

ЗЛОБОДЕННІ ПРОБЛЕМИ СТАТИСТИЧНОГО ОБЛІКУ ЗЛОЧИНІВ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

“Право і правові інститути мають бути незалежними від поточної політики. Це умова існування нормального й ефективного суспільства”¹. Статистика повинна об’єктивно відображати реалії соціального життя, бо сама по собі є найважливішим інструментом соціального пізнання. Якщо ж вона штучно перекручена, то, зіставляючи її з іншими даними, в тому числі і здобутими соціологічним шляхом, можна виявити об’єктивні та суб’єктивні причини статистичного «шахрайства». Але й у цьому плані цінність її незаперечна. Вона є безперечним доказом окомілювання, приховування реальної дійсності та інших зловживань. Таке перекручування даних, як правило, є результатом або несумлінного статистичного аналізу, або дилетантського підходу до статистичних даних. При професійному, грамотному і критичному використанні статистичних даних такого їх перекручування не може бути.

Без аналізу статистичних даних будь-яка наука оперує лише схоластичними висновками на потребу якій завгодно абстрактній концепції. Висловлюючись фігурально, статистика – це міст, який з’єднує теорію і практику. Тому чим повніше в наукових розробках використовуються результати статистичних досліджень, тим кращим буде наше знання дійсності.

В усіх країнах світу оцінка результатів діяльності здійснюється за допомогою тих чи інших статистичних показників. Проблема порівнянності показників, що характеризують розвиток різних соціальних і правових явищ, дуже важлива. Зараз в умовах, коли у світі відбуваються інтенсивні інтеграційні процеси, усі країни зацікавлені в тому, щоб статистичні показники можна було зіставити з різних боків. На жаль, показники кримінально-правової статистики більшості країн є не-

¹ Здравомыслов А. Г. Германия – Россия: Точка зрения немецкого социолога // Социологические исследования. – 2001. – № 4. – С. 123.

порівнянними за різних підстав: об'єктивних і суб'єктивних. До об'єктивних підстав, у першу чергу, можна віднести різні кримінально-процесуальні форми проведення дізнання, досудового слідства й судового розгляду кримінальних справ, а також порядок обліку й методології розрахунку показників. До суб'єктивних – зацікавленість окремих владних структур і політичних сил у визначених кількісних характеристиках ситуації, що виникла в даний момент у тій чи іншій країні, що наочно ілюструється статистичними даними. Часто суб'єктивні фактори є визначальними на будь-якій стадії реєстрації і розгляду кримінально-правових явищ.

Кримінально-правова статистика – основний інструмент для реалізації цих цілей. Її неповнота й певна перекрученість виявляються й коригуються відповідними статистичними органами. Тому якщо статистика більш-менш об'єктивно відбиває реалії суспільного життя, то сама по собі вона є інструментом соціального пізнання. Ми підтримуємо точку зору², що конкретні цифри, які отримані внаслідок статистичного аналізу і прогнозу, повинні розглядатися лише як умовні. Тому статистичний прогноз обов'язково необхідно доповнити якісним, конкретним кримінологічним аналізом змісту тих подій, які відбувалися в суспільстві протягом того чи іншого проміжку часу.

Злочинність в системі ПЕК – це злочинність у сфері економіки. На жаль, ні в працях фахівців, ні в нормативних документах, які регламентують роботу ПЕК, таких, як Кодекс України «Про надра»³, закони України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»⁴, «Про функціонування паливно-енергетичного комплексу в особливий період»⁵ та інших нормативних актах, ні в наукових публікаціях не існує чіткої систематизації об'єктів ПЕК.

У Законі України «Про функціонування паливно-енергетичного комплексу в особливий період»⁶ підкреслюється, що до складу ПЕК входять підприємства, установи та організації електроенергетичного, ядерно-промислового, вугільно-проми-

² Бабаєв М. М. О пределах статистического анализа динамики преступности // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 49–53.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 33. – Ст. 430.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 52. – Ст. 526.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 52. – Ст. 526.

слового та нафтогазового комплексів незалежно від форми власності. Відповідно до спільної вказівки Генеральної прокуратури України та МВС України щодо єдиного порядку обліку злочинів у сфері економіки в системі ПЕК обліковуються злочини, які крім спеціального об'єкта посягання мають наступні обов'язкові ознаки: спеціальний суб'єкт; склади злочинів, передбачених статтями 176, 177, 185-187, 189, 190, 308, 312, 313, 361-370, 388, 423, 424 КК України; спричинення шкоди економічним інтересам держави та суб'єктам господарської діяльності.

