

Розділ 5

ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

5.1. Проблеми впровадження практик європейських інституцій у сфері протидії злочинності в чинне законодавство України і правоохоронну діяльність

Вивчення нормативних та інших актів ЄС, а також дослідження діяльності органів кримінальної юстиції у сфері протидії злочинності як на рівні Європи, так і окремих держав — членів ЄС дозволяє виокремити актуальні напрями, які мають наблизити Україну до європейських стандартів.

Вироблення єдиної концепції протидії злочинності. Перший аспект удосконалення протидії злочинності пов'язаний із загальним забезпеченням цієї діяльності, виробленням державної політики у цій сфері. Зараз відсутня єдина загальнодержавна стратегія протидії злочинності. Як справедливо зазначав А. П. Закалюк, формування державної політики щодо протидії злочинності, включаючи, насамперед, політику у галузі її запобігання, яке становить стратегічний напрям зазначеної протидії, залишається поки що теоретичною, а ще більшою мірою державно-управлінською та кримінологічно-прикладною проблемою¹.

На думку науковця, існує чотири напрями, за якими реалізується політика і стратегія щодо злочинності, що доповнюються ще одним суттєвим напрямом — формуванням та реалізацією громадської думки стосовно соціальної небезпечності кримінальних проявів, необхідності запобігання їх вчиненню та участі громадськості у протидії цим проявам. У країнах, де впливовим фактором суспільного життя

¹ Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика [Текст]: у 3 кн. / А. П. Закалюк. — К. : Ін Юре, 2007. — Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. — С. 360–361.

та державної політики є релігія, духовне несприйняття протиправної та аморальної поведінки підтримує церква. Вона ж бере активну участь у поверненні до духовних та моральних цінностей «заблукалих» душ — осіб, що відбувають покарання або в інший спосіб відчувають негативну оцінку своєї поведінки суспільством та громадською думкою¹.

На сучасному етапі розвитку цивілізованості суспільства та державності викарбовуються та набувають певної системи загальні принципи, пріоритети, критерії, міжнародні стандарти ставлення до злочинності і злочинів, які визначаються стратегією протидії злочинним проявам, а та, в свою чергу, зумовлюється державною політикою у сфері соціальної діяльності, що впливає на злочинність².

Зараз на рівні вищих державних органів ухвалено низку нормативних актів. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1911-р від 29.09.2010 р. затверджено Концепцію Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року. В зазначеному документі проаналізовано причини криміналізації окремих сфер суспільства та як основну мету визначено забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на усунення причин та умов вчинення протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів та центральних і місцевих органів виконавчої влади у зазначеній сфері. Профілактику правопорушень передбачається здійснювати у таких напрямках: (1) удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності та профілактики правопорушень; (2) підвищення вимог до осіб, відповідальних за роботу із зверненнями громадян, забезпечення принципового реагування на факти порушення прав і свобод людини; (3) визначення критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів з питань профілактики правопорушень; (4) активізації участі громадськості у забезпеченні правопорядку в державі; (5) реформування правоохоронних органів з метою підвищення ефективності діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із злочинністю та про-

¹ *Закалюк А. П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика [Текст]: у 3 кн. / А. П. Закалюк. — К. : Ін Юре, 2008. — Кн. 3 : Практична кримінологія. — С. 276–277.

² Там само. — С. 277.

філактики правопорушень; (6) забезпечення розвитку інституційних та договірно-правових основ міжнародного співробітництва у сфері профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду; (7) провадження просвітницької діяльності, спрямованої на виховання негативного ставлення до протиправних діянь; (8) здійснення заходів, спрямованих на підвищення рівня моральності в суспільстві, правової культури громадян, утвердження здорового способу життя, запобігання проявам екстремізму, расової та релігійної нетерпимості; (9) підтримки підприємницької ініціативи громадян, самостійної зайнятості населення; (10) проведення профілактичної роботи з неблагополучними сім'ями, а також розроблення механізму екстреного реагування на факти бездоглядності дітей з метою недопущення їх втягнення у злочинну діяльність; (11) формування системи реінтеграції бездомних громадян та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі; (12) удосконалення податкової політики, запровадження системи дієвого контролю за реалізацією товарів на внутрішньому ринку; (13) запобігання незаконному переміщенню товарів через митний кордон України, посилення правоохоронного компонента загальнодержавної системи протидії контрабанді; (14) ліквідації каналів незаконної міграції, посилення контролю за додержанням правил в'їзду в Україну, виїзду з України і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства; (15) організації та здійснення спільних з правоохоронними органами інших держав оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на профілактику окремих категорій злочинів; (16) підвищення рівня матеріального, технічного та наукового забезпечення роботи з профілактики правопорушень, зокрема із залученням сил і засобів місцевих органів виконавчої влади¹.

Безумовно, цей перелік заходів у разі їх ефективного впровадження здатен не лише зменшити кількість вчинюваних правопорушень, як це очікується авторами документа, а й суттєво зменшити рівень злочинності в державі. Можна також стверджувати, що навіть часткове досягнення мети зазначеної Концепції справить помітний загальний превентивний ефект для усього суспільства. Однак слід згадати, що в Україні за часів незалежності було прийнято чотири програми

¹ Концепція Державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року [Текст] : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. № 1209-р // Офіц. вісник України. — 2011. — № 93. — Ст. 3389.

