %, 83,2%, 63,5 %).

Крім загальних прав та обов'язків громадян, залучених органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, до підготовки проведення оперативно-розшукових заходів і (або) участі в них, ст. 10 Закону Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність» виокремлює права й обов'язки громадян, які сприяють або сприяли органам, що здійснюють ОРД, *на конфіденційній основі*. Серед цих прав корисними для запровадження до українського законодавства вважаємо права:

– на доступ до державних секретів в обсязі, який необхідний їм для виконання своїх обов'язків під час надання сприяння на

конфіденційній основі органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (95,3 %, 63,3 %, 60,0 %);

– на забезпечення їхньої безпеки й безпеки близьких, а також збереження майна від злочинних посягань, пов'язаних із наданням ними сприяння на конфіденційній основі органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність (96,1%, 77,2 %, 77,0 %).

Слід акцентувати увагу й на нормах ч. 10 ст. 19 Закону Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність», де регламентовано участь громадян, які сприяють органам, що здійснюють ОРД, у проведенні оперативно-розшукових заходів. Зокрема, там зазначено, що оперативне опитування, збір зразків, оперативний огляд, перевірна закупівля, контрольована поставка, оперативне впровадження, оперативний експеримент, для проведення яких залучено громадян, що на конфіденційній основі сприяють або сприяли органу, який здійснює ОРД, можуть проводитися за спеціальним завданням. Спеціальне завдання затверджує посадова особа органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність. Спеціальне завдання оголошують під особистий підпис громадянину, якого залучають до участі в оперативно-розшуковому заході, до початку його проведення. Вимоги до змісту спеціального завдання регламентовано в актах законодавства про оперативно-розшукову діяльність.

Пряма імплементація цих норм до українського законодавства неможлива, з огляду на особливості вітчизняного кримінального процесу й ОРД. Проте ідея регламентації можливості участі негласних співробітників в оперативно-розшукових заходах видається корисною.

Водночас окремі положення ст. 48 «Захист відомостей про оперативно-розшукову діяльність» Закону Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність» можуть бути запозичені до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» без істотних змін і доповнень. Зокрема, ідеться про таку норму:

«Вказівка в матеріалах ОРД, що відображають перебіг проведення оперативно-розшукових заходів, персональних даних громадянина, який на конфіденційній основі сприяє або сприяв органу, що здійснює ОРД, допускається лише за його згодою в письмовій формі за рішенням вказаного органу. Оприлюднення відомостей про громадян, що на конфіденційній основі сприяють або сприяли органам, які здійснюють ОРД, посадових осіб органів, що здійснюють ОРД, які беруть чи брали участь в оперативному впровадженні, штатних негласних співробітників допускається лише за їхньою згодою в письмовій формі відповідно до цього Закону й інших законодавчих актів».

Глава восьма Закону Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність» доволі детально регламентує питання сприяння громадян органам, що здійснюють ОРД, їх захист, і містить низку статей: «Сприяння громадян органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність» (ст. 51 – визначає загальні засади залучення громадян до негласного співробітництва, зокрема на конфіденційній основі); «Забезпечення захисту громадян, які надають або надавали сприяння органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність» (ст. 52 – визначає загальні засади забезпечення захисту громадян, які сприяють або сприяли органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зокрема на конфіденційній основі); «Правовий захист громадян, що сприяють або сприяли органам, що здійснюють ОРД» (ст. 53); «Соціальний захист громадян, які на конфіденційній основі сприяють або сприяли органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність» (ст. 54); «Заходи забезпечення безпеки» (ст. 55 – визначено перелік та засади застосування заходів забезпечення безпеки щодо громадян, які на конфіденційній основі сприяють або сприяли органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність); «Привід та підстава для застосування заходів забезпечення безпеки» (ст. 56); «Порядок застосування заходів забезпечення безпеки» (ст. 57); «Забезпечення конфіденційності відомостей» (ст. 58); «Особиста охорона, охорона житла та майна» (ст. 59); «Видача спеціальних засобів індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку» (ст. 60); «Тимчасове переміщення в безпечне місце» (ст. 61); «Переведення на іншу роботу (службу), зміна місця роботи (служби) або навчання» (ст. 62); «Переселення на інше місце проживання» (ст. 63); «Зміна даних документа, що посвідчує особу, заміна документів» (ст. 64); «Переведення з одного місця утримання під вартою або відбування покарання в інше» (ст. 65); «Скасування заходів із забезпечення безпеки» (ст. 66).

