

УДК 347.963:343.974:343.72

Ставінський Вадим Анатолійович —
аспірант кафедри кримінального права та
кримінології Національної академії проку-
ратури України

Форми й засоби прокурорського реагування щодо організованої злочинності у нафтогазовому комплексі України

У статті досліджено особливості прокурорського нагляду щодо проявів організованої злочинності у нафтогазовому комплексі України та його ефективність, запропоновано шляхи оптимізації запобіжної діяльності щодо організованих злочинних груп в НГК України.

Ключові слова: організована злочинність, кримінологія, нафтогазовий комплекс, прокурорський нагляд.

В умовах глобальної фінансово-економічної кризи для будь-якої держави важливого значення набувають стратегічні галузі економіки, серед яких чільне місце займає нафтогазовий комплекс. Ця галузь народного господарства зазнає особливо великих збитків від діяльності організованих злочинних груп в НГК. Злочинці, з метою полегшення вчинення антисупільної діяльності, вибудовують чітку ієрархічну структуру, спеціалізацію, налагоджують корупційні зв'язки з представниками влади та правоохоронцями з метою уникнення відповідальності та полегшення вчинення злочинів. Україна, за оцінками міжнародних експертів, займає одне з останніх місць по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Цілком очевидно, що для протидії ОЗГ необхідні не лише професійні знання та навички, а й комплекс кримінологічних і управлінських заходів, оскільки суб'єкти запобігання злочинам та їх структурні підрозділи виявилися, у багатьох випадках, невідповідними до якісної протидії організованим злочинності у НГК України, що використовує сучасні технології, засоби та корумповані зв'язки для вчинення і приховування своєї протиправної діяльності. Правоохоронні органи ні в кадровому, ні в організаційному, ні в технічному плані не були готові до сучасного масштабу організованої злочинності [1, с. 186].

Органи прокуратури України чинним законодавством віднесено до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, що закріплено у ст. 5 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. Крім того, ст. 26 цього ж Закону покладає на Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів обов’язок провадження нагляду в сфері протидії організованій злочинності [2]. Таким чином, органи прокуратури є повноцінним суб’єктом запобігання злочинності у НГК та повинні активізувати діяльність з виявлення й усунення причин і умов, що сприяють існуванню організованої злочинності у НГК, в тому числі захисту конституційних прав та свобод громадян, інтересів держави й суспільства від злочинних посягань, забезпечення відшкодування збитків при неухильному дотриманні вимог чинного законодавства [3, с. 61].

Розробкою проблематики протидії організованій злочинності займалася низка науковців, серед яких слід виокремити таких, як: Ю. В. Баулін, І. М. Даньшин, А. П. Закалюк, О. Г. Кальман, М. В. Костицький, А. М. Кустов, Б. В. Лизогуб, О. М. Литвак, А. В. Мажніков, М. І. Панов, В. П. Тихий, І. О. Христин. Проблемам нафтогазового комплексу присвячені праці О. Г. Благова, Г. Г. Бурлака, І. К. Чукаєва, Р. В. Шерстюк; питання прокурорського нагляду розглядалися А. І. Алексеевим, І. В. Бондаренком, С. С. Мірошніченком, В. М. Кудрявцевим та ін.

Незважаючи на особливу актуальність даної тематики в умовах сьогодення, досліджень форм і засобів прокурорського реагування щодо проявів організованої злочинності у нафтогазовому комплексі України до цього часу не проводилося. Тому завданням статті є дослідження проблем здійснення прокурорського нагляду з метою розробки пропозицій щодо вдосконалення наглядової діяльності прокуратури у напрямку запобігання проявам організованої злочинності у НГК України.

Перед розглядом безпосередніх засобів і форм прокурорського реагування щодо організованої злочинності в НГК України пропонуємо ознайомитися з даними, що характеризують криміногенну ситуацію в НГК протягом останніх років. Починаючи з 2003 р. по теперішній час кількість офіційно зареєстрованих злочинів у НГК щороку зменшувалась, а динаміка рівня злочинності у НГК України мала від’ємне значення. Так, у 2000 р. у НГК України було зареєстровано 582 злочини, 2001 р. — 472 злочини (-18,9 %), 2002 р. — 540 злочинів (+14,4 %), 2003 р. — 494 злочини (+8,5 %), 2004 р. — 442 злочини (-0,5 %), 2005 р. — 416 злочинів (-5,9 %), 2006 р. — 340 злочинів (-18,3 %), 2007 р. — 237 злочинів (-30,3 %). Злочини вчиняються, в основному, в регіонах, де розташовані магістральні трубопроводи, нафтопереробні підприємства та інші об’єкти НГК, а саме: Івано-Франківська, Львівська, Одеська, Полтавська, Сумська та Харківська області. Для повноти

розгляду питання щодо рівня та динаміки злочинності у цій сфері пропонуємо дані про злочинність у ПЕК України [4].

