

ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СЛУЖБИ РОЗСЛІДУВАНЬ (НСР) В УКРАЇНІ

Олена Шостко,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінології та кримі-
нально-виконавчого права Національ-
ної юридичної академії України імені
Дрослава Мудрого

Необхідність підвищення ефективності протидії організованій злочинності*

Про те, що система кримінальної юстиції потребує суттєвого реформування, говориться багато протягом усього періоду української незалежності. Однак реальних змін немає. Це є свідченням того, що до цього часу перевага є на боці лобістів злочинного світу, які, прикриваючись різними «раціональними» ідеями, з успіхом гальмують позитивні зміни в правоохоронній системі.

Така ситуація негативно впливає на стан протидії організованій злочинності. Можна констатувати, що система державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю в тому вигляді, в якому вона існує на даний момент, не спроможна змінити ситуацію на краще. До цього часу першочергова увага приділяється таким «організованим» об'єднанням злочинців, які вчиняють так звані загальнокримінальні злочини (крадіжки, розбійні напади, грабежі), що характеризуються простими формами співучасті. А це, на наш погляд, не відповідає сучасному розумінню сутності явища «організована злочинність». Як правило, за їх рахунок створюється статистична картина діяльності.

Наприклад, в Україні у 2005 р. у порівнянні з попереднім роком організованих груп (ОГ) і злочинних організацій (ЗО) було виявлено на 21% менше. Зменшення кількості виявлених ОГ і ЗО можна було б вважати позитивним фактом тоді, якби відповідні міністерства, відомства зосередили увагу, наприклад,

на ліквідації організованих груп злочинців, що діють в органах влади і управління, у сфері приватизації, у системі АПК. Але таких злочинних спільнот всіх разом виявили тільки 6% від загальної кількості. Співвідношення організованих груп економічної спрямованості до загальнокримінальної дорівнює 32% проти 68%. Переважна більшість виявлених груп (71%) функціонувала до одного року, що також не підтверджує їх особливо небезпечний характер з огляду на обсяги тіншової економіки і політичні реалії недалекого минулого. Міжнародні зв'язки були виявлені у 8% організованих злочинних спільнот. СБУ за рік виявило 13 (із 567) організованих груп. Чисельність 7 груп складала три особи, а решта налічувала від 4 до 10 осіб. Переважна більшість груп — дев'ять — діяли протягом одного року. Доробок податкової міліції України у 2005 р. складає 5 ОГ, у складі яких було 23 особи. Корупційні зв'язки у загальноукраїнському масштабі були виявлені тільки у 26 ОГ і 2 ЗО (що складає 4,5% від загальної кількості ОГ і ЗО) [1].

Судова статистика свідчить: щодо 25% засуджених не підтверджено факт вчинення ними злочинів у складі ОГ і ЗО [2].

Враховуючи обсяги тіншової економіки, розрахунки експертів щодо витоку капіталу з України, громадську думку щодо розповсюдженості корупційної поведінки і витрати суспільства на «утримання» організованої злочинності [3], а також кількісні та якісні показники злочинів ОГ і ЗО, можна стверджувати, що існують серйозні законодавчі, правозастосовчі проблеми і певний параліч всієї системи правоохоронних органів, особливо тих її підрозділів, які повинні ставати на перешкоді криміналізації держави.

Зневіра суспільства у можливість подолання організованої злочинності, в свою чергу, є ще одним чинником, який ускладнює наявну ситуацію. Повернути довіру громадян можливо шляхом впро-

* Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

вадження принципу невідворотності покарання, який на даний час є тільки формальним гаслом.

У цьому зв'язку ми підтримуємо ідею створення спеціального незалежного державного органу, що буде розслідувати незаконну діяльність злочинних організацій і організованих груп, факти корупції серед державних службовців I—3 категорії, суддів, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів, а також керівного складу правоохоронних органів, оскільки «державна влада і службове становище в Україні стали найпривабливішим інструментом кримінальних зловживань» [4].

Нова структура повинна будувати свою діяльність на нових концептуальних засадах, починаючи від підбору кадрів і закінчуючи оцінкою ефективності її роботи, де головними мусять бути якісні, а не кількісні показники. Також важливим є врахування досвіду тих країн, які з успіхом працюють у сфері мінімізації негативного впливу організованої злочинності.

