

Олег Борисович Фаріон

АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КРИМІНАЛЬНОГО АНАЛІЗУ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми

Геополітичне положення України, його позитивні та негативні риси, що впливають на розвиток обстановки на державному кордоні, зосереджують діяльність Державної прикордонної служби на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації загроз прикордонної безпеки [1]. Одним із напрямів державної політики України у сфері безпеки державного кордону є боротьба із організованими злочинними угрупованнями, в тому числі міжнародними. З цією метою структурними підрозділами охорони кордону Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) здійснюються заходи щодо запобігання, виявлення, розкриття (розслідування) злочинної діяльності. Так, оперативно-розшуковими підрозділами під час інформаційно-аналітичної діяльності виконується моніторинг стану організованої злочинності, виявляються загрози та визначається ступінь їх впливу на охорону державного кордону. В ДПСУ існує низка методів аналізу загроз безпеки державного кордону, серед яких на центральному та регіональному рівнях прикордонного відомства в оперативно-розшукових підрозділах застосовується стратегічний кримінальний аналіз [2]. За допомогою даного аналізу здійснювати дослідження значного масиву даних про злочинну діяльність як у конкретному регіоні, так і в Україні в цілому. Це дозволяє підготувати обґрунтовані пропозиції для прийняття управлінських рішень та сформувані концепції у сфері боротьби зі злочинністю. Разом з тим, алгоритм проведення стратегічного кримінального аналізу не досить сформовано та потребує додаткового вивчення, що і визначає актуальність та наукове завдання дослідження.

Наукове дослідження кримінального аналізу в процесі оперативно-розшукової діяльності підрозділів ДПСУ проводилось в окремих публікаціях Власюка О. В., Дем'янчука О. І., Ковбаси Ю. М., Махнюка А. В., Сідора М. І., Треуса А. С. [3-7]. Однак, вивчення порядку проведення стратегічного кримінального аналізу зазначеними авторами достатньо не проводилось.

Метою статті є формування алгоритму проведення стратегічного кримінального аналізу оперативно-розшуковими підрозділами.

Виклад основного матеріалу

Відомо, що *стратегічний кримінальний аналіз* є одним із видів кримінального аналізу, який полягає у дослідженні загроз безпеці державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні з метою підготовки пропозицій для прийняття управлінських рішень та опрацювання концепцій у сфері боротьби зі злочинністю [2]. З цією метою проводиться поглиблене вивчення проблеми, під час якого здійснюється опис її структури, кількісних та якісних параметрів, а також чинники, що їх обумовлюють.

Дослідження наукових поглядів та досвіду підрозділів кримінального аналізу провідних країн світу дозволило сформувані порядок (алгоритм) проведення стратегічного кримінального аналізу за наступними етапами:

1. Аналіз середовища (обстановки).
2. Аналіз ресурсів (можливостей) прикордонного відомства.
3. Формування місії та варіантів стратегії.
4. Аналіз варіантів стратегії з урахуванням обраних критеріїв прийняття управлінського рішення.
5. Вибір (формування) загальної стратегії.

Порядок проведення стратегічного кримінального аналізу розглянемо на центральному рівні ДПСУ:

1. На *першому* етапі в процесі аналізу середовища (обстановки) здійснюється комплексний моніторинг чинників, що детермінують макро- та мікросередовище прикордонного відомства, ідентифікуються потенційні можливості (шанси) та загрози на шляху до досягнення поставленої мети.

Макросередовище характеризують соціально-демографічні, політико-адміністративні, економічні, науково-технічні й інші чинники, які можуть впливати на діяльність прикордонного відомства. Для цього застосовується метод PEST-аналізу, який дозволяє ідентифікувати майбутні зміни в макросередовищі та дослідити їх вплив на елементи мікросередовища.

