

УДК 354.89:351.745.7

Цюприк Ігор Володимирович –
кандидат юридичних наук, здобувач
Національної академії внутрішніх справ

ПЕРСПЕКТИВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК СУБ'ЄКТА БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Визначено місце в правоохоронній системі України новоствореного Державного бюро розслідувань (ДБР) як центрального органу виконавчої влади, що здійснює протидію організований злочинності. Акцентовано на ролі ДБР у ліквідації економічних передумов діяльності організованих злочинних груп і злочинних організацій.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань; організована злочинність; корупція; оперативно-розшукова діяльність; Національне антикорупційне бюро; досудове розслідування.

Президент України, Уряд та керівництво правоохоронних органів поглиблюють співпрацю щодо фахового впливу на фактори загострення криміногенної обстановки в державі. Це значною мірою зумовлено послабленням розвідувально-аналітичної функції в протидії злочинності, виявленні та розкритті (передусім тяжких і особливо тяжких) кримінальних правопорушень та встановленні осіб, що їх учинили. За даними Генеральної прокуратури України, упродовж 2015 року майже на 20 % знизилася кількість викритих стійких злочинних угруповань. Наслідком зазначеного є ускладнення ситуації як у великих містах (у мегаполісах зареєстровано майже 50 % усіх злочинів, а показник їх розкриття є найнижчим), так і загалом по країні (у кожному другому кримінальному провадженні про тяжкий та особливо тяжкий злочин жодній особі не повідомлено про підозру) [1].

Стан криміногенної ситуації в державі стримує виконання Україною своїх зобов'язань та, відповідно, набуття повноправного членства в ЄС. Угодою про асоціацію між Україною і ЄС передбачене налагодження ефективної скоординованої роботи щодо ліквідації економічного підґрунтя організованої злочинності та корупції, що вкорінилася в усіх сферах державного управління, спричиняючи порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності, шляхом подолання кримінально-олігархічної моделі управління тіньовим сегментом ринку, перешкоджання потраплянню лідерів злочинних організацій до інститутів державної влади.

Як відомо, взаємозв'язок криміналізованих фінансово-промислових груп, корупційного чиновництва й тіньового бізнесу є відбиттям офіційної системи влади. На цьому тлі останніми роками відбувається зростання рівня загальної злочинності, зокрема питомої ваги тяжких та особливо тяжких злочинів за рахунок збільшення числа корисливих посягань – фінансових шахрайств, розкрадань бюджетних коштів, зловживань на ринку земельних ресурсів, у сфері приватизації тощо [2, с. 12].

Залишається високим рівень умисних вбивств, зокрема вчинених за замовленням, з використанням вогнепальної зброї та вибухівки. Значну загрозу для стану правопорядку становлять учинювані організованими групами розбійні напади, незаконні заволодіння автотранспортом, а також злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків.

Серед причин низькоефективної протидії цим явищам, за експертними оцінками, як основні виокремлюють: відсутність системної та скоординованої роботи щодо ліквідації економічного підґрунтя організованої злочинності й корупції; низький організаційний рівень оперативно-розшукової діяльності; відсутність процесуальних механізмів реалізації Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Посилення протидії серійній та груповій злочинності багато в чому пов'язане з належним кадровим забезпеченням,

зокрема підготовки висококваліфікованих працівників оперативних підрозділів та слідства, здатних застосовувати специфічні засоби і методи виявлення та розслідування кримінальних правопорушень.

Водночас із набуттям чинності новим Кримінальним процесуальним кодексом України загострилася і без того складна ситуація з кадрами слідчої та оперативно-розшукової спеціалізації. Зрештою, навантаження на слідство Національної поліції (слідчі підрозділи НП розслідують 98 % усіх кримінальних правопорушень) зросло майже в десять разів, що становить у середньому 130–140 кримінальних проваджень на одного слідчого і залишається недиференційованим. Надто серйозною є проблема плинності кадрів (за 2013–2014 рр. звільнено 98 % від загальної кількості призначених слідчих). На рівень і якість діяльності слідчих поліції впливає, зокрема, й поступове «розмивання» професійних кадрів (кожний п'ятий слідчий має стаж роботи до трьох років, а майже кожний третій – менше одного року), недостатнє матеріально-технічне та фінансове забезпечення для створення належних умов праці, що в комплексі стримує можливості впливу на злочинність.

Напрацьований у країнах Східної та Центральної Європи досвід виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з діяльністю організованих груп і злочинних організацій (ОГ і ЗО), слугує підтвердженням того, що в державі повинен функціонувати єдиний центральний орган виконавчої влади, уповноважений виявляти, розкривати й розслідувати найбільш небезпечні злочини та злочини, учинювані організованими злочинними угрупованнями в найбільш важливих для забезпечення національної безпеки сферах [3, с. 44].