Отже, на відміну від Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», де для особи, яка залучається до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності (ст. 13), конкретно визначено лише такі заходи забезпечення безпеки, як зміна даних про особу, зміна місця проживання, роботи і навчання, Закон Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачає значно ширший спектр таких заходів. Законодавство України й система підзаконних нормативно-правових актів не передбачають дієвого механізму реалізації щодо негласного співробітника зміни даних про особу, зміни місця проживання, роботи й навчання.

Водночас, з огляду на українські правові реалії, застосування білоруського підходу буде не цілком виправданим. Адже аналіз норм Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» передбачає, що його дія поширюється і на негласних співробітників. Так, п. «а» ст. 2 цього Закону визначає, що право на забезпечення безпеки шляхом застосування відповідних заходів має особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень. Це формулювання видається доволі неконкретним. Тому в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» і КПК України слід чітко визначити, що на негласних співробітників оперативних підрозділів поширюються гарантії, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», а в останньому чітко унормувати можливість, підстави та порядок здійснення заходів забезпечення безпеки щодо цієї категорії осіб.

У Російській Федерації інститут негласного співробітництва законодавчо закріплений главою четвертою Федерального закону «Про оперативно-розшукову діяльність». Вона містить дві статті: «Сприяння громадян органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність» (ст. 17) та «Соціальний і правовий захист громадян, які сприяють органам, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність» (ст. 18). За змістовною насиченістю ці норми суттєво бідніші, ніж ті, що регламентують негласне співробітництво в Білорусі, і близькі до підходу українського законодавця до регулювання питань сприяння ОРД. Серед положень російського закону, які суттєво відрізняються від українського, можна виокремити ч. 4 ст. 18: «Особа з числа членів злочинної групи, яка вчинила протиправне діяння, що не призвело до тяжких наслідків, і залучена до співпраці з органом, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, активно сприяла розкриттю злочинів, відшкодувала завдані збитки або в інший спосіб загладила заподіяну шкоду, звільняється від кримінальної відповідальності відповідно до законодавства Російської Федерації». Доцільність розміщення зазначеної норми в законі про оперативно-розшукову діяльність є сумнівною, оскільки це питання належить до іншої сфери суспільних відносин і має бути врегульоване законодавством про кримінальну відповідальність.

Ще одна відмітна риса полягає в тому, що, згідно з російським законодавством, виключно ті громадяни, що як основний вид діяльності сприяють здійсненню ОРД на конфіденційній

основі, мають право на пенсійне забезпечення відповідно до законодавства Російської Федерації. Період такого співробітництва зараховується до страхового стажу зазначених громадян на підставі відомостей органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Порядок передання таких відомостей визначає керівник відповідного державного органу, до складу якого входять оперативні підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Такий підхід видається логічним, адже реальну потребу укладати трудовий договір й ураховувати трудовий стаж мають лише ті негласні співробітники, для яких сприяння ОРД є основним видом діяльності. Інші особи можуть одержати трудовий стаж для нарахування пенсії за основним місцем роботи.

Зазначений федеральний закон передбачив, що особи, які співпрацюють із суб'єктами ОРД або надали їм допомогу в розкритті злочинів чи встановленні осіб, які їх учинили, можуть отримувати винагороди й інші виплати. Отримані зазначеними особами суми винагород та інших виплат не оподатковуються, й у деклараціях про доходи не вказують (ч. 5 ст. 18). Відсутність необхідності оподаткування одночасно вирішує окремі питання забезпечення конспірації негласних співробітників.

Порядок таких винагород й інших виплат урегульовано Положенням про призначення і виплату поліцією винагороди за допомогу в розкритті злочинів і затриманні осіб, які їх учинили, затвердженим наказом МВС Російської Федерації від 6 червня 2018 року № 356. Аналіз його норм засвідчує, що негласні співробітники цього відомства можуть розраховувати не лише на щомісячне грошове забезпечення з виплатами відповідно до умов контракту, а й на винагороду за конкретну інформацію, що сприяла виявленню та (або) розкриттю злочинів. Крім того, Положення сприяє розвитку добровільного (ініціативного) інформування поліції про злочини, що вчинені або готуються, формуючи інститут викривачів кримінальної діяльності.

