

УДК 341.326:35174]:351.862.4

Т.І. Блистів,
керівник секретаріату Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

ВНУТРІШНЯ (КРИМІНАЛЬНА, ПРАВООХОРОННА) РОЗВІДКА В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Досліджено питання формування системи правоохоронної (кримінальної) розвідки як дієвого, сучасного інструменту забезпечення національної безпеки. Проаналізовано досвід здійснення цієї специфічної діяльності правоохоронними органами у провідних країнах світу. Визначено, що процес формування системи правоохоронної розвідки розпочався з 1970-х рр., з метою забезпечення та зміцнення національної безпеки. В умовах нових геополітичних викликів і загроз, зміни архітектури сучасної національної безпеки такий інструмент, як кримінальна розвідка, постійно вдосконалюється і розвивається. Доведено, що необхідність вдосконалення кримінальної розвідки зумовлена, зокрема, процесами глобалізації економіки, потребами захисту економічних інтересів у розвинутих країнах світу від криміналізації.

Ключові слова: національна безпека, внутрішня безпека, правоохоронна (кримінальна) розвідка, правоохоронні органи, організована злочинність, корупція, зарубіжний досвід, система правоохоронної (кримінальної) розвідки, нормативно-правове забезпечення, суб'єкти правоохоронної (кримінальної) розвідки.

Исследованы вопросы формирования системы правоохранительной (уголовной) разведки как действенного, современного инструмента обеспечения национальной безопасности. Проанализирован опыт осуществления этой специфической деятельности правоохранительными органами в ведущих странах мира. Установлено, что процесс формирования системы правоохранительной разведки начался с 1970-х гг., с целью обеспечения и укрепления национальной безопасности. В условиях новых геополитических вызовов и угроз, изменения архитектуры современной национальной безопасности такой инструмент, как уголовная разведка, постоянно совершенствуется и развивается. Доказано, что необходимость совершенствования уголовной разведки обусловлена процессами глобализации экономики, потребностями защиты экономических интересов в развитых странах мира от криминализации.

Ключевые слова: национальная безопасность, внутренняя безопасность, правоохранительная (уголовное) разведка, правоохранительные органы, организованная преступность, коррупция, зарубежный опыт, система правоохранительной (уголовной) разведки, нормативно-правовое обеспечение, субъекты правоохранительной (уголовной) разведки.

The issue of forming a system of law enforcement (criminal) intelligence as an effective, modern tool for ensuring national security is explored. The international experience in implementing this specific activity by law enforcement agencies in the leading countries of the world is analyzed. It was determined that the process of formation of the law-enforcement intelligence system began in the 1970's with the aim

of ensuring and strengthening national security. In the face of new geopolitical challenges and threats, changes in the architecture of modern national security, such a tool as a criminal intelligence is constantly improving and developing. It is proved that the need to improve criminal intelligence is due to the processes of globalization of the economy, the need to protect economic interests in developed countries of the world from criminalization.

Keywords: *national security, internal security, law enforcement (criminal) intelligence, law enforcement agencies, organized crime, corruption, foreign experience, system of law enforcement (criminal) intelligence, legal regulation, subjects of law enforcement (criminal) intelligence.*

Вирішення проблемних питань забезпечення національної безпеки, пошук сучасного інструментарію здійснення ефективних заходів зі своєчасного виявлення реальних та потенційних загроз національній безпеці набувають сьогодні особливої актуальності. Нові виклики вимагають світоглядного оновлення ролі розвідувального процесу в правоохоронній діяльності. На сьогодні в Україні триває реформування правоохоронних органів та переосмислення самого змісту правоохоронної діяльності, розширення її можливостей та спроможності суб'єктів її здійснення. Одним з ефективних, сучасних інструментів, який використовується суб'єктами оперативно-розшукової діяльності, є розвідка, яку називають: кримінальна розвідка, поліцейська розвідка, внутрішня розвідка. Більшість вчених цей вид діяльності визначають як кримінальна розвідка. На наш погляд, було б логічним називати цей вид розвідки – правоохоронною, оскільки суб'єктами її здійснення є виключно правоохоронні органи.