боротьби зі злочинністю (1993, 1996, 2001, 2007), які, на жаль, не мали будь-якого позитивного впливу на це негативне явище, оскільки, по-перше, були декларативними, по-друге, не мали конкретних важелів впливу на виконавців, не містили норм щодо їх звітування про виконану роботу, по-третє, не були адекватно профінансовані.

Слід також наголосити, що даний документ стосується лише профілактики, яка є однією із складових запобігання злочинності і містить лише норми програмного спрямування без чіткого переліку конкретних заходів, що мають здійснюватися конкретними правоохоронними органами. Отже, нагальною є розробка й прийняття Програми запобігання і протидії злочинності, яка буде стосуватися найбільш небезпечних проявів злочинності, які набули широкого поширення в Україні та являють найбільшу небезпеку для країни. Перелік таких злочинів можна визначити на підставі експертних оцінок, аналізу кримінально-правової статистики, а також даних правоохоронних органів. Указана Програма повинна містити різноманітні соціально-економічні, культурно-просвітницькі, правові заходи, а також чіткі норми щодо відповідальності суб'єктів у разі невиконання окремих пунктів даного документа. Слід врахувати всі недоліки попередніх програм.

Окрім того, у сфері протидії злочинності варто застосовувати загальноєвропейські підходи. Одним з основних напрямків профілактики злочинності на теренах ЄС є об'єднання зусиль усіх зацікавлених суб'єктів, що діють у цій сфері, незалежно від категорії злочинів, на яких вони спеціалізуються. Реалізація даної мети є складним завданням, оскільки потребує поєднання знань фахівців із різних сфер, та й заходи, спрямовані на профілактику злочинів загальнокримінальної або економічної спрямованості, значно відрізняються. В останньому разі є необхідним поєднання зусиль державних, контролюючих і правоохоронних органів, і приватних — представників різних комерційних організацій та професійних об'єднань. Окрім того, на теренах ЄС до заходів з протидії злочинності залучаються не лише органи кримінальної юстиції, а й широкі кола громадськості.

Окрім загальної державної стратегії протидії злочинності, актуальною залишається протидія окремим найбільш небезпечним її проявам, які визначаються з урахуванням суспільно-політичної обстановки у певний проміжок часу. Так, важливе програмне значення має Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схвалена Указом Президента України № 1000/2011 від

21.10.2011 р.¹ (далі — Концепція). У документі підкреслюється, що проблема боротьби з організованою злочинністю залишається актуальною для кожного регіону, головним чином, для великих міст. Організовані групи і злочинні організації (угруповання) продовжують контролювати левову частку тіньового капіталу, протиправну діяльність, пов'язану із розкраданням бюджетних коштів, легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, організацією наркобізнесу, нелегальною міграцією тощо.

Про комплексний характер даного документа свідчить його мета, яка поширюється на формування нових та вдосконалення існуючих норм кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства і на практику їх застосування, а також на розроблення та виконання організаційних заходів, спрямованих на запобігання виникненню організованих злочинних угруповань і вчиненню ними злочинів. Про врахування стандартів ЄС у даній сфері свідчить наголос на захисті прав та свобод людини і громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави, зроблений у Концепції.

Реалізація Концепції передбачається протягом 2011–2017 років. Напрямами реалізації Концепції є такі: (а) виявлення та аналіз проявів організованої злочинності, з'ясування причин та умов, що сприяють її поширенню в Україні; (б) удосконалення правових механізмів та організаційних засад протидії організованим злочинності; (в) визначення шляхів і способів захисту прав та свобод людини і громадянина, інтересів юридичних осіб від дій організованих злочинних угруповань; (г) підвищення рівня інформованості суспільства про небезпеку та масштаби організованої злочинності; (д) удосконалення існуючих та розроблення нових методів боротьби з організованою злочинністю з метою недопущення подальшої консолідації організованих злочинних угруповань, дальшого зменшення їх впливу на суспільство на національному та регіональному рівнях; (е) продовження міжнародного співробітництва вітчизняних правоохоронних органів із відповідними органами іноземних держав; (ф) ініціювання вдосконалення міжнародно-правових актів та гармонізація національного

¹ Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1000/2011 // Президент України Віктор Янукович : офіц. інтернет-представництво. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14091.html>. — Заголовок з екрана.

законодавства з питань боротьби з організованою злочинністю із законодавством Європейського Союзу¹.

Вкрай важливим напрямком реалізації вказаної Концепції є інформаційне та наукове забезпечення протидії організованій злочинності, яке, окрім іншого, має включати запровадження кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів з метою виявлення в них положень, реалізація яких може сприяти поширенню організованої злочинності або знижувати ефективність заходів щодо боротьби з організованою злочинністю. Положення щодо кримінологічної експертизи містяться і в чинному антикорупційному законодавстві. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»², нормативно-правові акти мають пройти обов'язкову антикорупційну експертизу з метою виявлення норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Офіційну експертизу буде проводити Міністерство юстиції України, а неофіційну — фізичні особи, об'єднання громадян, юридичні та фізичні особи³.