Таблиця 1

Динаміка злочинності у нафтогазовому комплексі України

Рік	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість злочинів у ПЕК	4402	4126	3331	2942	1887	1635
динаміка	-	-6,3 %	-19,3 %	-11,7 %	-35,9 %	-13,4 %
Кількість ОЗГ в ПЕК	36	29	14	13	7	11
динаміка	-44 %	-19,4 %	-51,7 %	-7,1 %	-46,2 %	+57,1 %

Дані про рівень злочинності в ПЕК за 4 місяці 2010 р. (826 злочинів) свідчать про від'ємну динаміку (-10,1 %) злочинів порівняно з аналогічним періодом 2009 року. Таким чином, з інформації, що наведена у таблиці, прослідковується статистична тенденція до зменшення кількості вчинених злочинів та організованих злочинних груп протягом останніх років. Проте, проведене нами експертне опитування осіб, які беруть безпосередню участь у запобіганні організованій злочинності в НГК, показало, що 51,2 % експертів вважають, що кількість латентних злочинів перевищує кількість виявлених, 37 % експертів відповіли, що кількість латентних злочинів у НГК становить 51—100 % від кількості зареєстрованих злочинів, 11,8 % опитаних відповіли, що латентність злочинів у НГК знаходиться на рівні меншому 50 % від загальної кількості зареєстрованих у НГК злочинів. Слід також звернути увагу на неодноразові публічні звинувачення вищого керівництва держави у злочинній діяльності в сфері НГК України та те, що жодна кримінальна справа щодо таких осіб не була завершена обвинувальним висновком суду [5]. Зважаючи на те, що абсолютна більшість експертів вказали високий рівень латентності у НГК, висновки щодо сталої тенденції до зменшення рівня організованої злочинності в НГК є передчасними і потребують критичного осмислення.

Розглянемо детальніше особливості прокурорського нагляду в запобіганні організованій злочинності. Згідно з вимогами Закону України “Про прокуратуру” прокурор залежно від характеру виявлених порушень вживає відповідних заходів реагування [6]. Прокурорськими засобами, які найчастіше застосовуються в системі засобів протидії організованій злочинності в НГК, є:

а) протест прокурора відповідно до ст. 21 Закону України “Про прокуратуру”. Протест подається уповноваженою особою протягом десяти днів і може бути внесений прокурором лише на акти, які, крім наявності статусу акта, суперечать закону. Правозастосовна практика та опитування експертів з правоохоронної діяльності вказують на те, що протести не завжди досягають своєї мети й інколи залишаються без

розгляду адресатом. Причиною цьому слугує той факт, що розгляд протесту прокурора щодо припинення незаконних дій організованими злочинними групами розглядається особою, яка має корупційні зв'язки з ОЗГ чи сама є членом цього угруповання. Тому прокурори після внесення протесту, який не було розглянуто у відведений для цього законом термін, самі змушені проходити судові процедури оскарження бездіяльності особи, що значно збільшує термін та дозволяє ОЗГ використати більш тривалий час для приховування своєї діяльності та знищення доказів. Наявність проблем з дотриманням законодавства по даному напрямку підтверджується тим, що у 2009 році було внесено та задоволено 663 протести прокурорів різних рівнів [7, с. 65];

б) письмовий припис відповідному органу чи посадовій особі (ст. 22 ЗУ “Про прокуратуру”). Дана форма прокурорського реагування є найдієвішою, так як виконується негайно, про що обов'язково повідомляється прокурор. Дослідники цього питання мають протилежні точки зору стосовно застосування та існування інституту прокурорського припису. Прихильники виключення із засобів прокурорського нагляду припису заявляють, що припис фактично підміняє собою рішення суду, і навіть має більшу імперативність, оскільки виконується негайно в той час, коли рішення суду вступає у законну силу лише після апеляційного перегляду. Прихильники ж існування та застосування припису прокурора стверджують, що не варто абсолютизувати припис, так як припис можна внести лише на очевидне порушення закону і лише на таке порушення, яке може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде усунуто. Ми схилиємося до позиції щодо доцільності існування припису прокурора, оскільки в законі чітко регламентовано умови його застосування, на практиці приписи виносяться не часто і, у більшості випадків, лише припис прокурора може оперативно виправити критичну ситуацію. Наприклад, не можна сумніватися у доцільності внесення припису прокурора щодо зупинки роботи нафтопереробного підприємства та негайного зупинення промислових отруйних викидів у водоймище, яке використовується для водозабору і водопостачання в населені пункти. Без наявності такого засобу прокурорського нагляду судовий розгляд аналогічної справи може тривати місяцями і люди будуть змушені користуватися неякісною водою, що неодмінно негативно відобразиться на екології та стані здоров'я значної частини мешканців, тощо. Доцільність застосування припису прокурора також можна підтвердити фактами, які мали місце у 2009 р., — на виконання припису прокурора м. Запоріжжя концерн “Міські теплові мережі” сплатив лише протягом одного місяця для ДК “Газ України” НАК “Нафтогаз України” 16,6 млн грн [7, с. 65]. Щодо питання потенційних зловжи-