Прикладом того є діяльність Федерального бюро розслідувань (ФБР) – провідного органу федерального уряду США, наділеного повноваженнями щодо здійснення досудового розслідування (засноване 1907 р. як відділ Міністерства юстиції з боротьби з посяганнями на внутрішню безпеку США). З його створенням до підслідності ФБР віднесено розслідування злочинів у сфері забезпечення національної безпеки держави з поступовим розширенням компетенції, а нині це бюро управлене розслідувати

всі злочини (за винятком підслідних спеціальним підрозділам з протидії тероризму).

Отже, прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (2015) та створення Державного бюро розслідувань України слід вважати одним із важливих кроків на шляху інституційного забезпечення протидії організованим злочинності в Україні [4].

З метою знешкодження економічного підґрунтя ОЗУ, протидії корупції, зокрема у вищих ешелонах влади, перекриття каналів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, відтоку валютних коштів за кордон, зокрема до офшорних зон, забезпечення відшкодування збитків, завданих громадянам, суб'єктам господарювання та державі організованою злочинністю, на підрозділі ДБР має покладатись комплекс пріоритетних завдань, зокрема:

виявлення системних причин та умов організованої злочинності, планування організаційних і практичних заходів щодо їх усунення;

створення й забезпечення координації розвідувальних органів та їх взаємодії між собою, зокрема для узгодженого розвідувального оцінювання;

комплексне використання сил, засобів і методів оперативних підрозділів та служб у практичному відпрацюванні, оперативній розробці учасників конкретних ОГ і ЗО, насамперед з корумпованими зв'язками, територій (регіонів, міст, районів та селищ), у масштабах яких функціонують структури їх економічних передумов;

переорієнтація інформаційно-довідкової роботи в розвідувально-аналітичну, розширення доступу до отримання та обробки відкритих джерел інформації, інформаційних систем органів державної влади та мережі Інтернет, створення й забезпечення можливостей агентурної та технічної розвідки, електронного перехоплення й моніторингу телекомунікацій;

організація проведення негласних оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій у межах оперативно-розшукових справ і кримінальних проваджень;

використання негласного апарату зі стратегічною і тактичною метою;

поєднання оперативно-розшукових, кримінальних процесуальних, адміністративно-процесуальних, господарсько-процесуальних та цивільно-процесуальних заходів щодо ліквідації структур економічних передумов ОГ і ЗО та їх корумпованих зв'язків, відшкодування завданих ними збитків.

розроблення та впровадження сучасних методик виявлення, документування й розслідування злочинів, учинюваних ОГ і ЗО;

забезпечення підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів оперативно-розшукової та слідчої спеціалізацій у профільних вишах, серед іншого й за кордоном.

Необхідними передумовами ефективного функціонування ДБР як складової правоохоронної системи держави слід вважати чітке визначення завдань щодо декриміналізації суспільних відносин у певних сферах життєдіяльності, створення необхідних інструментів для їх реалізації, підзвітність органів громадянському суспільству та персональну відповідальність їх керівників за стан цієї роботи.

Отож, з урахуванням вимог сьогодення та міжнародного досвіду, невідкладним завданням має стати визначення місця ДБР як центрального органу виконавчої влади, що здійснює протидію організованим злочинності, у правоохоронній системі держави.

Згідно зі ст. 5 Закону «Про державне бюро розслідувань», до компетенції ДБР віднесено розв'язання завдань із запобігання, виявлення, припинення, розкриття й розслідування злочинів службовими особами, які мають відповідальне становище; за Законом України «Про державну службу» – судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; злочинів, учинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора України – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків,

коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; злочинів проти встановленого порядку несення військової служби.

Утім такий важливий напрям правоохоронної діяльності, як протидія організованій злочинності, що нині віднесено до компетенції різних правоохоронних органів, серед завдань новоствореного ДБР навіть не згадується. Здавалося б, за ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» протидіяти організованій злочинності уповноважені органи поліції, однак, враховуючи навантаження на слідчих вищеназваного відомства, швидко змінюваність і постійне «омолодження» кадрів, виявлення та розслідування низки резонансних тяжких та особливо тяжких злочинів, учинюваних у складі ОГ і ЗО, це видається малоефективним. Незадовільний стан роботи в цьому напрямі оперативно-службової діяльності визнано однією з причин зростання рівня злочинності в державі [5].