Мікросередовище характеризується чинниками зовнішнього та внутрішнього середовища, пов'язані безпосередньо або опосередковано із діяльністю прикордонного відомства. Чинники

зовнішнього середовища: фізико-географічні умови; протиправна діяльність; взаємодіючі сили та засоби; державні органи влади. До чинників внутрішнього середовища прикордонного відомства, відносяться: рівень укомплектованості персоналом; середній рівень грошового забезпечення персоналу; достатність матеріальних ресурсів тощо. Дослідження зазначених чинників здійснюється за допомогою матриці SWOT-аналізу шляхом вивчення сильних та слабких сторін прикордонного відомства, а також можливостей і загроз факторів зовнішнього середовища. Взаємозалежності між елементами мікросередовища формують завдання та функції ДПСУ. Аналіз мікросередовища дозволяє отримати необхідну інформацію для виконання кожного із завдань та кожної з функцій прикордонного відомства для досягнення поставленої мети.

2. На *другому* етапі здійснюється аналіз ресурсів прикордонного відомства з метою визначення можливостей та ефективності їх використання. Результати даного аналізу вказують на те, які з ресурсів можуть бути використані для протидії протиправній діяльності на державному кордоні, їх переваги та ступінь впливу на стан злочинності.

3. *Третій* етап *передбачає* формування місії та варіантів стратегії шляхом уточнення завдань та цілей прикордонного відомства, а також можливих засобів для їх реалізації. Місія прикордонного відомства полягає у призначенні та ролі у суспільстві, обґрунтуванні сенсу його існування та розвитку, декларуванні основних напрямів діяльності ДПСУ. На формування місії впливають наступні чинники: пріоритети та прагнення керівництва, оточення прикордонного відомства, ресурси ДПСУ, компетенції у сфері, в якій діє відомство. Слід враховувати, що місія не може бути сформована занадто деталізовано, так як це обмежило б можливості прикордонного відомства, а надто загальне її формування призвело би до втрати головного напрямку діяльності.

Для формування варіантів стратегії необхідно визначити прогнозований стан прикордонного відомства, позиціонований за часом та у просторі. При цьому доцільно дотримуватися певної ієрархії та логіки. Стратегія прикордонного відомства повинна бути сформована чітко, конкретно та зрозуміло, відповідати цілям усіх його структурних підрозділів. Реалізація конкретних цілей вимагає точного визначення заходів, необхідних для їх досягнення. Для цього слід здійснювати опис стратегії, а краще – кількох її варіантів, тобто стратегічних альтернатив.

4. На *четвертому* етапі здійснюється аналіз варіантів стратегії з урахуванням обраних критеріїв прийняття управлінського рішення. При цьому здійснюється порівняння та оцінка окремих наявних (доступних) та перспективних шляхів розвитку прикордонного відомства.

5. На *наступному* етапі здійснюється вибір

(формування) загальної стратегії. З цією метою уточнюються довгострокові цілі та заходи прикордонного відомства, визначаються напрямки діяльності, а також виділяються ресурси, необхідні для реалізації таких цілей. Формування загальної (оптимальної) стратегії здійснюється на основі розроблених та прийнятих критеріїв: здатність стратегії забезпечувати діяльність прикордонного відомства у певних ситуаціях на державному кордоні та досягнення поставленої мети; відповідність стратегії можливостям та обсягу наявних ресурсів відомства; задовільний рівень ризиків та найдоцільніше співвідношення витрат і результатів (економічний ефект); рівень впливу різних чинників та елементів зовнішнього середовища; здатність прикордонного відомства впливати на чинники, що забезпечують успіх стратегії.

Оптимальна для прикордонного відомства стратегія повинна відповідати концепції «стратегічного добору», яка полягає в ідентифікації ресурсів відомства, забезпечує виконання завдань з охорони державного кордону та створює можливості для його розвитку.

У подальшому, на основі проведеного у запропонованій послідовності стратегічного кримінального аналізу, розглянемо результати аналітичного дослідження на прикладі незаконної міграції через державний кордон України у 2012 році [8-10].