Спеціальними суб'єктами цих злочинів є: службові особи, які виконують на підприємствах, установах, організаціях, незалежно від форми власності, організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції; особи, які несуть матеріальну відповідальність за ввірене їм майно; особи, які мають доступ до предмета посягання при виконанні трудових обов'язків, у тому числі пов'язаних із охороною майна чи об'єкта; інші особи, злочинні дії яких спрямовані проти господарської діяльності. У попередній редакції вказівки на останніх (інші особи) не було. Зараз така вказівка дає змогу розширено трактувати поняття суб'єкта злочину. Це призводить до того, що інколи до злочинів у ПЕК відносять такі, які ніяким відношенням до цієї сфери економічної діяльності не мають, або навпаки, не включають ті види злочинів, які належать до злочинів, учинених у ПЕК.

Кількість зареєстрованих злочинів у системі економіки характеризується щорічним її зменшенням, особливо починаючи з 2005 р. Певне зростання кількості злочинів у 2004 р. фахівці одноставно пов'язують із посиленням вимог до обліково-реєстраційної дисципліни з боку керівництва МВС України. Щорічне зменшення числа виявлених злочинів у ПЕК значною мірою зумовлено частковою декриміналізацією викрадань і щорічним зростанням розміру викраденого, внаслідок чого ці дії переходять у сферу адміністративних деліктів.

Наступним чинником, що пояснює стійку тенденцію до зниження рівня злочинності ПЕК, є неповний облік злочинів, які вчиняються на об'єктах ПЕК України. Така ситуація певною мірою обумовлена відсутністю чіткого визначення поняття ПЕК, нерозуміння його обсягів та змісту, що ускладнює окреслення кола злочинів, які вчиняються на об'єктах ПЕК. До того ж злочинці увесь час удосконалюють «технологію» вчинення злочи-

нів. Практики, як підкреслюють фахівці⁷, систематично стихійно протидіють нововведенням щодо виявлення та розслідування злочинів.

Існуюча система реєстрації заяв та повідомлень громадян в органах МВС призводить до того, що уся система органів МВС зацікавлена в кількості і якості зареєстрованих повідомлень. Пояснюється це тим, що вже при реєстрації або відмові в цій реєстрації працівники органів внутрішніх справ можуть в подальшому маніпулювати з відсотком розкриття злочинів. Реєстрація ж цих заяв і повідомлень не в повному обсязі викривляє загальну картину стану злочинності в країні. Про проблему неповної реєстрації злочинів (укриття злочинів від реєстрації) різних видів підкреслювали багато вчених не однократно⁸. Цих способів можна нарахувати багато: незаконне закриття справи, виставлення карток щодо призупинення справи, хоча розслідування продовжується, незаконне об'єднання кримінальних справ, незаконне виділення матеріалу в окреме впровадження і т. п.⁹ Як при цьому підкреслює В.С. Зеленецький, між цими фактами є прямий та зворотній зв'язок. З одного боку, укриття заяв та повідомлень про злочини від реєстрації приводить до укриття вчинених злочинів від реєстрації. З другого – вони провокують працівників органів дізнання до фальсифікації заяв та повідомлень, що в цілому ускладнює, а інколи й робить неможливим виявлення вчинених злочинів. Може виникати і професійна деформація співробітників органів внутрішніх справ¹⁰, що ще більше викривляє реальну картину стану злочинності, особливо в галузі ПЕК.

Незважаючи на те, що наша країна 18 років незалежна, існуюча система обліку злочинів бере свій початок з 30-х років ХХ сторіччя, причому без урахування позитивного досвіду часів Царської Росії. Зараз органи внутрішніх справ одночасно реєструють заяви та повідомлення громадян, реєструють

⁷ Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – С. 7, 124.

⁸ Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела. – Х.: Изд-во «Крим-Арт», 1994. – С. 14; Бандурка А.М., Зелинский А.Ф. Вандализм. – Х.: Изд-во ХУВД, 1994. – С.4.

⁹ Зеленецкий В.С. Возбуждение уголовного дела. – Х.: Изд-во «Крим-Арт», 1994. – С. 15, 16.

¹⁰ Медведев В.С. Проблемы професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ (теоретичні та прикладні аспекти): Монографія. – Київ: Нац. Акад. внутрішніх справ України, 1997. – 192 с.

порушені кримінальні справи, їх розслідують, звітують про розкриття злочинів, тому вони не можуть бути зацікавлені в об'єктивності інформації, а зацікавлені лише в одному – щоб інформація була вигідна для керівництва. Органи МВС завжди зацікавлені у викривленні реальних фактів під впливом якого завгодно зовнішнього фактора (стимулу). Оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів досі базуються на кримінальній статистиці.