15.03.2005 р. Президент України видав Розпорядження «Про роботу групи з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України» за № 782/2005-рп [5], а РНБО прийняла рішення про створення Національної служби розслідування (НСР). Необхідно враховувати, що «парламентська асамблея Ради Європи, відзначаючи наявну суперечливість поглядів щодо концепції функцій і повноважень Служби (бюро) розслідувань, схвалює ідею створення цього органу» [6].

Зауважимо, що багато науковців, практичних працівників, обговорюючи питання створення НСР (або Національного бюро розслідувань), мають на увазі, що це незалежний слідчий орган [7]. Повністю підтримуючи ідею визнання функції розслідування самостійною функцією кримінального процесу, відокремлення досудового слідства, ми в даному випадку не маємо на увазі обговорення цієї проблеми. Висловлюються і протилежні погляди, автори яких не бачать потреби у створенні додаткових органів на зразок НСР [8].

Метою даної статті є розгляд доцільності створення спеціального центрального органу з кримінологічних по-

зицій, використовуючи порівняльні підходи, які, на нашу думку, можуть допомогти краще зрозуміти місце і компетенцію нової структури.

Зарубіжний досвід створення спеціальних центральних органів по боротьбі з організованою злочинністю

Досвід США, багатьох європейських країн свідчить, що вони створюють спеціальні структури для боротьби з організованою злочинністю, що довели свою дієвість. Як вважає О. М. Костенко, без ФБР у США навряд чи вдалось би Ф. Рузвельту вивести американське суспільство із кризи, в якій воно перебувало під час так званої Великої депресії 1929—1933 рр. ФБР було ефективним інструментом декриміналізації держави і захисту її від корупції та організованої злочинності [9]. Нагадаємо, ФБР є структурним підрозділом Міністерства юстиції США і головним правоохоронним органом боротьби з організованою злочинністю і практичного втілення норм закону РІКО (Закону про організацію, що діють під впливом рекету і корупції) [10]. В результаті спільних дій ФБР з іншими органами системи кримінальної юстиції США, які застосовували норми РІКО, були ліквідовані цілі «сім'ї» злочинців, що належали до італійської мафії, в тому числі члени Коза Ностри Нью-Йорка, Бостона, Клівленда, Канзас-Сіті, Пітсбурга [11].

У Нідерландах після наукових і суспільних дискусій початку 90-х років, завдяки яким відбулось усвідомлення загрози організованої злочинності, з 1993 по 1995 роки було створено шість цільових команд для боротьби з організованою злочинністю на міжрегіональному рівні. Вони склалися із 50—100 співробітників різних правоохоронних органів. Кожна команда спеціалізувалась на виявленні і розслідуванні злочинів організованих спільнот або в певному географічному районі, або інфраструктурі (аеропорти, порти), або у конкретних сферах злочинної діяльності (торгівля людьми, певними групами наркотиків), хоча переважна кількість розслідувань стосувалась виготовлення та розповсюдження наркотиків. Оцінка роботи та-

ких команд була позитивною [12]. Спеціальні групи могли роками спостерігати і виявляти злочинців. Критичні зауваження стосувались управління, особливо процедури прийняття рішення щодо розслідування тієї чи іншої справи. Траплялось, що потрібен був рік для того, аби отримати дозвіл і розпочати розслідування діяльності певної організованої групи. Дослідники дійшли висновку, що було занадто багато судових і адміністративних органів, які приймали рішення у кожній справі.

У 2002 р. новий Кабінет Міністрів цієї країни вирішив сконцентрувати управління даною структурою в центральній установі під головуванням генерального прокурора (прокуратура є складовою Міністерства юстиції). Аргументи для такої централізації були наступні: національний прокурор буде підтриманий і пріоритети у протидії організованій злочинності на ґрунті національного розуміння проблеми будуть враховані. Крім того, спеціалізована центральна структура буде слугувати тією ланкою, яка співпрацюватиме з поліцією інших країн.

У 2003 р. у Нідерландах було створено Національну службу кримінального розслідування (НСКР), яка почала активно працювати у царині розслідування злочинів організованої злочинності. У Службі працюють близько 900 поліцейських з усієї країни. Було оголошено, що ця структура розслідуватиме злочини організованої злочинності, хоча міжнародне шахрайство, а також злочини корпорацій не є в її компетенції. Слід підкреслити, що до головних завдань НСКР належить запобігання організованій злочинності. Центральна теза є такою: стратегія, в першу чергу, повинна зосереджуватись не на вилученні наркотиків або арешті винних, а на виявленні і нейтралізації сприяючих обставин, що свідчить про важливість збирання інформації та інших розвідувальних дій. Крім того, робота спрямовується на знешкодження груп через їх матеріально-технічну базу (логістику) [13].