Загальновизнаним є визначення, запропоноване Д. Харрісом, згідно з яким кримінальна розвідка – це процес, який передбачає збір, оцінку, форматування, аналіз, поширення та переоцінку інформації про підозрюваних злочинців та/або організації. Кримінальна розвідка, як справедливо зазначав В. Бомонд, забезпечує інформацію, що дозволяє правоохоронним органам у запобіжний спосіб реагувати на злочинність. Вона надає правоохоронним установам можливість виявляти та розуміти діяльність кримінальних угруповань, що діють на їхній території. Після виявлення кримінальних угруповань та встановлення їхніх звичок правоохоронні органи можуть розпочинати оцінку поточних тенденцій у сфері злочинності та прогнозувати, і можливо попереджати, майбутні злочини. Розвідка надає інформацію, з урахуванням якої мають ухвалюватися рішення та визначатися відповідні / об'єкти (окремі особи, кримінальні угруповання чи комерційні підприємства) розслідувань. Хоча кримінальна розвідка може використовуватися на допомогу розслідуванням, операціям спостереження та переслідування у кримінальних справах, вона також забезпечує правоохоронним установам можливість ефективного використання їхніх ресурсів, управління їхніми бюджетами, а також використання їх завдань у галузі прогнозування загроз суспільству з метою запобігання злочинам [4, с. 10–14].

В Україні на законодавчому рівні ця специфічна діяльність не визначена, а відтак відсутній системний підхід та інструмент для ідентифікації потенційних загроз системі національної безпеки держави. Так, наприклад, несистемне розуміння ролі оперативно-розшукової діяльності у протидії кримінальним правопорушенням призвело до суттєвої втрати наступальності з боку працівників оперативних підрозділів Національної поліції України. На думку М.Б. Саакяна, дедалі актуальнішим стає не тільки оцінка тих загроз, які несе в собі криміналізація суспільства, а й розробка і впровадження в боротьбу з нею усіх методів і засобів,

що використовуються проти ворожих армій і держав [6, с. 242–243.]. Саме тому в сучасних умовах “гібридної війни” Росії проти України досвід провідних країн світу щодо розвитку та вдосконалення кримінальної розвідки є актуальним для нашої країни.

Аналіз наукових джерел свідчить про те, що дослідженням питань кримінальної розвідки на системному рівні займалися С.В. Албул, К.В. Антонов, О.М. Бандурка, Б.Є. Богданов, Р.А. Зінтарс, О.Є. Користін, О.Є. Лекарь, В.А. Лукашов, В.Л. Ортинський, М.М. Перепелиця, М.А. Погорецький, В.Д. Пчолкін, Г.К. Синілов, Є.В. Токареєв, О.О. Харкевич, І.А. Федчак та інші. В Україні з цієї проблематики також проводилися наукові форуми, зокрема, міжнародна науково-практична конференція “Кримінальна розвідка: методологія, законодавство, зарубіжний досвід” [3]. Питанням сучасної кримінальної розвідки присвячені праці зарубіжних науковців, зокрема, Х. Брейді, Дж. Гріва, Д. Картера, М. Петерсона, Дж. Реткліфа, К. Россі, В. Симовиця, М. Спероуа, Ф. Фортіна. Водночас є потреба більш детального дослідження та порівняння діяльнісного аспекту цих інститутів у різних країнах. На сьогодні в усьому світі набуває популярності провадження правоохоронними органами кримінальної (поліцейської) розвідки з метою попередження та прогнозування злочинності. Завдяки такій діяльності накопичується розвідувальна інформація та вживаються дії превентивного характеру. Дослідженню зазначеної сфери нині приділяють досить велику увагу за кордоном, розробляючи на її основі відповідні стратегії правоохоронних органів [2, с. 343–345].

Теорії та методології кримінальної (правоохоронної) розвідки перебувають у стадії розробки. Кримінальна (правоохоронна) розвідка має міжгалузевий характер, оскільки потребує знань не тільки в царині права, а й психології, соціології, управління, інженерії тощо. Саме тому практика здійснення такої специфічної діяльності, як розвідувальна, окремими правоохоронними органами України, йде попереду науки. Вчені в галузі національної безпеки і оборони мають проаналізувати сучасні тенденції діяльності кримінальної розвідки в різних країнах світу для того, щоб використати їх досвід під час вдосконалення власної системи правоохоронної розвідки.

Метою статті є аналіз теоретико-методологічних та організаційних засад функціонування кримінальної розвідки в правоохоронній діяльності у розвинених країнах світу та вивчення їхнього досвіду для подальшого вдосконалення цієї діяльності в Україні та врегулювання питання на законодавчому рівні.

Методологічну базу статті становить система загальнонаукових та спеціально-юридичних методів, застосування яких забезпечує досягнення поставленої мети.