Водночас російські науковці та практики висловлюють конструктивну критику щодо регулювання негласного співробітництва на рівні підзаконних актів у своїй країні. Так, В. В. Кашковський, П. А. Чірков, В. В. Воронін зазначають, що у відомчих нормативно-правових актах немає однаковості щодо тлумачення поняття негласного апарату та чіткості в розмежуванні його окремих категорій (таких як «агент», «оперативний контакт», «утримувач конспіративної квартири»), а також оформлення правових відносин з ними. У зв'язку із цим

виникають певні складнощі під час вирішення таких організаційних питань:

– як зазначати особу, що перебуває на оперативному контакті, під час оформлення наданої нею інформації;

– як оформляти звітні документи про видачу цим особам грошової винагороди;

– де слід зберігати контракти, укладені з особами, що перебувають на оперативному контакті, якщо облік таких осіб не передбачено;

– як здійснювати соціально-правовий захист таких осіб без правових на це підстав.

Зазначене призводить до того, що практичні органи по-різному розв'язують проблеми. Наприклад: цих осіб оформляють як інші категорії конфідентів (хоча їхньої згоди на конфіденційне співробітництво отримано не було); особам, які перебувають на оперативному контакті, оперативні працівники самостійно привласнюють псевдоніми, за якими ті проходять у службових документах; у деяких підрозділах керівники самостійно ведуть облік оперативних контактів (Kashkovskyy, Chirkov, & Voronin, 2017). Викладене засвідчує наявність схожих проблем у правовому регулюванні негласного співробітництва в Росії та Україні.

#### Наукова новизна

Здійснене дослідження надало можливість запропонувати систему заходів з реформування правового регулювання інституту негласного співробітництва в Україні з урахуванням міжнародного досвіду.

За прикладами ФРН та США в Україні доцільно регламентувати діяльність осіб, які за власною ініціативою, використовуючи законодавчі гарантії конфіденційності, надають правоохоронним органам (безкоштовно або за винагороду) достовірну й актуальну інформацію про підготовку та вчинення злочинів (незалежно від об'єкта посягання). Слід урахувати досвід Російської Федерації щодо унормування призначення та виплати поліцією винагороди за допомогу в розкритті злочинів і затриманні осіб, які їх учинили, забезпечення конфіденційності надання такої інформації та безпеки осіб, які її повідомили. Цих осіб не можна вважати негласними співробітниками (позаштатними негласними працівниками), але вони входять до соціального інституту негласного співробітництва. З-поміж них може формуватися негласний апарат, а їх варто розглядати як потенційних кандидатів до такого співробітництва, як практикують у США, ФРН та інших розвинутих демократичних країнах.

Доцільним для запровадження в Україні є досвід США щодо залучення до негласного співробітництва розроблюваних, підозрюваних, обвинувачених і засуджених (ув'язнених) з

можливістю звільнення їх від відбування кримінального покарання або його пом'якшення в разі надання реальної допомоги у виявленні та (або) розслідуванні фактів підготовки й (або) вчинення злочину.

Доцільним є і запровадження в Україні програми захисту свідків за аналогією із США.

Корисним для запровадження в Україні є досвід щодо можливості безпосередньої участі негласних співробітників у проведенні оперативно-розшукових заходів (негласних слідчих дій) і використання ними спеціальних технічних засобів одержання та фіксації інформації з метою отримання доказів у кримінальному провадженні.

У контексті врахування досвіду країн пострадянського простору доцільним убачається унормування на рівні закону таких положень:

– чітке визначення виплат і винагород негласним співробітникам як таких, що не можуть бути оподатковані;

– регламентація прав негласних співробітників на: компенсацію витрат, понесених у зв'язку з їх участю в оперативно-розшукових заходах та НСРД, а також збитків, що настали у зв'язку з цим; збереження в таємниці відомостей про сприяння оперативним підрозділам та органам досудового розслідування; відмову в односторонньому порядку від виконання договору, укладеного у зв'язку з участю в оперативно-розшуковому заході (НСРД), за умови повернення або оплати ними всього отриманого за цим договором; доступ до державної таємниці в обсязі, який необхідний їм для виконання своїх обов'язків під час надання сприяння на конфіденційній основі правоохоронним органам; забезпечення власної безпеки й безпеки їхніх близьких, а також збереження їхнього майна від злочинних посягань, пов'язаних зі сприянням на конфіденційній основі правоохоронним органам;