Досі в Україні основні показники, які характеризують діяльність правоохоронних органів, якими вони звітують перед органами державної статистики, є показниками, що були розроблені раніше в окремих відомствах для своїх внутрішніх потреб. Історично тривалий час правова статистика в Україні була побудована за внутрішньовідомчим принципом. Внаслідок цього усі показники розроблялися для різних стадій кримінального процесу й нікого не цікавила їх несумісність, а також те, що з їх допомогою необхідно отримати об'єктивне відображення реальної дійсності. Це ускладнює їх застосування для прогнозування злочинності, а також для планування заходів протидії злочинності. Зрозуміло, що в статистиці судових органів ми вже не знайдемо рядка, який би характеризував злочинність у паливно-енергетичному комплексі.

З метою підвищення достовірності кримінальної статистики була запропонована необхідність зміни функцій щодо реєстрації злочинів із системи МВС до органів Державного комітету статистики¹¹. На сучасному етапі це питання знову піднімається тому, що статистичні дані щодо злочинності й результатів протидії їй є найважливішою і найуживанішою емпіричною базою як для науки, так і практики. І необхідність актуальності оптимізації діяльності правоохоронних органів підвищує вимогу щодо роз'єднання процесів управління правоохоронною діяльністю і процесів формування статистичної звітності. Зараз ці функції об'єднанні в системі органів МВС, що і призводить до тих негараздів, які відбуваються на практиці. Виведення реєстрації злочинів із системи органів МВС дасть змогу цим органам не займатися функцією, яка не властива цим органам.

¹¹ Див. *Даньшин И.Н., Онищук З.М., Христич И.А.* Об организации централизованной правовой статистики // Проблемы социалистической законности. – Х., 1980. – С. 79.

Деякі вчені пропонують створити громадські пункти прийому заяв¹², інші пропонують передати ці функції до Міністерства юстиції, деякі до органів прокуратури. Можна проводити дискусію, але зрозуміло, що найбільш доцільно передавати функції щодо реєстрації та обліку заяв про злочини, а також ведення обліку злочинів до органу, який ніяк не буде зацікавленим у досудовій перевірці, а також результатах розслідування. Це дасть змогу формувати об'єктивно кримінальну статистику, особливо стосовно вчинення злочинів у паливно-енергетичному комплексі. Практичне втілення цього завдання на сучасному етапі розвитку країни дуже серйозна проблема, але треба колись приймати радикальні рішення, розмірковуючи про майбутнє.

На сьогодні в системі діючих документів первинного обліку та статистичної звітності правоохоронних органів існують такі основні недоліки:

1. Систематична зміна законодавства, документів первинного обліку й форм звітності в усіх правоохоронних органах призводить до неможливості порівняння даних за тривалий проміжок часу, що негативно впливає на можливість побудови прогнозу економічної злочинності, а також розробку планування заходів її попередження.

2. Слід відзначити і недосконалість існуючого порядку реєстрації кримінальних справ в органах суду. Наприклад, кримінальна справа, яка постуила до суду після додаткового досудового слідства, кожний раз реєструється за новим номером. Це призводить до того, що одну справу можна враховувати декілька разів, що призводить до подвійного рахунку і фальсифікації звітності.

3. Необхідно відмовитися від додаткового досудового слідства, як це застосовується в більшості розвинутих країн. Суд повинен розглядати кримінальну справу по суті, а не займатися її направленням на додаткове досудове розслідування, тим паче, що це може мати місце декілька разів. (Для суду, який направив справу на додаткове розслідування, кримінальна справа вважається, з точки зору статистичних показників, вирішеної по суті).

Ці недоліки істотно ускладнюють використання документів первинного обліку для прогнозування економічної злочинності, особливо для планування заходів протидії їй.

¹² Див.: Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. – М., 1982. – С. 24.

До того ж потрібно враховувати, що ще існує значна частина кримінальних справ, що припиняються на стадії досудового слідства з різних підстав (на базі даних офіційної статистичної звітності, цю кількість справ установити неможливо). Ця обставина порушує основний конституційний принцип рівності всіх громадян країни перед законом. У зв'язку з цим положенням, у законодавчому порядку зараз обмежено право органів дізнання й досудового слідства припиняти по nereабілітуючих підставах порушені кримінальні справи. Органами досудового слідства можуть припинятися порушені кримінальні справи тільки в разі відсутності події чи складу злочину в діях підозрюваних осіб. В інших випадках право припиняти збуджені кримінальні справи надані судовим органам.