За підсумками аналізу наявних в ДПСУ даних встановлено, що оперативна обстановка у сфері незаконної міграції в 2012 році характеризувалась:

посиленням заходів прикордонної безпеки та протидії незаконній міграції з боку країн Європейського Союзу (далі – ЄС);

переорієнтацією діяльності окремих злочинних угруповань на формування «студентського» каналу із одночасним збереженням активності «афганського» та «сомалійського» каналів міграції;

активністю незаконної міграції громадян Грузії, Чечні та Молдови, діяльність яких не має стійкого організованого характеру;

локалізацією «турецького», «пакистанського», «індійського», «шрі-ланкійського» та «китайського» каналів;

постійним поповненням наявних в Україні в'єтнамської, китайської, чеченської, афганської та інших діаспор;

подальшими спробами налагодження каналів незаконної міграції громадян Афганістану та Сомалі з Росії до країн ЄС;

використанням громадянами Нігерії, Конго та Еритреї легальних каналів в'їзду в Україну та спробами незаконного виїзду по підроблених документах своїх співвітчизників, легалізованих у країнах ЄС;

тенденцією участі іноземців, легалізованих в Україні, в організації нових каналів незаконної міграції.

На формування зазначених елементів

обстановки впливають наступні *загрози* та *можливості*:

неефективна робота консульських установ України за кордоном по встановленню на етапі співбесід з іноземцями дійсної мети їх в'їзду в Україну. Це дозволяє іноземцям після прибуття в Україну перейти на нелегальне становище з метою подальшого незаконного виїзду до ЄС;

не врегульовано питання видачі віз на навчання в Україні іноземцям-вихідцям з країн потенційних постачальників незаконних мігрантів. У 2011 році із загальної кількості іноземців, що отримали запрошення на навчання та в'їхали в Україну 62,5% становлять вихідці з таких країн. З них зареєстровано в органах МВС України 52,8%, інші до місць навчання не прибули та місце їх знаходження невідоме;

недостатній контроль з боку правоохоронних органів України за діяльністю та перебуванням іноземців, відрахованих по різних причинах з вищих навчальних закладів. Це дозволяє іноземцям перейти на нелегальне становище, поширити національні діаспори міграційного ризику, та мешкати та працювати в Україні продовж декількох років без реєстрації з метою подальшого незаконного виїзду до ЄС. В 2012 р. в прикордонних областях із загальної кількості іноземців, відрахованих з місць навчання, зникли та не вийшли з України в установленому порядку понад 30 % громадян Нігерії, Сомалі, Конго, Афганістану тощо;

збільшення квот на навчання іноземних студентів, запрошенням на навчання яких займаються переважно приватні фірми-посередники навчальних закладів, під керівництвом представників національних діаспор міграційного ризику. Це дозволяє тенденцію «студентського» каналу міграції зробити домінуючою;

зростання корупції серед окремих категорій чиновників дозволяє створити новий механізм незаконної міграції. Виявлено спроби проникнення в Україну іноземців по незаконно отриманим документам біженців та студентським документам, реєстрації їхніх паспортів в Україні заздалегідь до в'їзду в країну;

недосконалість міграційного законодавства щодо протидії іноземцям-організаторам незаконної міграції. Це дозволяє організаторам незаконної міграції поновлювати спроби та відшукувати нові канали міграції. Біля 15 % затриманих мігрантів становлять організатори міграції які неодноразово намагалися незаконно проникнути до ЄС та на кордоні з РФ створили стійки «афганські» та «сомалійські» канали міграції;

недосконалість міграційного законодавства щодо отримання статусу біженця та відсутності механізму повернення іноземців, які не отримали даного статусу. Це дозволило організаторам незаконної міграції громадян Афганістану, Сомалі та їх етнічних груп тимчасово легалізуватися використовуючи механізм набуття статусу

біженця: при відмові у наданні даного статусу (із загальної кількості біля 20% відмовлень громадянам Сомалі) такі рішення оскаржують у суді, тим самим продовжують термін перебування іноземців в Україні;