Антикорупційна експертиза проводиться на підставі методичних рекомендацій щодо проведення експертизи нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм, затверджених Наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5, які є єдиним нормативно-правовим актом у цій сфері⁴. Практика застосування цього підходу засвідчила, що методичні рекомендації мають певні недоліки, які слід усунути, а деякі положення потребують уточнення або більш широкого тлумачення. Загальним недоліком є великий обсяг, «перевантаження» зайвою інформацією, порушення в окремих положеннях логіки викладення матеріалу. Названі недоліки заважають ефективно застосовувати методичні рекомендації як інструмент виявлення корупціогенних факторів.

¹ Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1000/2011 // Президент України Віктор Янукович : офіц. інтернет-представництво. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14091.html>. — Заголовок з екрана.

² Про засади запобігання і протидію корупції [Текст] : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 44. — Ст. 1764.

³ Там само.

⁴ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України № 1380/5 від 23.06.2010 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>. — Заголовок з екрана.

У цілому такі зусилля є свідченням прагнення узгоджувати національну практику з загальноєвропейськими тенденціями в сфері протидії корупції, де відбувається цілком очевидна переорієнтація з репресивних на превентивні заходи. Важливим чинником цих процесів стає активність спеціалізованих інститутів Ради Європи та Європейського Союзу, які останніми роками намагаються впливати на створення національних моделей антикорупційної експертизи та їх взаємне узгодження в принципових моментах. Особливо активними такі зусилля є щодо країн з «сумнівною репутацією» (нові країни-члени, кандидати на вступ, а також і деякі країни-сусіди). Особливістю цього процесу є відсутність формального закріплення таких вимог на рівні права ЄС (*acquis communautaire*). Відповідно, узгодження відбувається не в законодавчій площині (наприклад, як приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*), а на рівні теоретичних розробок та політичних рішень.

Вперше в межах ЄС ця проблема була поставлена як складова більш загальної проблеми оцінки криміногенності законодавства (низка політичних рішень інститутів ЄС в 1999–2002 роках). В розгорнутому вигляді завдання такої оцінки визначались у Спільному звіті Комісії та Європолу (березень 2001 року), який заклав підвалини стратегії в сфері протидії організованій злочинності, зокрема передбачивши необхідність включення превентивних механізмів у нормотворчий процес. Для реального вирішення цих завдань була створена Європейська мережа запобігання злочинності, одним з пріоритетів якої було визначено формування процедур та методів оцінки криміногенності законодавства.

Однак наявність таких загальних підходів на рівні політико-правових документів ЄС не супроводжувалась їх реальною імплементацією в ефективні національні практики, оскільки вже досить скоро визначилась складність створення відповідних інституціоналізованих процедур. Наприклад, об'єктом критики стала одна з перших моделей оцінки криміногенності, що була розроблена в Швеції як «посібник для парламентських комітетів» і за формою була практично систематизованим переліком типових помилок при підготовці проектів актів парламенту, які створюють ризики криміногенності. Негативний досвід 2001–2004 рр. засвідчив необхідність створення підґрунтя для розробки таких практично орієнтованих методик у вигляді глибоких наукових розробок та спеціалізованих досліджень. З цією метою Європейська Комісія розпочала низку міждисциплінарних спеціальних

дослідницьких проектів. У 2004 році в рамках проекту МАРК була запропонована Загальна методологія оцінки ризиків криміногенності в законодавстві, поява якої суттєво змінила ставлення до проблеми оцінки корупціогенності законодавства.

У різних контекстах проблема корупціогенності законодавства обговорювалась ще з кінця 90-х років. Однак ці обговорення обмежувались переважно загальними деклараціями і, найчастіше, відбувались на рівні інститутів громадянського суспільства, скептично сприймаючись державними органами. Тому з появою Методології проекту МАРК значно активізувались зусилля європейських інститутів щодо створення методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві, яка мала б стати «галузевою» імплементацією цієї методології на національному рівні. Така методика має кілька принципових моментів: 1) виокремлюються три фази оцінки (відбір законодавчих актів, проведення їх аналізу, формулювання пропозицій з усунення виявлених ризиків); 2) використовується система спеціальних індикаторів (показників) корупційних ризиків; 3) корупційні ризики отримують кількісну оцінку через спеціальні індекси.

За останні три роки підготовка методики антикорупційної експертизи на основі методології МАРК у повному обсязі проводилась лише в кількох європейських країнах (Литва, Румунія, Молдова, Словенія). Поки що зарано робити висновки щодо ефективності запропонованої моделі та про можливість її використання в Україні. Однак вже сьогодні предметом дослідження та наукового обговорення можуть стати наступні проблемні питання в методології оцінки корупційних ризиків: а) можливість використання стандартної процедури експертної діяльності як «оціночної діяльності спеціаліста», оскільки одноособовий характер оцінки виявляється корупційно вразливим та залежним від зовнішніх впливів; б) доцільність застосування кількісних вимірів корупційних ризиків та правила «приписування чисел» і побудови відповідних шкал; в) статус техніко-юридичних помилок, що важко ідентифікувати як безпосередні корупційні ризики, однак при цьому вони реально створюють передумови корупції; г) можливість формалізації вичерпного переліку корупційних чинників та їх індикаторів; г) критерії відбору спеціалістів для проведення відповідних оцінок.