Усе перераховане вище дає можливість зробити висновки про необхідність упровадження єдиної системи обліку всієї злочинності, особливо економічної, котра в останні роки все частіше набуває вигляду транснаціональних злочинних угруповань. Зрозуміло, що це можливо лише при створенні єдиного центру в межах ООН, Євросоюзу, Азіатського союзу. Причому досвід реформування правової статистики в Республіці Казахстан свідчить, що такий центр не може бути ні при якому правоохоронному органі (в Казахстані він створений при Прокуратурі)¹³, він повинен бути цілком незалежним від кон'юнктурних розуміння усієї правозастосовчої системи. Тому пропонуємо створити такий орган у масштабі всього світу при органах статистики, у всякому разі, їхній аналіз буде найбільш об'єктивним і всебічним, тому що в них буде цілком відсутня зацікавленість у результатах. Такі звіти повинні представляти всі країни, а не як зараз, тільки 85 країн світу.

Аналогічний орган необхідно створити і при органах державної статистики в Україні, тобто змінити всю систему, щоб органи державної статистики не просто збирали відомості про основні показники, що характеризують роботу правоохоронних органів, але й могли б впливати на обґрунтування зміни методології розрахунку самих показників, підрахунок і аналіз їх з різних сторін. Розумно було б створити цей центр як самостійний структурний підрозділ Науково-дослідного інституту статистики Держкомстату України. Це, безперечно, сприятиме створенню

¹³ Бахтыбаев И.Ж. Реформа правовой статистики в Республике Казахстан // Прокурорская и следственная практика. – 1998. – № 1. – С. 143–148.

ню єдиного слідчого комітету, експеримент про впровадження якого проводиться зараз у декількох областях України.

Починаючи з 1 січня 1988 р., на виконання вимог ст. 18 Закону України „Про державну статистику” усі правоохоронні органи надають статистичну звітність департаменту статистики послуг Державного комітету статистики. До складу цього департаменту входить відділ статистики соціальної сфери та гуманітарного розвитку. Такий збір інформації відбувається на рівні обласних відділів. Вже з назви витікає, що правова статистика в цьому відділі не є головною. Практично те, що зібрано цим відділом, просто друкується на шпальтах статистичних щорічників без їх аналізу.

Незважаючи на те, що одним із завдань органів державної статистики в Україні є перехід на міжнародні стандарти і показники, він, на жаль, відбувається дуже повільно навіть в інших галузях статистичної науки. Так 4 травня 1993 р. була затверджена постановою Кабінету Міністрів України Державна програма переходу України на міжнародну систему обліку і статистики, в яку надалі неодноразово вносилися зміни і доповнення; розроблена Програма реформування державної статистики до 2002 року. З 1 січня 2000 року в Україні введені нові міжнародні стандарти бухгалтерського обліку й фінансової звітності. Однак показників правової статистики ці документи абсолютно не торкаються.

Відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції України, яка затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008¹⁴, підкреслюється необхідність розроблення та запровадження єдиної статистики та науково обґрунтованих критеріїв оцінки результатів роботи органів системи кримінальної юстиції, які мають містити, зокрема, аналіз рівня суспільної довіри до діяльності органів досудового розслідування чи прокурорів. Разом із тим, з метою підвищення ефективності діяльності органів досудового розслідування і викоренення практики приховування повідомлень про злочини, необхідно передбачити можливості для запровадження механізму чіткої та оперативної кореляції між кількістю зареєстрованих повідомлень про злочини і кількісним складом посадових осіб органів досудового розслідування в певному структурному підрозділі відповідного органу досудового розслідування. Слід створити умови для запровадження ефективного механізму сус-

¹⁴ Официальное Интернет-представительство Президента Украины.

пільного контролю за діяльністю органів системи кримінальної юстиції. Інформація про порушення процесуальних строків та наявність зазначених скарг має бути доступною для громадськості. Проведення соціологічних опитувань громадян свідчатиме про рівень суспільної довіри до цих органів.

Створення ж єдиного центра дало би можливість розробити єдину систему звітності, удосконалити систему обліку способів вчинення злочинів, контролювати призначення покарань за тожні злочини, налагодити реальніший облік рецидиву, віктимологізацію населення, визначення збитків від даних злочинних зазіхань. Усе це необхідно для того, щоб світове співтовариство могло реально оцінити погрозу всієї злочинності й окремих її видів, особливо економічної злочинності, й адекватно реагувати на неї, а не риторично призивати до посилення боротьби зі злочинністю. Тільки при цих умовах можлива реалізація світовим співтовариством узгоджених дій, спрямованих на протидію злочинності в цілому, а також злочинності в системі ПЕК.

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектора
дослідження проблем злочинності та її
причин ІВПЗ АПрН України*

(протокол № 4 від 11 березня 2009 року)

Рецензент – доктор юридичних наук, професор В.С. Зеленецький