– законодавче обмеження можливості залучення до негласного співробітництва лише дієздатних повнолітніх осіб (а з огляду на досвід управління по боротьбі з наркотиками США – встановлення як винятку випадків та умов, за

яких до негласного співробітництва може бути залучено неповнолітніх);

– можливість проведення особисто негласним співробітником за завданням оперативного працівника (слідчого, детектива): оперативного опитування, оперативного огляду, візуального спостереження, одержання зразків для порівняльного дослідження; виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації;

– можливість укладення трудового договору та зарахування терміну негласного співробітництва до трудового стажу лише тим негласним співробітникам, для яких сприяння ОРД та досудовому розслідуванню є основним видом діяльності (інші особи можуть одержати трудовий стаж для нарахування пенсії за основним місцем роботи).

### Висновки

Підвищення ефективності функціонування інституту негласного співробітництва в Україні має ґрунтуватися, зокрема, на запозиченні позитивного іноземного досвіду. Воно має бути науково обґрунтованим, урахувати відмінності правових систем України й інших держав, застосування різних механізмів правового регулювання однотипних суспільних відносин, традицій, звичаїв і поведінкових стереотипів.

Передумовами успішного використання досвіду розвинутих іноземних країн для реформування інституту негласного співробітництва є: по-перше, значні фінансові інвестиції в розбудову та функціонування цього інституту; по-друге, радикальна зміна ставлення населення до осіб, які негласно сприяють діяльності правоохоронних органів, у позитивному напрямі. Це можливо лише за умов реального зростання економічного потенціалу країни й добробуту громадян, забезпечення державою їхнього соціального та правового захисту, реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України.

### REFERENCES

- Agafontsev, V.V. (1999) Organizatsionno-pravovye problemy sozdaniia gosudarstvennoy programmy zashchity uchastnikov ugovnogo protsesssa [Organizational and legal problems of creating a state program for the protection of participants in criminal proceeding]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
- Atkinson, C. (2019). Mind the grass! Exploring the assessment of informant coverage in policing and law enforcement. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 14, 1-19. doi: 10.1080/18335330.2019.1572913.
- Bullock, K. (2017). Shoring up the 'home guard'? Reflections on the development and deployment of police volunteer programmes in England and Wales. *Policing and society: an international journal of research and policy*, 27(4), 341-357. doi: 10.1080/10439463.2015.1058378.
- Callender, M., Pepper, M., Cahalin, K., & Britton, I. (2019). Exploring the police support volunteer experience: findings from a national survey. *Policing and society: an international journal of research and police*, 29(4), 392-406. doi: 10.1080/10439463.2018.1432613.
- Christopher, N. (2017). Liability to Deception and Manipulation: The Ethics of Undercover Policing. *Journal of Applied Philosophy*, 34(3), 370-388. doi: <https://doi.org/10.1111/japp.12243>.