У 1991 р. у складній для Італії час, пов'язаний із проникненням мафіозних структур у легальний бізнес і політику, у структурі Міністерства внутрішніх справ було створено спеціальний підрозділ з боротьби з організованою злочин-

ністю (DIA). Його чисельність складає близько 1500 осіб. Головними функціями цього органу є скоординоване проведення розвідувальної діяльності, спрямованої на виявлення злочинних організацій мафіозного типу, їх зв'язків, структури, сфери діяльності, і проведення розслідування щодо вищезначених злочинних організацій. Крім того, DIA, а також у деяких випадках його директор, мають повноваження контролювати проведення тендерів, підозрілих фінансових операцій, пов'язаних із громадськими роботами, де виникає небезпека проникнення або впливу організованих злочинних груп. Вони надають пропозиції щодо превентивних заходів стосовно членів мафії. Якщо з точки зору спеціального підрозділу будь-який тендер виглядає підозрілим, DIA спостерігає за економічними операціями при проведенні будь-яких громадських робіт «де поліція може виявити небезпеку інфільтрації або впливу організованих злочинних груп» [14]. Діяльність спеціального підрозділу спрямована не на виявлення окремих злочинів злочинних організацій, а на всю сферу їх інтересів, включаючи транскордонні злочини. Уявляється, що саме це є ключовим моментом, який потрібно мати на увазі при розробці стратегії національної Служби.

DIA має три відділи: превентивного розслідування (центральний розвідувальний підрозділ, збирає та аналізує інформацію), кримінального розслідування (планує розслідування та координує проведення поліцейських операцій), міжнародних відносин у сфері розслідування (співробітництво з аналогічними структурами зарубіжних країн, на основі двосторонніх і багатосторонніх угод) [15]. DIA ефективно співпрацює з групою експертів країн «Великої вісімки» у сфері протидії східноєвропейській організованій злочинності, з Європолем у сфері створення робочих аналітичних файлів щодо східно-європейської організованої злочинності, а також ФАТФ у питаннях відмивання брудних грошей.

У 1996 р. у структурі DIA було створено міжвідомчу групу з боротьби з організованою злочинністю із представників поліції (National Police), карабінів (Carabinieri) і фінансової поліції (Guardia di Finanza), які мають власні

центральні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю.

Слід зауважити, що в Італії підтримання громадського порядку і запобігання злочинам покладено на Міністерство внутрішніх справ, яке координує діяльність різних поліцейських сил (через департамент громадської безпеки), в той самий час застосування кримінальних норм здійснюється поліцейським органом під керівництвом судової влади.

Судовий аналог DIA — Національний антимафіозний директорат (DNA), центральний орган, що координує роботу магістратів (суддів), які розслідують злочини організованої злочинності. Він складається із 26 регіональних осередків, з якими постійно контактує для впровадження єдиного розуміння методів і підходів. DNA не має повноважень на проведення власних розслідувань, хоча може отримувати інформацію про наявні злочини від інформаторів. Прокурори директорату співпрацюють із іншими прокурорами щодо всіх справ мафії [16].

Ефективність зусиль італійських правоохоронців можна проілюструвати наступним чином: у 1992 р. 2130 осіб відбували покарання у в'язницях у зв'язку зі злочинами, вчиненими у складі мафіозної асоціації, у 1994 р. таких було 3997, а у 2002 р. їх кількість дорівнювала 5295 особам [17].

Розглянемо також досвід однієї із посткомуністичних країн. У Польщі в 2000 р. було створено Центральне бюро розслідування, яке є незалежним від місцевої поліції, хоча має свої підрозділи в кожному регіоні країни. Як пише відомий польський кримінолог В. Плавачевський, ЦБР є мобільною і ефективною структурою [18]. Воно складається з працівників колишнього бюро боротьби з організованою злочинністю і бюро боротьби зі злочинами у сфері незаконного обігу наркотиків. На даний час у цій структурі працюють близько 2000 поліцейських.