використання можливостей міграційної служби у Закарпатській області для тимчасової легалізації незаконних мігрантів. Це дозволяє громадянам Сомалі фактично безконтрольно перебувати поблизу державного кордону. Протягом 2012 року на кордоні з Словаччиною неодноразово затримувались групи громадян Сомалі, яких раніше передавали зазначеній міграційній службі та відпускалися;

поступовий перехід організації каналів незаконної міграції до сфер впливу іноземних громадян, раніше легалізованих в Україні. Це дозволило вихідцям з Сомалі, Афганістану та В'єтнаму, які проживають в країні на законних підставах організувати «сомалійський», «афганський» та «в'єтнамський» канали незаконної міграції.

Разом з цим існує ряд *об'єктивних чинників*, які в сучасних умовах обстановки суттєво впливають на стан протидії незаконній міграції:

прогнозується збільшення випадків незаконної міграції громадян Афганістану та Сомалі в зв'язку із погіршенням суспільно-політичної обстановки у цих країнах;

недосконалість національного міграційного законодавства створює передумови для зловживань легальним в'їздом, процедурою отримання статусу біженця, встановленням опіки, криміналізації процесу тимчасового утримання та видворення мігрантів;

припинення виконання системних заходів з протидії незаконній міграції підрозділами МВС України у зв'язку з реорганізацією та передачею функцій структурним підрозділам Державної міграційної служби України, які на сьогоднішній день ще не створені;

корупція та участь у незаконній діяльності співробітників правоохоронних органів та дипломатичного корпусу (незаконна видача українських віз потенційним мігрантам);

відсутність централізованого обліку прибуття та перебування іноземних студентів в українських ВУЗах, що не дозволяє здійснювати системний контроль «студентського» каналу міграції;

відсутність ідентифікації затриманих порушників кордону: дактилоскопічні бази даних не поповнюються відомостями про осіб, які зверталися за отриманням статусу біженця; електронний облік за фотографіями іноземців не ведеться, а лише фото на паперових анкетах; особові справи заповнюються за даними зі слів іноземця; при розгляді заяв на отримання статусу біженця не проводиться перевірка фактів попереднього перебування іноземця в Україні (навчання у ВУЗах України або спроб порушення державного кордону).

На основі аналізу наслідків незаконної міграції

можна виділити основні *групи чинників*, які складають небезпеку та ризики і загрожують національній безпеці України:

1. *Політико-адміністративні* чинники:

проблеми в організації державного управління, які створюються впливовими злочинними групами торгівців людьми та контрабандистів, масовим перебуванням у країні значної кількості негромадян країни;

вірогідність переховування серед нелегалів небажаних осіб, терористичних груп, які загрожують національній та міжнародній безпеці;

формування негативного міжнародного іміджу України як держави, нездатної ефективно протидіяти нелегальній міграції.

2. *Соціально-демографічні* чинники:

ускладнення етнічного та конфесійного складу населення;

проблеми етнокультурної асиміляції окремих національних груп, інтеграція біженців та іноземних іммігрантів в українське суспільство;

ріст етнічної злочинності та соціального напруження в регіонах зосередження значної кількості іноземців-іммігрантів та нелегалів;

поширення нетипових інфекційних захворювань.

3. *Економічні* чинники:

прямі витрати додаткових бюджетних коштів на ідентифікацію, утримання й депортацію нелегальних мігрантів, у т.ч. повернутих з ЄС;

витрати на функціонування центрів тимчасового перебування нелегалів і біженців, та реформування й розширення державних структур, які займатимуться управлінням міграційними процесами;

витрати, які зумовлені нелегальним характером перебування іноземців в Україні та зайнятістю їх у тіншовому секторі економіки;

тіньові відпливи грошових коштів у країни походження мігрантів.