- Dobrin, A., & Wolf, R. (2016). What is known and not known about volunteer policing in the United States. *International journal of police science and management*, 18(3), 220-227. doi: <https://doi.org/10.1177/1461355716660732>.
- Dobrin, A. (2017). Volunteer police: history, benefits, costs and current descriptions. *Security journal*, 30(3), 717-733. doi: 10.1057/sj.2015.18.
- Epikhin, A.Iu. (2008). Zakonodatelstvo zarubezhnykh stran, obespechivaiushchee bezopasnost uchastnikov ugovnogo sudoproizvodstva [Legislation of foreign countries ensuring the safety of participants in criminal proceedings]. *Aktualnye problemy ekonomiki i prava*, Actual problems of economics and law, 1, 139-145 [in Russian].
- Golovnenkov, P., & Spitsa, N. (2012). Ugolovno-protsessualnyy kodeks Federativnoy Respubliki Germaniia [Code of Criminal Procedure of the Federal Republic of Germany]. *Strafprozessordnung (StPO)*. Universitätsverlag Potsdam.
- Henry, P., Rajakaruna, N., Crous, C., & Buckley, J. (2019). Key attributes of an effective human source handler: Implications for handler selection and training. *The Police Journal*. doi: 10.1177/0032258X19862589.
- Hirschmann, K. (2004). *Geheimdienste*. Hamburg.
- Horbachev, A.V. (2017). Pravovy analiz zabezpechennia bezpeky osib, zaluchenykh do vykonannya zavdan operativno-rozshukovoi diialnosti pid chas nehlasnoho i konfidentsinoho spivrobotnytstva [Legal Analysis of Ensuring the Security of Persons Involved in the Performance of the Operational-Investigative Activity Problems under Tacit and Confidential Cooperation]. *Forum prava*, Forum is right, 5, 99-105. doi: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1193928> [in Ukrainian].
- Kashkovskiy, V.V., Chirkov, P.A., & Voronin, V.V. (2017). K voprosu o pravovykh probelakh pravovogo regulirovaniia instituta konfidentov [On the issue of legal gaps in the legal regulation of the institution of confidants]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky, 2, 131-133 [in Russian].
- Kondrashechkin, R.V. (2017). Pravovoe polozenie lits, okazyvaiushchikh konfidentsialnoe sodeystvie organam, osushchestvliaiushchim operativno-rozysknuui deiatelnost [Legal status of persons providing confidential assistance to bodies engaged in operational-search activities]. *Politseyskaia deiatelnost*, Police activity, 4, 16-24. doi: 10.7256/2454-0692.2017.4.23509 [in Russian].
- Kruisbergen, E.W. (2013). Infiltrating organized crime groups. *Theory, regulation and results of a last resort method of investigation*, 3, 109-136. doi: 10.1007/978-3-319-55973-5\_15.
- Kruisbergen, E.W. (2017). When Other Methods Fail. *Infiltrating Organized Crime Groups in the Netherlands*. doi: 10.1007/978-3-319-55973-5\_15.
- Loftus, B. (2019). Normalizing covert surveillance: the subterranean world of policing. *The British Journal of Sociology*. doi: 10.1111/1468-4446.12651.
- Loftus, B., & Goid, B. (2012). Covert surveillance and the invisibilities of policing. *Criminology & Criminal Justice*, 12(3), 275-288. doi: <https://doi.org/10.1177/1748895811432014>.
- Loftus, B., Goid, B., & Mac Giollabhui, S. (2015). From a Visible Spectacle to an Invisible Presence: The Working Culture of Covert Policing. *British Journal of Criminology*, 56. azv076. doi: 10.1093/bjc/azv076.
- Maercker, A., & Guski-Leinwand, S. (2018). Psychologists' involvement in repressive "Stasi" secret police activities in former East Germany. *International Perspectives in Psychology: Research, Practice, Consultation*, 7(2), 107-119. doi: <http://dx.doi.org/10.1037/ipp0000085>.
- Musiienko, I.I., & Hrechyn, Ye.Ye. (2015). Instytut konfidentsiinoho spivrobotnytstva u SSHa: orhanizatsiino-pravovy aspekt [Institute of confidential cooperation in the USA: organizational and juridical aspect]. *Problemy zakonnosti*, Legal issues, 131, 133-144 [in Ukrainian].
- Perepelytsia, M.M., & Shendryk, A.V. (2015). Instytut konfidentsiinoho spivrobotnytstva u FRN [Institute of Confidence in the Federal Republic of Germany]. *Yevropeiski perspektyvy*, Europe Prospects, 1, 116-119 [in Ukrainian].
- Petlitskiy, S.V. (2016). Sravnitelnyy analiz norm, reglamentiruiushchikh poriadok primeneniia mer po obespecheniiu bezopasnosti k litsam, okazyvaiushchikh sodeystvie na konfidentsialnoy osnove (po zakonodatelstvu Respubliki Belarus i zarubezhnykh stran) [Comparative analysis of the rules governing the application of security measures to persons providing assistance on a confidential basis (according to the legislation of the Republic of Belarus and foreign countries)]. *Ekonomika i pravo*, Economics and Law, 10(68), 43-50. doi: 10.15350/2221-7347.2016.10 [in Russian].
- Savchenko, A.V., Matviichuk, V.V., & Nykyforchuk, D.I. (2004). *Mizhnarodnyi dosvid vykorystannia ahentury pravoohoronnymy orhanamy derzhav Yevropy ta SSHa [International dosvid vikoristannya agenturi law enforcement authorities of Europe and the United States]*. Ya.Yu. Kondratiev (Eds.). Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav Ukrainy [in Ukrainian].
- Schlembach, R. (2018). Undercover policing and the spectre of 'domestic extremism': the covert surveillance of environmental activism in Britain. *Social Movement Studies*, 17, 1-16. doi: 10.1080/14742837.2018.1480934.
- Schreurs, W., Kerstholt, J., Vries, P., & Giebels, E. (2018). Citizen participation in the police domain: the role of citizens' attitude and morality. *Journal of community psychology*, 46(6). doi: 10.1002/jcop.21972.
- Steden, R., & Mehlbaum, S. (2019). Police volunteers in the Netherlands: a study on policy and practice. *Policing and Society*, 29:4, 420-433. doi: 10.1080/10439463.2018.1523165.
- Uhnö, S., & Löfstrand, C. (2018). Voluntary policing in Sweden: media reports of contemporary forms of police citizen partnerships. *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention*. 19(1), 41-60. doi: 10.1080/14043858.2018.1439635.