ЦБР займається, головним чином, трьома напрямками: самим існуванням організованої злочинності та тими злочинами, які сприяють її процвітанню (торгівля зброєю та іншими вибуховими пристроями, вимагання тощо), злочинами, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (виробництвом, контрабандою,

розповсюдженням), економічними злочинами (відмивання брудних грошей, шахрайство, корупція). ЦБР є відповідальним за обмін інформацією з правоохоронними органами інших країн та Інтерполом.

Поряд із цією організацією в структурі Міністерства внутрішніх справ з 1998 р. функціонує спеціальна оперативна група з боротьби з організованою злочинністю. Серед інших її завдань є аналіз наявної ситуації, оцінка небезпеки організованої злочинності, формулювання висновків експертів і висновків щодо цієї проблеми, координація зусиль урядових установ і розробка заходів протидії організованій злочинності.

У Польщі і прокуратура, і державна служба безпеки також мають підрозділи з боротьби з організованою злочинністю, але потрібно зауважити, що вони часто дублюють роботу один одного.

Насамкінець, розглянемо питання створення нової унікальної Служби у Великій Британії. З 01.04.2006 р. у Великій Британії діє Служба з боротьби з найбільш небезпечною організованою злочинністю — SOCA (Serious Organised Crime Agency) [19].

SOCA є новим потужним правоохоронним органом Великої Британії, який було утворено Актом від 2005 р. «Про організацію злочинності та правоохоронну діяльність» (Serious Organised Crime and Police Act 2005) [20]. У Службі працюють разом 4200 співробітників із різних правоохоронних структур Великої Британії, таких як Державне Управління з боротьби зі злочинністю, Національна Кримінально-Розвідувальна Служба Великої Британії, Митна та Податкова Служба Ї Величності, Імміграційна Служба. Служба замінила Національну Кримінально-Розвідувальну Службу Великої Британії — NCIS (аналог американського ФБР).

Робота SOCA зосереджена на так званих кримінальних босах, які багатіють на торгівлі наркотиками, торгівлі людьми, шахрайстві та підробках грошей і документів. Бюджет нового органу 400 млн фунтів стерлінгів на рік [21].

Служба здійснює роботу за наступними напрямками:

а) покращення роботи з оперативною інформацією, для того щоб знати, де, ко-

ли і як найефективніше вразити організовану злочинність;

б) вилучення злочинних грошей і майна;

в) переслідування впливових злочинців та лідерів злочинних угруповань для того щоб вони постали перед судом і понесли відповідне покарання;

г) співробітництво з колегами як всередині країни, так і за кордоном для зменшення заповіданої шкоди з боку злочинців.

Служба має чотири управління: розвідки, де збирається і оцінюється інформація з метою вироблення кращого розуміння сутності організованої злочинності; правозастосування — розслідування кримінальних справ на новому якісному рівні, в першу чергу, щодо керівників організованих груп; інтервенції (втручання) — завданням якого є зробити життя організованих злочинців більш тяжким за рахунок впливу на злочинні доходи, а також співробітництво з приватним сектором; корпоративних послуг — що підтримують, сприяють і розвивають потенційні можливості Служби [22].

Досягнення роботи Служби будуть оцінюватися за такими критеріями:

1) здійснені Службою операції повинні мати очевидний вплив на організовану злочинність;

2) Служба підтвердить свою спроможність розладнати злочинні ринки та зашкодити самим злочинцям; злочинні угруповання будуть вважатися Великою Британією менш привабливими для здійснення своєї злочинної діяльності;

3) діяльність Служби сприятиме поглибленню знання та підвищенню рівня розуміння злочинних принципів і схем;

4) збільшаться обсяги вилучених грошей і майна організованої злочинності, а за найбільш небезпечними злочинцями буде встановлено спостереження протягом усього їхнього життя, навіть по завершенні терміну покарання [23].

Висновки

Таким чином, розглянувши деякі моделі функціонування спеціальних державних установ, що безпосередньо займаються протидією організованій злочинності, можна зробити наступні висновки.

1. Хоча деякі країни створюють потужні самостійні (центральні) агентства з боротьби з найбільш небезпечними організованими угрупованнями або злочинцями, які завдають найбільшої шкоди громадянам і суспільству, одночасно можуть створюватися і активно діяти тимчасові групи із представників різних правоохоронних органів. Україна може обрати той варіант, який допоможе якнайшвидше розпочати ефективний наступ на кримінальну еліту.