Розвідувальні органи є однією з найважливіших складових системи національної безпеки будь-якої країни. Безперечно, у правоохоронній діяльності кримінальна розвідка відіграє особливо важливу роль. Ефективне використання розвідувального процесу тим чи іншим правоохоронним органом може призвести до успіху чи поразки. На сьогодні в Україні діяльність розвідувальних органів спрямовується лише на захист національних інтересів від зовнішніх загроз. Дієвої розвідувальної системи щодо запобігання та нейтралізації внутрішніх загроз національній безпеці не створено. Окупація Криму та військова агресія Російської Федерації на Сході України відкрили світу нові форми участі вітчизняних та іноземних злочинних груп, організацій, найманців, агентів спецслужб і підрозділів спеціального призначення в ініційованих сепаратизаційних процесах та гібридних війнах.

Така ситуація зумовлює необхідність посилення ролі розвідувальної діяльності в системі внутрішньої безпеки, насамперед у середовищах кримінальних структур, оточенні їх керівників, корупційних зв'язків у органах влади та на об'єктах їх впливу.

Досвід впровадження кримінальної розвідки як складової системи боротьби з організованою злочинністю та корупцією в розвинених демократичних країнах (Австрії, Бельгії, Великобританії, Нідерландах, Канаді, Литві, США, Фінляндії) свідчить про його ефективність. Кримінальна розвідка в цих країнах є одним з найпотужніших механізмів раннього виявлення, запобігання виникненню внутрішніх загроз національній безпеці, перетворенню потенційних загроз на реальні.

Сучасні тенденції правоохоронної діяльності в світі свідчать про те, що головні пріоритети роботи поліцейських структур поступово зміщуються в бік превентивного реагування на злочинні прояви. Превентивна діяльність нині не лише обговорюється в наукових колах, але й реалізується через зміни до чинного законодавства. В Україні, наприклад, у зв'язку з прийняттям у 2012 р. Кримінального процесуального кодексу головними завданнями оперативно-розшукової діяльності стали саме виявлення та попередження злочинів, а не їх розкриття. Водночас у різних країнах застосовуються різні концепції та інститути в попереджувальній діяльності правоохоронних органів. Для імплементації корисного досвіду до національного законодавства, покращення відповідної міжнародної взаємодії необхідно узгодити та уніфікувати термінологію. “Кримінальна розвідка” є однією з таких сфер, яка потребує наукового осмислення.

На сьогодні найбільш поширеними стратегіями, в яких викладено процес кримінальної розвідки, є британська “Національна розвідувальна модель” [8] та американський “Національний план розподілу розвідувальної інформації” [10]. Із цими стратегіями тісно пов'язана інша дефініція – “організація діяльності поліції на основі розвідувальних даних” або “модель поліцейської діяльності”. Останній термін, як зазначають Дж. Картер, С. Філіпс та М. Гайадин, співвідноситься із згаданими стратегіями таким чином, що стратегії визначають структуру, в рамках якої модель поліцейської діяльності може бути застосована у правоохоронних органах [8, с. 433–442]. Зауважимо, що прийняття стратегій кримінальної розвідки у згаданих країнах не означає, що раніше кримінальна розвідка не застосовувалась. Натомість цими документами її було включено до стратегічних планів роботи правоохоронних органів. Цю тенденцію можна прослідкувати в багатьох розвинених країнах, починаючи з 90-х років минулого сторіччя. Це ж стосується і країн, які нещодавно стали членами Європейського союзу. Наприклад, у Хорватії подібну практику почали впроваджувати саме в означений період, що підтверджується даними науковців цієї країни [10, с. 181].

Аналіз діяльності підрозділів кримінальної розвідки розвинених країн світу свідчить про те, що основний зміст їх діяльності спрямований на отримання превентивної інформації про діяльність організованої злочинності, корупції, інших злочинів, які впливають на стан національної безпеки цих країн, їх функції спрямовані на надання допомоги правоохоронним органам у встановленні законності та правопорядку.

Розвідувальні служби правоохоронних органів у цих країнах є повністю легітимними структурами, їх діяльність, повноваження, функції та завдання реалізуються відповідно до прийнятого законодавства. Контроль за їх діяльністю та їх підзвітність також здійснюється згідно з чинними законами.

Служби зовнішньої та внутрішньої розвідки в розвинених країнах відрізняються не лише цілями та завданнями при отриманні інформації, а й, у першу чергу, ризиками, які виникають у їхній діяльності. При формуванні законодавчої бази, яка регламентує їх діяльність, обов'язково враховуються особливості управління, контролю та підзвітності цих служб, а також специфічні умови їх діяльності, на підставі чого розробляються демократичні норми і стандарти щодо їх функціонування. У європейських країнах існують різні типи розвідувальних служб (табл. 1).