вань, вважаємо, що достатнім стримуючим фактором у сфері внесення припису служить практика оперативної звітності для вищестоящих прокурорів про кожен внесений припис та підвищені, порівняно з іншими категоріями осіб, вимоги дисциплінарної відповідальності для прокурорсько-слідчих працівників [8];

в) законна вимога прокурора до осіб, підприємств, установ та організацій щодо усунення обставин, які сприяють криміногенній ситуації у сфері НГК. Аналіз правозастосовної практики вказує на те, що якість вжиття відповідних заходів адресатами прокурорських вимог є досить низькою [3, с. 61]. Лише у 15 % відповідей (інформацій-повідомлень) за результатами розгляду подань йшлося про реальне вжиття конкретних заходів щодо усунення виявлених причин та умов, що сприяли діяльності організованих злочинних угруповань, у т. ч. в НГК. Інші 85 % містили лише формально-декларативні відповіді з наведенням статистичної інформації за результатами роботи адресата. Для підвищення якості наглядової діяльності Генеральний прокурор України встановив критерії оцінки наглядової діяльності (в т. ч. в НГК) та визначив у внутрішньовідомчих документах, що діяльність підпорядкованих йому прокурорів оцінюється, виходячи із своєчасності й повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав громадян та інтересів держави, реального відшкодування збитків, притягнення винуватих до відповідальності [9];

г) внесення подання з вимогами усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють. Подання вноситься прокурором, його заступником у державний орган, громадську організацію або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. У 2009 р. було розглянуто та вжито заходів по 5513 приписах та поданнях прокуратури [7, с. 65]. Як правило, адресатами таких подань виступають керівники підприємств (підрозділи НАК “Нафтогаз України”, ДК “Укртрансгаз”), керівники районних правоохоронних органів, контролюючі органи (Держгірпромнагляд, КРУ, ДПС України), органи виконавчої влади (управління земельних ресурсів, відповідні підрозділи Мінприроди) та правоохоронні органи (ДСБЕЗ, УБОЗ, СБУ, податкова міліція). Дана форма прокурорського реагування має глибоке кримінологічне наповнення і при правильному застосуванні може сприяти зміцненню законності на підвідомчій прокурору території, мінімізації, а при можливості й усуненню діяльності організованої злочинності у НГК. Власне складання ґрунтовних подань має передувати всебічний аналіз кримінологічної інформації про стан злочинності та діяльності організованих злочинних груп. З цією метою Закон визначає, що не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприя-

ють, і про наслідки повідомлено прокурору. Проте, запобіжна діяльність, а тим більше у питаннях протидії ОЗГ, не може плануватися та обмежуватися лише одним місяцем, як зазначено у законі. Вважаємо також за доцільне вказати в законі при виявленні порушення законодавства (в т. ч.) на необхідність розробки відповідним органом (особою) заходів, що усувають причини та умови вчинення злочинів, а прокурору, відповідно, — контролювати хід їх виконання, вважаємо, що у прокурорський нагляд потрібно впроваджувати поряд з короткостроковими заходами (30днів), середньо- та довгострокові заходи запобігання злочинності, які сприятимуть оптимізації протидії ОЗГ в нафтогазовому комплексі України.