Адаптація вітчизняної термінології до стандартів ЄС. Зусилля держав на міжнародному рівні будуть ефективними лише тоді, коли національні держави матимуть схожі норми, подібні положення щодо визначення основних понять. Міжнародна спільнота йде шляхом ви-

роблення єдиної політики щодо найбільш небезпечних проявів злочинності. Отже, вкрай важливою є уніфікація термінології, що використовується у тексті міжнародних договорів, конвенцій, підписаних і ратифікованих Україною, і у національних законодавчих актах.

Наприклад, у міжнародних конвенціях визначена низка цілком придатних для використання в кримінальному законодавстві України категорій, серед яких «організована злочинна група», «організоване співтовариство». При цьому, слід мати на увазі, що кримінальне право ЄС є наднаціональним, а його норми — це частина національного права, вони мають пряму дію і є обов'язковими для виконання, у тому числі й у діяльності національних судових органів¹.

Як вважає М. В. Буроменський, у процесі імплементації норм міжнародних договорів нерідко виникають питання, пов'язані з термінологією, що вживається в міжнародних договорах². У ряді випадків законодавець умисно або випадково уникає термінології міжнародного договору. Звичайно, це пояснюють існуванням внутрішньоправової традиції. Не заперечуючи її існування, варто відзначити, що уніфікація термінології у боротьбі зі злочинністю має не менше значення, ніж формулювання самих складів злочинів.

Відхід від загальноприйнятої термінології цілком може викликати труднощі при виконанні Україною своїх міжнародних договорів (наприклад, при вирішенні питань екстрадиції). Використовувані в міжнародному договорі терміни можуть не збігатися з термінами, прийнятими в національному праві. Є необхідність, зокрема, в уточненні співвідношення термінів «посадова особа» в міжнародних договорах та у внутрішньому праві України. Неузгодженість у термінології може взагалі стати формальною підставою для відмови в екстрадиції, а це створюватиме суттєві труднощі для України в міжнародній співпраці з протидії злочинності. Таким чином, необхідно або погоджувати термінологію при виробленні тексту договору, або в разі приєднання до договору нормативно встановлювати співвідношення термінів на етапі надання Верховною Радою України згоди на його обов'язковість³.

¹ Хавронюк М. І. Сучасне загальноєвропейське кримінальне законодавство: проблеми гармонізації [Текст] : монографія / М. І. Хавронюк. — К. : Істина, 2005. — С. 222.

² Буроменский М. В. О возможности и особенностях применения в Украине международных договоров о борьбе с организованной преступностью [Текст] / М. В. Буроменский // 36. наук. пр. Харк. Центру вивч. організ. злочинності. — 2000. — Вип. 1. — С. 331–334.

³ Там само.

Цю тезу можна продемонструвати на прикладі Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом (Європол) про стратегічне співробітництво, підписаної 4 грудня 2009 р¹. Для позначення сфер злочинності, на які поширюється дія цієї Угоди, використовуються терміни «кримінальні правопорушення» і «суміжні кримінальні правопорушення». Термін «кримінальні правопорушення» застосовується і в новому КПК України². Однак у ньому відсутнє друге поняття. Існують досить обґрунтовані спроби визначити «кримінальні правопорушення» як особливий вид правопорушень, які посідають проміжне місце між адміністративними правопорушеннями і кримінально караними діями (злочинами). На прикладі численних країн ЄС доводиться потреба виокремлення особливої групи складів злочинів, які не є тяжкими, і вилучення їх із Кримінального кодексу України. Планується, що санкції за «кримінальні правопорушення» не будуть пов'язані із позбавленням волі, а будуть реалізовуватися у штрафних та інших правових обмеженнях. Окрім того, засудження особи за вчинення «кримінального правопорушення» не буде тягнути за собою наслідки, передбачені наявністю судимості за чинним Кримінальним кодексом України³. Не вдаючись до дискусії щодо правової природи і змісту «кримінальних правопорушень», зауважимо, що ця ідея заслуговує на загальне схвалення та підтримку. Водночас застосування вказаної термінології до ухвалення відповідних законодавчих змін пов'язано із певними труднощами.

Зокрема, в Угоді між Україною та Європол про стратегічне співробітництво визначено перелік «кримінальних правопорушень» (ст. 3), не всі з них із точністю відповідають термінології, яка вживається у Кримінальному кодексі України. Додаток II до Угоди містить перелік видів злочинності, зазначених у статті 3 Угоди, однак більшість із цих визначень є відсилочними, склади правопорушень визначаються через ті, що вживаються в інших міжнародних угодах,

¹ Угода про стратегічне співробітництво між Україною та Європейським поліцейським офісом [Текст] : Міжнар. документ від 04.12.2009 р. : ратиф. від 05.10.2010 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 96 (№ 84. — 2010. — Ст. 2934). — Ст. 3432.