Актуальність діяльності служб, що здійснюють кримінальну розвідку, зумовлена також процесами глобалізації економіки, необхідністю захисту економіки в розвинених країнах світу від її криміналізації та “тінізації”. Наприкінці ХХ століття та початку ХХІ підрозділи кримінальної розвідки були утворені в багатьох країнах: Австралії, Бельгії, Канаді, Фінляндії, Греції, Мексиці, Голландії, Швеції, Туреччині, США, Великобританії. У Китаї кримінальна розвідка існує з 1978 року, у 2008 її чисельність була збільшена удвічі.

Таблиця 1

Типи розвідувальних служб у деяких європейських країнах

Країна	Об'єднана	Зовнішня	Внутрішня	Кримінальна	Військова	Радіотехнічна
Австрія			X	X	X	X
Бельгія			X		X	X
Болгарія		X	X	X	X	X
Чеська Республіка		X	X		X	X
Данія			X		X	
Естонія			X			
Фінляндія			X		X	
Франція		X	X	X	X	X
Німеччина		X	X		X	X
Греція			X			
Угорщина		X	X		X	
Ірландія					X	
Італія			X		X	
Люксембург		X			X	
Нідерланди	X				X	
Норвегія			X		X	
Польща		X	X		X	
Португалія			X		X	
Румунія		X	X	X	X	
Сербія	X					
Словаччина	X				X	
Словенія		X			X	
Іспанія	X				X	
Швеція			X		X	X
Швейцарія		X	X		X	X
Україна		X			X	
Великобританія		X	X	X	X	X

Слід окремо зупинитися на переліку прав суб'єктів кримінальної розвідки, що зазначені у статті 6 Закону Литовської Республіки “Про кримінальну розвідку”. Порівняльний аналіз дає підстави вести мову про деяку ідентичність переліку прав підрозділів, що здійснюють ОРД, відповідно до Закону України від 18.02.1992

№ 2135-XII “Про оперативно-розшукову діяльність”. Суб’єкти кримінальної розвідки Литовської Республіки мають право:

- створювати та використовувати інформаційні системи кримінальної розвідки;

- створювати юридичні особи для виконання завдань кримінальної розвідки та вести господарську діяльність;

- з дозволу юридичної особи виробляти та використовувати у кримінальній розвідці документи, що ідентифікують особу, бланки документів та реквізити.

У разі, якщо є інформація про об’єкт кримінальної розвідки, суб’єкти кримінальної розвідки мають право:

- використовувати методи збирання інформації, якщо це не потребує санкціонування прокурором або судом;

- користуватися технічними засобами; встановлювати контакти з особами, які є об’єктами кримінальної розвідки;

- використовувати допомогу громадян при виконанні завдань кримінальної розвідки;

- використовувати допомогу спеціалістів у певних галузях;

- негласно отримувати відбитки пальців рук осіб, запис голосу, запах та інші об’єкти для виконання завдань кримінальної розвідки;

- відповідно до легенди використовувати документи, які необхідні для здійснення агентурної діяльності;

- використовувати поліграф, відповідно до чинного законодавства;

- безкоштовно отримувати інформацію з основних державних та відомчих реєстрів, інформаційних систем та баз даних;

- отримувати від фізичних та юридичних осіб необхідну інформацію, за виключенням такої, яка отримується за мотивованим рішенням суду;

- проводити моніторинг публічної інформації в ЗМІ;

- використовувати відомості інформаційних систем кримінальної розвідки; застосовувати матеріали будь-якого типу або інші методи маркування, що не становлять шкоду здоров’ю та життю, з метою подальшої ідентифікації предметів.

В Україні за часів її незалежності теж є досвід застосування елементів кримінальної розвідки в системі боротьби з організованою злочинністю.

Практика боротьби з організованою злочинністю та новими для України сучасними формами, такими як сепаратизм, тероризм, екстремізм і пов’язаною з ними корупцією, свідчить, що її результативність прямо залежить від рівня організації агентурної роботи, насамперед розвідувальної діяльності.

Найбільш перспективним використанням агентури в боротьбі з організованою злочинністю, в тому числі тероризмом, сепаратизмом та екстремізмом та пов’язаною з ними організованою корупцією, слід вважати проникнення НС, ШНС у кримінальне середовище, на об’єкти і оточення суб’єктів оперативної уваги, що реалізується в такий організаційній формі, як розвідувальна діяльність.