2. Найважливішим підрозділом НСР (назва є умовною) повинен стати аналітичний відділ, експерти якого відслідковували б і аналізували повідомлення в ЗМІ щодо незаконних дій того чи іншого посадовця, беручи до уваги систематичність повідомлень, джерела інформації (надійність і незаангажованість), наявність постійних «сигналів» від громадян. Безумовно, така аналітика має поєднуватися зі специфічними можливостями оперативно-розшукової діяльності.

3. Хоча дедалі більше правоохоронних органів європейських держав зосереджується на проактивних методах виявлення організованих груп — збиранні інформації, яка може стати доказом злочинної діяльності, аналізі можливих злочинів тощо, — перед Україною на даний час стоїть інше завдання — зупинити проникнення організованих злочинних угруповань у легальну економіку і політичну структуру держави, зменшити їх негативний вплив на органи влади і управління, збільшити ризики для організаторів і учасників злочинних угруповань бути спійманими і покараними, спрямувати увагу на виявлення кримінальних організацій, що постійно вчиняють господарські, податкові злочини, займаються контрабандою, наркобізнесом, торгівлею людьми, використовують легальні комерційні структури і представляють собою симбіоз «респектабельних» бізнесменів, корумпованих чиновників різних гілок влади і досить суттєвої когорти працівників правоохоронних органів і суддів.

4. Компетенція нового органу, засади діяльності, принципи створення, юрисдикція, форми контролю за його діяльністю з боку Верховної Ради, громадськості, інші важливі питання повинні широко обговорюватися у наукових ко-

лах, для того щоб віднайти єдині узгоджені підходи, оскільки наявність часто протилежних точок зору тільки гальмує процес реформування, який сам по собі є досить важким і тривалим. Створення НСР повинно стати частиною комплексного законодавства щодо протидії орга-

нізованої злочинності, яке буде враховувати реалії сьогодення.

5. Створення цього органу повинно стати однією зі складових втілення політичної волі Президента України у реально здійснювану стратегію протидії організованій злочинності в Україні.

ПРИМІТКИ

1. Про результати боротьби з організованими групами і злочинними організаціями за 12 місяців 2005 р.: Інформ.-стат. зб. — К.: ДІТ, МВС, 2005 р.

2. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2005 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного Суду. — 2006. — № 6. — С. 34—35.

3. Згідно з опитуванням громадської організації «Світовий економічний форум» у 2004 р. в Україні 60% фірм визнали велику вартість організованої злочинності для бізнесу. Докл.: *Бова А.* Організована злочинність у вимірі глобалізації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.politic.org.ua/vid/magcontent.php3?t=6&n=39&c=766>

4. *Костенко О.* Формула декриміналізації держави, або яким бути Національному бюро розслідувань // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 130 (16 липня). — С. 7.

5. Нормативні акти України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>

6. *Дульський О., Присяжнюк І.* Про шляхи реформування сектора безпеки (правоохоронних органів) України // Вісник прокуратури. — 2006. — № 3. — С. 66.

7. *Тертишник В.* Деякі питання створення національного бюро розслідувань та вдосконалення статусу слідчого // Юридичний журнал. — 2005. — № 10. — С. 114—117; № 12. — С. 132—135.

8. *Шахматов С. Д.* Особливості реформування окремих правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку держави // Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні: Матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 24—25 травня 2005 р.). — Харків, 2005. — С. 507—511.

9. *Костенко О.* Зазнач. праця.

10. Більш детально про закон РІКО див.: *Шостко О. Ю.* Закон РІКО — ефективний засіб боротьби з організованою злочинністю в США // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. — Вип. 62. — С. 115—120.

11. *Abadinsky H.* Organized Crime. — 6th ed. — Wadsworth, 2000. — P. 401, 402.

12. Organised Crime in Europe. Concept, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. — Ed. by C. Fijnaut and L. Paoli. — Springer, 2004. — 1074 p.

13. Там само.

14. Там само.

15. Там само.

16. Там само.

17. Там само.

18. Там само.

19. Serious Organised Crime Agency [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.soca.gov.uk>

20. Serious Organised Crime and Police Act [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2005/20050015.htm>

21. Там само.

22. Там само.

23. Там само.