² Кримінальний процесуальний кодекс України [Текст] : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Офіц. вісн. України. — 2012. — № 37. — Ст. 1370.

³ Див.: *Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні* [Текст] / Авт.-упоряд. О. А. Банчук. — К. : Книги для бізнесу, 2007. — С. 244–265; *Дмитрук М.* Правова природа кримінального проступку [Текст] / М. Дмитрук // *Право України*. — 2011. — № 9. — С. 309–313.

не всі з них ратифіковані Україною. Поняття «суміжні кримінальні правопорушення» взагалі відсутнє в чинному законодавстві й потребує додаткового тлумачення. Отже, питання узгодження термінології кримінального закону із стандартами ЄС є вкрай актуальним для України у зв'язку із взятими нею міжнародними зобов'язаннями.

Гуманізація вітчизняної кримінальної юстиції. Принцип гуманізму знайшов своє відображення не тільки в законодавстві багатьох європейських держав, а й у законодавстві країн СНД (Російської Федерації, Киргизькій Республіці, Азербайджані, Білорусії, Молдові). Дотримуючись його, особі, яка вчинила злочин, має бути призначено покарання чи обрано інший захід кримінально-правового впливу, достатній для виправлення злочинців та запобігання злочинам. Покарання не має на меті спричиняти фізичні, психічні страждання, принижувати людську гідність. Реалізація цього принципу на практиці здійснюється переважно судом, тому при конструюванні санкцій законодавець має врахувати це й встановити такі межі кримінально-правових санкцій, які дозволили би досягти вказаного принципу.

Вивчення зарубіжного досвіду засвідчує, що гуманізація кримінальної юстиції пов'язана із вжиттям системних заходів у галузі кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого законодавства. По-перше, мають бути встановлені й широко застосовуватися санкції, не пов'язані із позбавленням волі. Досить значний крок у цьому напрямі було зроблено із прийняттям Кримінального кодексу України 2001 р., яким введено нові, альтернативні позбавленню волі міри покарання (громадські роботи, обмеження волі, штраф, арешт)¹. Вітчизняне кримінальне законодавство в черговий раз було оновлено 15 квітня 2008 р. При цьому змін зазнали не лише диспозиції, а, здебільшого, і санкції кримінально-правових норм. Загалом змінами було охоплено положення 24 статей Загальної частини та 72 статті Особливої частини КК України. Так, у 5 санкціях знайшлося місце для штрафу, у 21 — для громадських робіт, у 1 — для виправних робіт, у 10 — для арешту, у 14 — для обмеження волі. Законодавець намагався повною мірою використати пом'якшення кримінальної відповідальності за окремі злочини. Зокрема, покарання у виді громадських робіт тепер стає типовим у складі покарань семи розділів Особливої частини, в той

¹ Кримінальний кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. — 2001. — № 25. — Ст. 131.

час як до прийняття даного закону воно мало місце лише в чотирьох розділах¹. На жаль, ці законодавчі новели так і не набули належного практичного втілення. За даними судової статистики у 2010 р. серед основних видів покарання, як і у 2009 р., переважну більшість становило позбавлення волі на певний строк, яке застосовано до 40,8 тис. засуджених осіб. Іншим розповсюдженим видом покарання є громадські роботи (11,2 тис. осіб). Довічне позбавлення волі застосовано до 101 особи². Наведені дані свідчать про те, що процес гуманізації кримінального закону має відбуватися й надалі, оскільки перевантаженість вітчизняних установ виконання покарань, а також значний рівень рецидивної злочинності серед осіб, що потрапили до місць позбавлення волі, не залишає іншого вибору.

Важливим показником гуманізації кримінальної юстиції є застосування заходів процесуального примусу. Кримінально-процесуальний кодекс України (1961 р.) містить достатню кількість запобіжних заходів, не пов'язаних із взяттям під варту (це підписка про невиїзд; особиста порука; порука громадської організації або трудового колективу; застава)³. Якщо такий запобіжний захід, як порука громадської організації або трудового колективу, є явним пережитком радянських часів, то застава в світовій практиці визнана досить ефективним заходом процесуального примусу. Втім вона також не набула поширення у вітчизняній практиці. За даними судової статистики за 2010 р. судами звільнено під заставу 109 осіб (у 2009 році — 150 осіб). Із загальної суми застави на користь держави повернуто 90,1 тис. грн (у 2009 році — 144,5 тис. грн) у зв'язку з тим, що обвинувачуваний, підсудний порушив узяті на себе зобов'язання⁴. Отже, існує нагальна потреба у доповненні Кримінально-процесуального кодексу України альтернативними запобіжними заходами.

¹ Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності [Текст] : Закон України від 15.04.2008 р. № 270-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2008. — № 24. — Ст. 236.

² Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2009 р. [Електронний ресурс] // Судова влада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/e575747457/. — Заголовок з екрана.

³ Кримінально-процесуальний кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.

⁴ Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2010 р. [Електронний ресурс] // Судова влада України : офіц. веб-портал. — Режим доступу : http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/556457874511/. — Заголовок з екрана.