Окрім наведених вище засобів, слід зазначити засоби, що спрямовуються на притягнення до відповідальності правопорушників:

1) винесення постанови про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення;

2) внесення постанови про порушення кримінальної справи (у даній сфері за 2009 рік органами прокуратури порушено 234 кримінальні справи);

3) складання протоколу про вчинення корупційного діяння, якщо факт його вчинення встановлено прокурорською перевіркою чи при розслідуванні кримінальної справи;

4) складання протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 4 ст. 184, ст. 185⁴, ч. 2 ст. 185⁶, ст. 185⁸, ст. 185¹¹ КУпАП;

5) подання позову (заяви) прокурора до суду (ст. 20 п. 6, статті 33 і 36¹ Закону України “Про прокуратуру”) [3]. У 2009 році продовжилася негативна тенденція до збільшення заборгованості за спожитий природний газ. Станом на 1 січня 2010 р. така заборгованість становила 10,7 млрд грн. Органами прокуратури по даному напрямку проведено ряд перевірок, за результатами яких притягнуто до відповідальності понад 800 посадових осіб та відшкодовано майже 500 млн грн. Крім того, прокурори заявили 925 позовів про стягнення заборгованості за спожитий газ на загальну суму 187,4 млн грн. За результатами тієї частини судових розглядів, що вже завершена, на користь НАК “Нафтогаз України” стягнуто 72 млн грн [7, с. 65].

Протягом останніх років відбувається реформування судової та правоохоронної системи України. Україна отримала численні рекомендації європейських інституцій щодо способів реформування прокуратури, що, як правило, зводяться до звуження наглядових функцій прокуратури. Вважаємо такі зміни передчасними та такими, що не враховують українську правоохоронну специфіку, сучасний стан правової культури та можуть суттєво зашкодити стану захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від проявів організованої зло-

чинності. Для підтвердження цієї тези звернемося до офіційних джерел інформації, які вказують, що органами прокуратури у 2009 р. було направлено до суду 337 справ про злочини, що вчинені у складі злочинних угруповань, у той час, коли органами податкової міліції направлено до суду лише 3 кримінальні справи даної категорії, ОВС — 66 кримінальних справ та 28 кримінальних справ органами СБУ.

Таким чином, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори є одними з ключових суб'єктів по координації діяльності правоохоронних органів та запобіганню злочинам організованими злочинними групами в НГК України. В результаті аналізу правозастосовної практики та офіційних даних щодо організованої злочинності в НГК констатуємо статистичну тенденцію до їх зменшення, проте високий рівень латентності злочинів у цій сфері, що перевищує кількість зареєстрованих злочинів, свідчить про складну криміногенну ситуацію у цій стратегічній сфері, що підтверджується різким зростанням у 2009 р. кількості зареєстрованих в НГК організованих злочинних груп (+57,1 % до попереднього року). Реформування органів прокуратури та зменшення їх функцій здебільшого негативно вплинуло на стан дотримання законодавства загалом та щодо ОЗГ в нафтогазовому комплексі зокрема. Подальша наукова розробка та впровадження системи засобів і форм прокурорського нагляду щодо протидії організованої злочинності у НГК України з використанням досягнень кримінологічної науки повинна кардинально вплинути на рівень злочинності у НГК та максимально зменшити вплив найбільш небезпечної її форми — організованої злочинності.

Список використаних джерел

1. Кальман О. Г. Стан і головні напрямки попередження економічної злочинності в Україні : теоретичні та прикладні проблеми : [монографія] / О. Г. Кальман. — Харків : Гімназія, 2003. — 205 с.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 35. — Ст. 359.
3. Мірошніченко С. С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності : [монографія] / С. С. Мірошніченко. — К. : Видавничий Дім "In Ure", 2008. — 212 с.
4. Статистичні дані МВС України про структуру та динаміку злочинності на пріоритетних напрямках : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/doccatalog/>.
5. Генпрокуратура викликає [Електронний ресурс] // Українські новини. — Режим доступу : <http://un.ua/ukr/article/264803.html>.
6. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

7. Інформація про стан законності в державі за 2009 рік (відповідно до статті 2 Закону України “Про прокуратуру”). — К. : Ген. прокуратура України, 2010. — 94 с.

8. Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України : Постанова Верховної Ради України від 6 листоп. 1991 р. № 1796-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 4. — Ст. 15.

9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю : Наказ Генпрокурора України № 4/2гн від 19 верес. 2005 р. ; Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів : Наказ Генпрокурора України № 3 гн від 19 верес. 2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://zakon.nau.ua/doc/>.

В статье исследованы особенности прокурорского надзора касательно проявлений организованной преступности в нефтегазовом комплексе Украины и его эффективность, предложены пути оптимизации предупредительной деятельности относительно организованных преступных групп в НГК Украины.

The article investigates the question of public prosecutor's supervision organizing crimes in oil-and-gas sector of Ukraine. The author also has proposed the ways of optimization of prevention activity concerning organized crimes in oil-and-gas sector of Ukraine.

Стаття надійшла до редакції журналу 2 червня 2010 року.