- Vladimirov, S.I. (2017). K voprosu o definitsii "sodeystvie grazhdan operativnym podrazdeleniiam organov vnutrennikh del" [The Question of the Definition "Assistance to Citizens Operational Units of Internal Affairs Bodies"]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava, Actual Problems of Russian Law*, 6, 195-201. doi: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.79.6.195-201> [in Russian].
- Vorobev, I.A. (1996). *Organizovannaia prestupnost i borba s nei v Germanii [Organized crime and the fight against it in Germany]*. Moscow: VNII MVD Rossii [in Russian].
- Wolf, R., Holmes, S., & Jones, C. (2016). Utilization and satisfaction of volunteer law enforcement officers in the office of the American sheriff: an exploratory nationwide study. *Police practice and research: an international journal*, 17(5), 448-462. doi: 10.1080/15614263.2015.1031750.
- Wolf, R., Pepper, I., & Dobrin, A. (2017). An exploratory international comparison of professional confidence in volunteer policing. *The police journal: theory, practice and principles*, 90(2), 91-106. doi: 10.1177/0032258X16671966.
- Yaremenko, S.P. (2017). Instytut vykryvachiv v Ukraini: realii perekhodu vid teorii do praktyky [The Institute of Examiners in Ukraine: The Realities of the Transition from Theory to Practice]. V.V. Cherniei, S.D. Husariev, S.S. Cherniavskiyi (et al.). (Eds). *Realizatsiia derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v mizhnarodnomu vymiri, Implementation of the state anti-corruption policy in the international dimension: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference*. (pp. 191-195). Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav [in Ukrainian].

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Агафонцев В. В. Организационно-правовые проблемы создания государственной программы защиты участников уголовного процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. М., 1999. 25 с.
- Atkinson C. Mind the grass! Exploring the assessment of informant coverage in policing and law enforcement. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*. 2019. No. 14. P. 1–19. doi: 10.1080/18335330.2019.1572913.
- Bullock K. Shoring up the 'home guard'? Reflections on the development and deployment of police volunteer programmes in England and Wales. *Policing and society: an international journal of research and policy*. 2017. No. 27 (4). P. 341–357. doi: 10.1080/10439463.2015.1058378.
- Callender M., Pepper M., Cahalin K., Britton I. Exploring the police support volunteer experience: findings from a national survey. *Policing and society: an international journal of research and police*. 2019. No. 29 (4). P. 392–406. doi: 10.1080/10439463.2018.1432613.
- Christopher N. Liability to Deception and Manipulation: The Ethics of Undercover Policing. *Journal of Applied Philosophy*. 2017. No. 34 (3). P. 370–388. doi: <https://doi.org/10.1111/japp.12243>.
- Dobrin A., Wolf R. What is known and not known about volunteer policing in the United States. *International journal of police science and management*. 2016. No. 18 (3). P. 220–227. doi: <https://doi.org/10.1177/1461355716660732>.
- Dobrin A. Volunteer police: history, benefits, costs and current descriptions. *Security journal*. 2017. No. 30 (3). P. 717–733. doi: 10.1057/sj.2015.18.
- Епихин А. Ю. Законодательство зарубежных стран, обеспечивающее безопасность участников уголовного судопроизводства. *Актуальные проблемы экономики и права*. 2008. № 1. С. 139–145.
- Головненков П., Спица Н. Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия. *Strafprozessordnung (StPO) : науч.-практ. коммент. и пер. текста закона*. Universitätsverlag Potsdam, 2012. 404 с.
- Henry P., Rajakaruna N., Crous C., Buckley J. Key attributes of an effective human source handler: Implications for handler selection and training. *The Police Journal*. 2019. doi: 10.1177/0032258X19862589.
- Hirschmann K. Geheimdienste. Hamburg, 2004. 96 p.
- Горбачов О. В. Правовий аналіз забезпечення безпеки осіб, залучених до виконання завдань оперативно-розшукової діяльності під час негласного і конфіденційного співробітництва. *Форум права*. 2017. № 5. С. 99–105. doi: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1193928>.
- Кашковский В. В., Чирков П. А., Воронин В. В. К вопросу о правовых пробелах правового регулирования института конфиденентов. *Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского*. 2017. № 2. С. 131–133.
- Кондрашечкин Р. В. Правовое положение лиц, оказывающих конфиденциальное содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность. *Полицейская деятельность*. 2017. № 4. С. 16–24. doi: 10.7256/2454-0692.2017.4.23509.
- Kruisbergen E. W. Infiltrating organized crime groups. *Theory, regulation and results of a last resort method of investigation*. 2013. No. 3. P. 109–136. doi: 10.1007/978-3-319-55973-5\_15.
- Kruisbergen E. W. When Other Methods Fail. *Infiltrating Organized Crime Groups in the Netherlands*. 2017. doi: 10.1007/978-3-319-55973-5\_15.
- Loftus B. Normalizing covert surveillance: the subterranean world of policing. *The British Journal of Sociology*. 2019. doi: 10.1111/1468-4446.12651.
- Loftus B., Goold B. Covert surveillance and the invisibilities of policing. *Criminology & Criminal Justice*. 2012. No. 12 (3). P. 275–288. doi: <https://doi.org/10.1177/1748895811432014>.
- Loftus B., Goold B., Mac Giollaibhui S. From a Visible Spectacle to an Invisible Presence: The Working Culture of Covert Policing. *British Journal of Criminology*. 2015. No. 56. azv076. doi: 10.1093/bjc/azv076.
- Maercker A., Guski-Leinwand S. Psychologists' involvement in repressive «Stasi» secret police activities in former East Germany. *International Perspectives in Psychology: Research, Practice, Consultation*. 2018. No. 7 (2). P. 107–119. doi: <http://dx.doi.org/10.1037/ipp0000085>.