На цьому наголосив Європейський суд з прав людини у пілотному рішенні по справі «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 р. Суд визнав незаконним утримання під вартою Харченка в Київському СІЗО з 20 квітня 2001 року по 4 серпня 2003 року в межах кримінальної справи за фактом розкрадання коштів однієї з компаній. В цьому рішенні відзначається наявність в Україні системних проблем у сфері утримання громадян під вартою. За словами урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини В. Лутковської, Суд стурбований передусім не умовами утримання, а самою процедурою обрання такого запобіжного заходу й мотивами, якими керуються українські суди під час арешту громадян¹.

У рішенні «Харченко проти України» Європейський суд підкреслив: взяття громадян, підозрюваних у скоєнні злочинів, під варту має проводитися лише тоді, коли є загроза ухилення останніх від досудового слідства, наприклад, коли є загроза втечі підозрюваного або чинення ним впливу на свідків. При цьому, на думку Суду, під час досудового слідства ці ризики можуть зникати, наприклад, коли всіх свідків уже опитано. У такому разі, розглядаючи питання про продовження строку арешту, суд має враховувати ці нові обставини й звільняти підозрюваних². За процедурою пілотного рішення протягом шести місяців з моменту набрання ним чинності Україна зобов'язана розробити й подати на розгляд Комітету міністрів Ради Європи стратегію внесення змін у законодавство для подолання цієї проблеми.

На виконання цього рішення Європейського суду вже вжито ряд заходів. 27 вересня 2011 р. Президент України створив Комісію з питань попередження катувань — постійно діючий консультативно-дорадчий орган, який буде здійснювати протидію катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поведінки та покарання³. До складу цього органу увійшли

¹ Шубін О. Українське безпрецедентне право [Електронний ресурс] / Олег Шубін // Дзеркало тижня. — 2011. — 15 лип. (№ 26). — Режим доступу до газ. : http://dt.ua/LAW/ukrayinske_bezpretsedentne_pravo-84539.html.

² Харченко проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 10.02.2011 р. // [Електронний ресурс] Юрінком Інтер: офіц. веб-сайт. — Режим доступу : <http://www.yuricom.com/ua/harchenko-protu-ukrainu>. — Заголовок з екрана.

³ Положення про Комісію з питань попередження катувань [Електронний ресурс] : затв. Указом Президента України від 27.09.2011 р. № 950/2011 // Президент України Віктор Янукович : офіц. інтернет-представництво. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14032.html>. — Заголовок з екрана; Про внесення змін до

представники громадськості та правозахисного руху. За оцінками Харківського інституту соціальних досліджень від 100 до 120 тисяч осіб потерпають від тортур в органах внутрішніх справ кожного року. Жертвами незаконного насильства в органах внутрішніх справ стали від 780 до 790 тисяч осіб (для порівняння цей показчик у 2004 року становив більше 1 млн. осіб, а в 2009 р. — 604 тис. осіб). Це означає, що у 2010 році кожні 40 секунд якась людина зазнавала незаконного насильства з боку працівників міліції. Проте прокуратура не визнає такого масштабу незаконного застосування сили органами внутрішніх справ¹. На вирішення цієї проблеми буде спрямована діяльність Комісії з питань попередження катувань.

Верховна Рада України ухвалила зміни до Кримінального Кодексу України від 15 листопада 2011 р., якими передбачається відмова від покарання у вигляді позбавлення волі за господарські злочини й заміна її на адміністративну — у вигляді штрафів, а також скасування кримінальної відповідальності за ті правопорушення у сфері господарської діяльності, які вже втратили ознаки суспільної небезпеки. Запобіжний захід у вигляді взяття під варту у справах про злочини у сфері економіки та господарської діяльності, а також у справах про посадові злочини, скоєні підприємцями, може бути застосований, якщо людина не внесла заставу, переховується від органів слідства або перешкоджає розслідуванню справи. У першу чергу, це стосується скасування кримінальної відповідальності за товарну контрабанду у великому розмірі. Раніше такий злочин міг спричинити позбавлення волі на строк від 3 до 7 років з конфіскацією предмета контрабанди. Тепер діє штраф у розмірі 100 % вартості контрабандних товарів або транспортних засобів з конфіскацією цих товарів і транспортних засобів, що використовувалися для їх переміщення².

деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 15.11.2011 р. № 4025-VI //Офіц. вісник України. — 2011. — № 98. — Ст. 3570.

¹ *Права людини в Україні 2009–2010*. II. Захист від катувань та інших видів поганого поводження [Електронний ресурс] / Права людини в Україні: інформаційний портал Харківської правозахисної групи. — Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1298292738>.— Заголовок з екрана.

² *Ухвалення закону про декриміналізацію економічних злочинів сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату — Тігіпко* [Електронний ресурс] : [16 листоп. 2011; 11:24] // Агенція регіональної інформації та аналітики «Гал-інфо». Новини. — Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/98737.html>.— Заголовок з екрана.

Практика застосування вищезазначеного Закону, який набув чинності у січні 2012 р., доводить його ефективність. По-перше, за даними Адміністрації Президента України звернення суми застави до Державного бюджету України через невиконання умов цього запобіжного заходу є меншою 1 %. По-друге, правопорушники, які вчинили господарські злочини і товарну контрабанду, сплачують значні суми штрафів до Державного бюджету України. По-третє, суди більш активно застосовують заставу щодо обвинувачених по кримінальним справам, чого не спостерігалось раніше¹.