Визначена КПК України підслідність ДБР не враховує традиційних для багатьох країн повноважень аналогічних органів щодо розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, учинюваних ОГ і ЗО. Досвід інших країн, де діють такі органи (ФБР – у США, Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt) – у Німеччині, Державна поліція – у Франції тощо), переконує в тому, що такі органи розслідують не лише злочини щодо службових осіб. До їх повноважень належать також тяжкі та особливо тяжкі злочини, учинювані організованими злочинними угрупованнями. Адже ДБР, по-перше, має особливий, порівняно з іншими органами досудового розслідування, статус, що забезпечує широке коло його повноважень, високий рівень незалежності від інших органів і структур. По-друге, порядок відбору та призначення на посади у ДБР свідчить про те, що призначенню до цього органу підлягають особи з вагомим досвідом роботи у відповідній сфері. Об'єктивності та професійності працівників ДБР сприятимуть законодавчо закріплені особливий порядок призначення (відбору) на основі відкритого конкурсу та стажування; обов'язкове психофізіологічне обстеження

працівників під час вступу на службу; обов'язкове (не рідше одного разу на два роки) підвищення кваліфікації персоналу за спеціальними програмами, серед іншого й за кордоном; додаткові гарантії правового, соціального та грошового забезпечення.

Тож, для ефективної реалізації ДБР зазначених повноважень необхідно наділити цього суб'єкта статусом спеціального підрозділу боротьби з організованою злочинністю з внесенням відповідних доповнень до статті 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та одночасним віднесенням до їх підслідності злочинів, передбачених ст. 255 КК України («Створення злочинної організації»), а також деякими іншими статтями КК України, що містять кваліфікуючу обставину – вчинення злочину організованою групою – та не належать до компетенції детективів Національного антикорупційного бюро чи слідчих Служби безпеки України.

Наступним питанням, яке потребує уваги на законодавчому рівні, є чітке розмежування повноважень ДБР та Національного антикорупційного бюро щодо протидії корупції. Відповідно до ст. 216 КПК України, ДБР розслідує злочини посадовців, окрім віднесених до підслідності НАБУ. Водночас, якщо для детективів НАБУ запроваджено одночасно предметну (ч. 5 ст. 216) та персональну (п. 1–3 ч. 5 ст. 216) підслідність, то стосовно ДБР зазначається лише про персональну підслідність (ч. 4 ст. 216), що на практиці може спричинити непорозуміння між зазначеними органами досудового розслідування, зокрема під час визначення початкової кваліфікації на етапі внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР, які надалі можуть негативно позначитися як на ефективності роботи зазначених органів досудового розслідування, так і на протидії злочинності загалом.

У цій ситуації, ураховуючи сфери відповідальності НАБУ та ДБР за викриття злочинів у сфері службової діяльності, вважаємо за доцільне повернутися до практики визначення предметної (постатейної) підслідності злочинів.

Реформування судово-правоохоронної системи передбачало створення спеціалізованих судів, які б здійснювали розгляд кримінальних проваджень, розслідуваних НАБУ та ДБР, зокрема учинених суддями. Однак на цей час такі суди не створено. У правозастосовній практиці набули поширення випадки, коли прийняття рішень судами щодо суддів затягувалося на невизначений час унаслідок самовідводів суддів, які з етичних або інших міркувань не брали на себе тягар відповідальності за прийняття рішень щодо своїх колег. Більше того, НАБУ на сьогодні направлено до суду десять справ відносно суддів, питання щодо розгляду яких допоки не вирішено. Таким чином, створення судів із виключними повноваженнями з урахуванням існування особливих органів розслідування (НАБУ та ДБР) підлягає негайному вирішенню.

До того ж, задля уникнення корупційних ризиків у роботі зазначених відомств на основі ефективної системи взаємного контролю доцільно передбачити, що в разі встановлення ознак злочинів, зокрема передбачених ст. 364–370 КК України, які було вчинено директором та детективами Національного антикорупційного бюро України, такі злочини розслідують слідчі ДБР.

На нашу думку, ефективній роботі ДБР не сприятиме і законодавча обмеженість його повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності. Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», до підрозділів ДБР, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, належать лише підрозділи внутрішньої безпеки та забезпечення особистої безпеки. Таке очевидне звуження функціонального спрямування оперативних підрозділів суттєво обмежує можливості негласної роботи. Адже підрозділи внутрішньої безпеки та забезпечення особистої безпеки здебільшого забезпечують безпеку самих працівників ДБР. Проте специфіка розслідуваних органом справ та інших напрямів діяльності у переліку покладених на ДБР завдань (ст. 6 Закону) об'єктивно потребує створення у складі ДБР оперативних підрозділів іншого функціонального спрямування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична довідка про стан протидії злочинності, корупції та прокурорсько-слідчу роботу на території України за 2015 рік / Генеральна прокуратура України. – Київ, 2016. – 64 с.
 2. Чернявський С. С. Тіньова економіка як спадщина тоталітарного минулого / С. С. Чернявський // Науковий вісник НАВС. – 2015. – № 4 (97). – С. 5–20.
 3. Ларичев В. В. Система органів уголовного расследования США и Германии / В. В. Ларичев // Российский следователь. – 2003. – № 5. – С. 43–49.
 4. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листоп. 2015 р. № 794–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – Ст. 55. – С. 5.
 5. Троян В. Кримінальний фронт гібридної війни проти України / В. Троян // Дзеркало тижня. – 2016. – № 19 (27 трав.). – С. 8.
-