- Мусієнко І. І., Гречин Є. Є. Інститут конфіденційного співробітництва у США: організаційно-правовий аспект. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 131. С. 133–144.
- Перепелиця М. М., Шендрик А. В. Інститут конфіденційного співробітництва у ФРН. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 116–119.
- Петлицкий С. В. Сравнительный анализ норм, регламентирующих порядок применения мер по обеспечению безопасности к лицам, оказывающих содействие на конфиденциальной основе (по законодательству Республики Беларусь и зарубежных стран). *Экономика и право*. 2016. № 10 (68). С. 43–50. doi: 10.15350/2221-7347.2016.10.
- Савченко А. В., Матвійчук В. В., Никифорчук Д. Й. Міжнародний досвід використання агентури правоохоронними органами держав Європи та США : посібник / за заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. 60 с.
- Schlembach R. Undercover policing and the spectre of 'domestic extremism': the covert surveillance of environmental activism in Britain. *Social Movement Studies*. 2018. No. 17. P. 1–16. doi: 10.1080/14742837.2018.1480934.
- Schreurs W., Kerstholt J., Vries P., Giebels E. Citizen participation in the police domain: the role of citizens' attitude and morality. *Journal of community psychology*. 2018. No. 6. doi: 10.1002/jcop.21972.
- Steden R., Mehlbaum S. Police volunteers in the Netherlands: a study on policy and practice. *Policing and Society*. 2019. No. 29:4. P. 420–433. doi: 10.1080/10439463.2018.1523165.
- Uhnoo S., Löfstrand C. Voluntary policing in Sweden: media reports of contemporary forms of police citizen partnerships. *Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention*. 2018. No. 19 (1). P. 41–60. doi: 10.1080/14043858.2018.1439635.
- Владимиров С. И. К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел». *Актуальные проблемы российского права*. 2017. № 6. С. 195–201. doi: <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.79.6.195-201>.
- Воробьев И. А. Организованная преступность и борьба с ней в Германии : монография. М. : ВНИИ МВД России, 1996. 88 с.
- Wolf R., Holmes S., Jones C. Utilization and satisfaction of volunteer law enforcement officers in the office of the American sheriff: an exploratory nationwide study. *Police practice and research: an international journal*. 2016. No. 17 (5). P. 448–462. doi: 10.1080/15614263.2015.1031750.
- Wolf R., Pepper I., Dobrin A. An exploratory international comparison of professional confidence in volunteer policing. *The police journal: theory, practice and principles*. 2017. No. 90 (2). P. 91–106. doi: 10.1177/0032258X16671966.
- Яременко С. П. Інститут викривачів в Україні: реалії переходу від теорії до практики. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 груд. 2017 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 191–195.