Новий Кримінальний процесуальний кодекс України також має зменшити практику застосування позбавлення волі як запобіжного заходу, адже відповідно до п. 1 ст. 173 модернізовано перелік запобіжних заходів, до яких віднесено: (1) особисте зобов'язання; (2) особисту поруку; (3) заставу; (4) домашній арешт; (5) тримання під вартою. Окрім того, введено значний перелік заходів забезпечення кримінального провадження, які разом із новими запобіжними заходами дозволять значно зменшити потребу в триманні підозрюваних і обвинувачених під вартою². Вважаємо, що вжиття системи вищенаведених заходів дозволить виконати рішення Європейського Суду «Харченко проти України» і зменшити репресивну спрямованість кримінальної політики нашої держави.

Третім компонентом, який засвідчує спрямованість кримінально-правової політики держави, є кількість виправдальних вироків. В Україні їх традиційно мало. За даними ДСА України у 2010 р. за вирокami, що набрали законної сили, виправдано 315 осіб, із них у справах публічного обвинувачення — 84. При цьому скасовано таких вироків у вищих інстанціях щодо 279 осіб. На фоні 164,7 тис. кримінальних справ, провадження по яких закінчено у 2010 р., кількість виправдальних вироків сягає всього 0,2 %³.

¹ Відбулася регіональна науково-практична конференція-семінар з питань застосування Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс] // Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»: офіц. веб-сайт. — Режим доступу: <http://jur-academy.kharkov.ua/archives/3624>. — Заголовок з екрана.

² *Кримінальний процесуальний кодекс України* [Текст]: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 37. — Ст. 1370.

³ *Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2010 р.* [Електронний ресурс] // Судова влада України: офіц. веб-портал. — Режим доступу: http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/556457874511/. — Заголовок з екрана.

Наведені цифри свідчать не лише про «якість» роботи вітчизняних правоохоронних органів, системну корупцію в них, але й про низький рівень професійної підготовленості відповідних посадових осіб. Потребує перегляду практика органів прокуратури і МВС України, згідно з якою по кожному випадку постановлення судами виправдувального вироку проводиться службове розслідування, а «винні» притягаються до дисциплінарної відповідальності. Судді неохоче виносять виправдувальні вироки з огляду на значний пресинг з боку правоохоронних органів¹. Така практика зводить нанівець принцип змагальності у судочинстві. Окрім того, гуманізація кримінально-правової політики держави потребує суттєвої зміни правосвідомості суддів і співробітників правоохоронних органів.

Удосконалення деяких положень кримінального законодавства щодо організованої злочинної діяльності.

Аналіз законодавчого визначення злочинних спільнот (злочинних організацій) *в універсальних міжнародно-правових актах* дозволяє зробити висновок, що базовою Ковенцією виступає Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. Саме у ній закріплене поняття організованої групи. Згідно зі ст. 2 Конвенції організованою групою визнається структурно оформлена група у складі трьох або більш за осіб, що існує протягом певного періоду часу і діє погоджено з метою вчинення одного або декількох серйозних злочинів або злочинів, визнаних такими Конвенцією, з тим щоб отримати, прямо або іншим чином, фінансову або іншу матеріальну вигоду. Структурно оформлена група — це така група, яка не була випадково створена для негайного скоєння злочину і в якій не обов'язково формально визначені ролі її членів, обумовлений безперервний характер членства або створена розвинена структура. Серйозним вважається злочин, що карається позбавленням волі не менше чотирьох років або суворішою мірою покарання.

Законодавче визначення злочинної спільноти (злочинної організації) *в регіональних міжнародно-правових актах* міститься у низці положень окремих нормативних актів Ради Європи (зокрема, у Конвенції про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності 1990 р., у Конвенції про кримінальну від-

¹ Прокуратура тисне на суддів за виправдовувальні вироки [Електронний ресурс] // Центр суддівських студій. Міжнародний фонд: офіц. веб-сайт. — Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig2335.htm>. — Заголовок з екрана.

повідальність за корупцію 1999 р., тощо), які в основних рисах відтворюють положення відповідних актів ООН.

Кримінальна відповідальність за організацію злочинної спільноти встановлена у кримінальному законодавстві більшості розвинених країн. У цих державах можна виокремити дві моделі визначення поняття злочинної спільноти. Недоліком англо-американської моделі слід визнати відсутність точних криміноутворюючих ознак на рівні федерального законодавства (США), віднесення цього питання до компетенції загального права (Англія). У країнах Європейського Союзу вбачаються спроби уніфікації законодавства про злочинні спільноти. У деяких кримінальних кодексах європейських країн запропонована оригінальна модель диференціації відповідальності за організовані форми злочинної діяльності, нерідко виділяється поняття злочинної спільноти, покарання за її створення і участь у ній є вельми суворими. У свою чергу, арабські держави, що зіткнулися з цією проблемою порівняно недавно, ще не повною мірою привели своє законодавство, засноване на нормах Корану та інших релігійних джерел, у відповідність із загальноприйнятими міжнародними стандартами.