Серед *чинників зовнішнього середовища*, які визначають потребу та мотивацію України здійснити кардинальні зміни у міграційній політиці, є необхідність виконувати міжнародні зобов'язання по запобіганню нелегальній міграції, по виконанню угоди про реадмісію з ЄС, формуванню іміджу держави, здатної забезпечувати національні інтереси в міграційній сфері.

Вказані чинники призводять до поступового накопичення незаконних мігрантів, та формування стійких іноземних діаспор (В'єтнам, Китай, Афганістан, Сомалі). У подальшому представники національних діаспор становляться головними організаторами каналів міграції.

Недооцінка масштабів та наслідків нелегальної міграції, відсутність ефективних механізмів її запобігання, зволікання з реформуванням структури державного управління міграційними процесами призводить до прямих економічних витрат та може мати для України незворотні демографічні та соціальні наслідки в майбутньому.

Отже, постає нагальне стратегічне завдання –

створення сучасної та ефективної національної системи управління міграцією з метою забезпечення контрольованості даного явища з боку держави. Для вирішення даного завдання рекомендується:

– введення щорічного квотування в'їзду в Україну іноземних громадян з країн міграційного ризику з метою навчання;

– узгодження дій державних структур у проведеної візової та міграційної політики на державному кордоні;

– відпрацювання чіткого механізму контролю за іноземцями, які в'їхали і знаходяться на території України, та тих, що перебувають у процесі набуття статусу біженця;

– розробка алгоритму процедури видворення та здійснення контролю за іноземцями, щодо яких прийняте рішення про видворення з території України у добровільному порядку тощо.

В ДПСУ для прийняття управлінських рішень з протидії незаконній міграції пропонується враховувати наступні *пріоритетні завдання*:

1. Розробка та ліквідація злочинних угруповань на «афганському» і «сомалійському» каналах на ділянках всіх регіональних управлінь.

2. Активна оперативна робота в існуючих діаспорах по створенню оперативних позицій (м.м. Одеса, Харків, Вінниця, Львів, Сімферополь).

3. Придбання та введення в злочинні угруповання оперативно-розшуковими підрозділами ДПСУ надійних оперативних джерел для проведення активних заходів з розробки і ліквідації організованих злочинних груп в межах повноважень, наданих законодавством України.

4. Активна робота із взаємодіючими органами, в першу чергу суміжних держав, з використанням прогресивних форм, в т.ч. контрольованого (під оперативним контролем) пропуску осіб через кордон з метою виявлення та ліквідації міжнародних злочинних структур.

5. Проведення спільно з підрозділами СБУ, МВС оперативно-профілактичних заходів з виявлення правопорушень на «студентському» каналі міграції.

6. Інформування відповідних правоохоронних органів та органів влади щодо внесення змін до законодавства.

Таким чином, з метою опрацювання концепції протидії незаконній міграції на державному кордоні України *пропонується*:

1. Запровадження спільних із зацікавленими Міністерствами та відомствами організаційних заходів по створенню дієвих механізмів з:

ідентифікації затриманих іноземців-правопорушників (біля 90 % незаконних мігрантів не мають документи, що посвідчують їх особу); контролю за іноземцями, які в'їхали і знаходяться на території України та тих, що перебувають у процесі набуття статусу біженця;

процедури видворення та контролю виконання рішення на видворення іноземців з території України у добровільному порядку.

2. Узгодження дій державних структур у проведенні візової та міграційної політики на державному кордоні.

3. Внесення змін до Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів України щодо страхування міграційних ризиків:

– удосконалити порядок видачі запрошень іноземцям на навчання;

запровадити чіткі квоти на навчання, а також жорсткі оціночні критерії достатнього рівня середньої освіти кандидатів на навчання в Україні з країн міграційного ризику;

ввести єдиний період (з 15.08 по 15.10) в'їзду в Україну з метою навчання за списками, наданими Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, попередньо погодженими зі Службою безпеки, Службою зовнішньої розвідки, Адміністрацією ДПСУ та МВС України;

запровадити систему попередньої депозитної передоплати навчання в Україні з боку іноземців, які укладають угоди про навчання з вищими навчальними закладами, до їх в'їзду на територію України;

внести зміни до порядку оформлення віз іноземцям та особам без громадянства щодо проведення співбесід, перевірки за наявними базами даних, інформування про організацію відправлення.

4. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо збільшення часу для проведення заходів для встановлення особи та складення протоколу затримання за незаконне перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону з трьох годин до трьох діб (ст. 263).

Висновок

Отже, запропонований алгоритм проведення стратегічного кримінального аналізу надає можливість оперативно-розшуковим підрозділам ДПСУ досліджувати загрози безпеки державного кордону та формувати пропозиції для прийняття управлінських рішень і опрацювання концепцій протидії злочинності.

Надалі становить інтерес формування рекомендацій щодо опрацювання кожного із продуктів стратегічного кримінального аналізу.

Література

1. Литвин М. М. Прикордонна безпека України: етапи становлення, проблеми і перспективи / М. М. Литвин // Національна безпека: український вимір : щоквартальний наук. зб. / Рада нац. безпеки і оборони України, Інститут проблем нац. безпеки. – К., – 2008. – Вип. 1-2 (20-21). – С. 41-46. **2. Про затвердження Інструкції про організацію та ведення кримінального аналізу оперативно-розшуковими підрозділами:** наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15.01. 2008 р. № 28. – К. : АДПСУ, 2008. – 10 с. **3. Власюк О. В.** Роль і місце кримінального аналізу у розкритті та розслідуванні злочинів на державному кордоні України / О. В. Власюк // Матеріали постійно-діючого науково-практичного семінару – Харків: Інститут підготовки юрид. Кадрів для СБУ Нац. Юрид. Академ. України ім. Я. Мудрого – 2011. Випуск № 3. Частина № 1. – С. 82-85. **4. Власюк О. В.** Використання кримінального аналізу в оперативно-розшуковій діяльності / О. В. Власюк // Бюлетень Департаменту оперативної діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України. – К., – 2012. Випуск № 6. – С. 82-85. **5. Дем'яничук О. І.** Практика застосування оперативно-розшуковими підрозділами Західного регіонального управління кримінального аналізу у сфері

протидії незаконній міграції на державному кордоні України / О. І. Дем'яничук, Ю. М. Ковбаса, М. І. Сідор // Бюлетень Департаменту оперативної діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України. – К., – 2010. Випуск № 2. – С. 76-83. **6. Махнюк А. В.** Теоретичні основи провадження кримінального аналізу у сфері правоохоронної діяльності / А. В. Махнюк // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. Науково-практичний альманах. – К., – 2011. Випуск № 4. – С. 3-7. **7. Треус А. С.** Стан запровадження системи кримінального аналізу в оперативно-розшукових підрозділах Державної прикордонної служби України / А. С. Треус // Бюлетень Департаменту оперативної діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби України. – К., – 2009. Випуск № 1. – С. 53-59. **8. Описи позитивних дій у 2011 році.** [Електронний ресурс] – Режим доступу : Ftp: Kiev: User: ORU. – Заголовок з екрану. **9. Описи позитивних дій у 2012 році** [Електронний ресурс] – Режим доступу : Ftp: Kiev: User: ORU. – Заголовок з екрану. **10. Аналітичне зведення щодо міграційних процесів через державний кордон України у 2012 році.** [Електронний ресурс] – Режим доступу : Ftp: Kiev: User: ORU. – Заголовок з екрану.

Предложен алгоритм, с помощью которого становится возможным исследовать угрозы безопасности государственной границы и формировать предложения для принятия управленческих решений и обработки концепций противодействия преступности.

Ключевые слова: стратегический криминальный анализ, государственная граница, фактор.

The algorithm to make possible to investigate the threats of state border security and to form proposals for making managerial decision and processing the concepts to resist crime is proposed.

Key words: strategic criminal analysis, the state border, factor.