Стаття надійшла до редколегії 07.05.2019

**Hribov M.** – Doctor of Law, Senior Research Fellow, Professor of the Department of Operative and Searching Activity of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2437-5598>;

**Kozachenko O.** – Ph.D in Law, Senior Research Fellow, Professor of the Department of Security Management of the Law Enforcement and Anticorruption Activities of the Educational and Scientific Institute of Law of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1449-3670>

## International Experience of Tacit Cooperation's Legal Regulation

The **purpose** of the article is to introduce the system of proposals for improving the legislation of Ukraine in the part which concerns the usage of tacit cooperation with the aim to fulfil the tasks of combating crime (based on international experience) as well as to determine the features of practical implementation of these proposals. **Methodology.** The methodological toolkit is chosen taking into account the purpose, the specifics of the object and the subject of the study. Its basis is general dialectical method of scientific cognition of real phenomena and also their connections with practical activity of the operative-search units, bodies of pre-trial investigation and the court. Special methods of research, used in the article, are the methods of systematic analysis, comparative-legal and modelling ones. With the aim of evaluation of the research's results the questionnaire of 1000 operative workers, 1000 investigators and 200 prosecutors is held. The theoretical basis of the study is performed by the latest studies of native and foreign scientists who work in this specific field. **Scientific novelty.** Introduction of the abovementioned methods allows to propose a system of amendments to the national legislation which will provide the effective usage of tacit cooperation in the sphere of combating crime. In Ukraine, in particular, it is worth to regulate the following elements on the legislative level: 1. Voluntary activity of persons who confidentially inform the police (free of charge or on the paid basis) about planning and commission of crimes. At the same time the following elements should be established: a) the setting of order of accepting the reward pay out amount given by the police for the assistance in the crimes' solution and the perpetrators' detention; b) measures of the

ensuring the confidentiality of the information's transmission process and the security of the informants. 2. The inclusion into the process of tacit cooperation of such categories as suspected, accused and convicted persons. The possibility of their release from serving the sentences or mitigation of the sentence should be provided to them in the case of real assistance in identifying and/or investigating the facts of the preparation and/or committing the crime. 3. The system of physical, social and economic protection of witnesses and its proper financing. 4. The possibility of direct participation of tacit employees in the conduction of operative-search activities and tacit investigative (search) actions and their usage of special technical means of obtaining and recording information. 5. The setting of the pay outs and rewards to the tacit employees as those which cannot be taxed. 6. The rights of tacit employees: a) for compensation of expenses and losses assigned in connection with the fulfilment of their tasks; b) for the security of the confidential information concerning their tacit cooperation; c) for one way breaking of the cooperation agreement; d) for the access to state secrets in the volume and the extent which are necessary for the fulfilment of their duties according to the cooperation agreement; e) for the state guaranties of their and their relatives security. 7. The possibility of conducting personally by the tacit employee according to the command of the operative worker (an investigator, a detective): a) operative interview, b) operative search, c) visual surveillance, d) obtaining samples for comparative research; e) performing a specific task of disclosing criminal activities of an organized group or a criminal organization; 8. The possibility of enrolment the time of tacit cooperation into the length of service only to those tacit employees for whom the cooperation with the operative-search units is the main type of activity. **Conclusions.** The adoption of the foreign experience of the institution of tacit cooperation's legal regulation will increase the effectiveness of the crime counteraction only under the following essential conditions: 1. Scientific validity of the introduced changes. 2. Encounting the differences and peculiarities: a) of the legal system of Ukraine and other states, b) of the different mechanisms of legal regulation of the same social relations' application; c) of different traditions, customs and behavioural stereotypes, inherent in the peoples of Ukraine and other countries. 3. Significant financial investments into the development and functioning of the institution of tacit cooperation. 4. A radical change of the population's attitude to the persons who confidentially and positively benefit the activity of law enforcement agencies (it is possible only in the case of the real increase of the country's economic potential and well-being of citizens, real provision of their social and legal protection by the state).

**Keywords:** tacit cooperation; operative-search event; international experience; operative units; pre-trial investigation.