Розвідка у правоохоронній діяльності почала застосовуватися відносно недавно. На початку ХХ століття кримінальну розвідку стали використовувати правоохоронні органи в боротьбі з кримінальними угрупованнями, і зараз, майже через століття, її вважають ефективним засобом боротьби зі злочинним світом. У період 1900–1950 років кримінальна розвідка застосовувалася лише обмежено. Однак уже наприкінці 60-х років ХХ сторіччя в правоохоронних органах почали з’являтися розвідувальні підрозділи. І, як свідчить міжнародний досвід, розвинуті країни світу з метою забезпечення своєї національної безпеки та її зміцнення вже з 70-х років ХХ століття активно почали формувати та вдосконалювати такий

інструмент, як кримінальна розвідка. Ця діяльність потребує системного організаційно-правового, агентурного, матеріально-технічного і фінансового забезпечення, високого рівня конспірації та режиму секретності. Протягом багатьох років у Австрії, Бельгії, Великобританії, Голландії, Китаї, Канаді, Литві, США та Фінляндії ефективно діє і постійно вдосконалюється робота кримінальної розвідки в системі національної безпеки і оборони. Водночас найбільш прогресивними стратегіями кримінальної розвідки можна вважати британську “Національну розвідувальну модель” та американський “Національний план розподілу розвідувальної інформації”. Слід зазначити, що Комісія з питань організованої злочинності, утворена Президентом США ще в 1967 р., підтримала ідею використання кримінальної розвідки у правоохоронній діяльності. Сьогодні ж ця Комісія залишається єдиною та найбільш потужною зброєю, яка дозволяє правоохоронним органам ефективно протидіяти цілим організаціям організованої злочинності. Отже, у разі правильного визначення завдань та ефективного використання кримінальна розвідка може стати одним із основних озброєнь в арсеналі правоохоронних органів. У більшості провідних країн світу кримінальна розвідка спрямована на превентивну діяльність, надання попереджувальної інформації про організовану злочинність, корупцію тощо. Збираючи, аналізуючи та поширюючи інформацію, кримінальна розвідка таким чином озброює правоохоронців, що, у свою чергу, впливає на скорочення масштабів злочинності та її попередження. Отже, зазвичай, розвідувальні підрозділи не здійснюють функцій забезпечення виконання законів, вони є джерелом інформації для оперативних правоохоронних структур.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Албул С.В.* Реалізація розвідувальної функції у діяльності поліцейських органів зарубіжних країн: компаративний аналіз. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2015. № 4(71). С. 20–29.
2. *Жицький Є.О.* Роль ДСБЕЗ у оперативному обслуговуванні об'єктів, які надають інформаційні послуги з використанням Інтернет. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 12 грудня 2014 року) МВС України; Харків. нац. ун-т внутр. справ; Харків, ХНУВС, 2014. С. 343–345.
3. Кримінальна розвідка: методологія, законодавство, зарубіжний досвід : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 29 квітня 2016 р. Одеса : ОДУВС, 2016. 184 с.
4. *Махауз Б.* Роль кримінальної розвідки у правоохоронній діяльності. Розвідка 2000: Перегляд головних елементів / головний редактор Мерилін Б. Петерсон. Вид. 2. 2002. Пер. з англ. Арт-бюро: Київ, 2005. 280 с.
5. Оперативно-розшукова компаративістика : монографія / О.М. Бандурка, М.М. Перепелиця, О.В. Манжай. Харків : ХНУВС, 2013. 352 с.
6. Саакян М. Б. Щодо питання теорії та практики спеціальних операцій, які здійснюють органи внутрішніх справ. Вісн. Львів. ін.-ту внутр. справ. 2001. № 3. С. 242–243.
7. Carter J. Implementing Intelligence-Led Policing: An Application of Loose-Coupling Theory / J.G. Carter, S.W. Phillips, S.M. Gayadeen. Journal of Criminal Justice. 2014. № 42. P. 433–442.
8. Guidance on the National Intelligence Model / Produced on behalf of the Association of Chief Police Officers by the National Centre for Policing Excellence. 2005. 213 с. URL : <https://whereismydata.files.wordpress.com/2009/01/national-intelligence-model-20051.pdf> (дата звернення: 06.11.2017).
9. imovic V. Research of Classical and Intelligent Information System Solutions for Criminal Intelligence Analysis / National Security and the Future. 2001. № 3-4 (2). P. 181-200.
10. The National Criminal Intelligence Sharing Plan / Department of Justice. – 2003. 54 с. URL : https://it.ojp.gov/documents/ncisp/National_Criminal_Intelligence_Sharing_Plan.pdf (дата звернення: 07.11.2017).

Отримано 10.11.2017