На наш погляд, найбільш корисним є досвід тих зарубіжних країн, в яких організована злочинність перетворилася на справді загальнодержавну проблему. У таких країнах передбачаються достатньо жорсткі заходи *не тільки кримінально-правового, але й процесуального та організаційного характеру.*

На наш погляд, досвід США та Італії може бути сприйнятий і в Україні, але з урахуванням вітчизняних законотворчих традицій.

У зв'язку з цим пропонується ст. 67 КК України доповнити відповідною частиною такого змісту:

«У разі вчинення злочину злочинною організацією покарання для учасника такої групи не може бути менше половини, а для організатора — не менше двох третин максимального строку або розміру найбільш суворого виду покарання, передбаченого статтею Особливої частини Кодексу».

Реформування органів кримінальної юстиції. Необхідність системних реформ правоохоронної системи виходить з міжнародних зобов'язань України, в першу чергу, з членства у Раді Європи. Ця організація розробила універсальні вимоги щодо правоохоронних систем країн-учасниць. Серед відповідних документів варто відзначити такі: Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи: № 1402(1999) «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи» № 1713 (2005) «Про демократичний контроль над сектором безпеки в

країнах-членах»; Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2000) 19 «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя»¹. Наприклад, Рекомендація ПАСЕ № 1402 (1999) містить вимоги щодо необхідності реорганізувати роботу українських спецслужб².

Важливий аспект, який зачіпає функціонування органів, що здійснюють протидію злочинності, стосується загальної системи цих органів. Усі експерти одностайні в тому, що система відповідних органів є занадто громіздкою, заплутаною, а повноваження ряду органів дублюються, а також має місце значна неузгодженість у визначенні їх компетенції. Більше того, за роки незалежності України (починаючи з 1991 р.) кількість органів протидії злочинності не зменшувалася, а, навпаки, збільшувалася (наприклад, МВС України позбавили системи виконання покарань і пожежної охорони, була створена податкова міліція із наділенням її функціями дізнання й досудового слідства). Елементарні основи теорії управління говорять про те, що збільшення кількості об'єктів, які потребують управлінського впливу, призводить до ускладнення управління ними. Отже, на практиці виникають компетенційні конфлікти між великою кількістю органів протидії злочинності. За великим рахунком у сучасній правоохоронній системі не існує єдиного центру управління органами протидії злочинності, який би здійснював програмне, інформаційно-аналітичне та координаційне забезпечення діяльності компетентних державних органів у цій сфері³.

Правоохоронні органи багатьох розвинених країн останнім часом зазнають якісних змін, які стосуються змісту й орієнтирів роботи. Реформування поліції спрямоване на зміну пріоритетів її діяльності — з державно орієнтованих на суспільно орієнтовані. Актуальність реформ зумовлена тим, що традиційні стратегії поліцейської діяльності

¹ *Петриченко О.* Реформированию — системный подход / О. Петриченко // Юридическая практика. — № 52–53 (574–575). — 23 дек. — 2008. — С. 17; *Сирый Н.* Проект УПК: назад в будущее [Електронний ресурс] / Н. Сирый // Юрист.org.ua. — Режим доступу : http://www.urist.org.ua/issue/crime/10428100106/proekt_upk-nazad_v_budushee. — Заголовок з екрана.

² *Сирый Н.* Проект УПК: назад в будущее [Електронний ресурс] / Н. Сирый // Юрист.org.ua. — Режим доступу : http://www.urist.org.ua/issue/crime/10428100106/proekt_upk-nazad_v_budushee. — Заголовок з екрана.

³ *Примаченко О.* Кримінальна юстиція на порозі реформи [Електронний ресурс] / О. Примаченко // Дзеркало тижня. — 2010. — 14–20 серп. (№ 29). — Режим доступу : http://dt.ua/LAW/kriminalna_yustitsiya_na_porozi_reformi-60836.html.

вже не задовольняють суспільство, яке розвивається в демократичному напрямі¹. Д. Грін зазначає, що більшість поліцейських відомств відчуває інформаційний голод, не може точно ідентифікувати проблеми. Часто їм бракує адміністративної та культурної гнучкості для миттєвого реагування на обстановку, що швидко змінюється².

Досвід функціонування правоохоронних органів Європи свідчить про наступне. По-перше, значно меншою є штатна чисельність та загальна кількість органів, що здійснюють протидію злочинності. По-друге, в країнах Європи наближені або прирівняні до статусу військовослужбовців лише ті підрозділи правоохоронних органів, які здійснюють безпосередній опір злочинцям і мають право застосовувати зброю і заходи з обмеження прав громадян. Як слушно зазначає з цього приводу В. Карасик, все те, що безпосередньо не пов'язано із забезпеченням громадської безпеки, боротьбою з кримінальною злочинністю і розслідуванням злочинів, повинні здійснювати державні чиновники³. Усі ж інші підрозділи МВС та інших правоохоронних органів мають бути цивільними, а їх службовці — перебувати на державній службі (наприклад, паспортні служби в системі МВС України). Отже, в Україні існує нагальна потреба чіткого відокремлення функцій протидії злочинності й інших супутніх функцій, які здійснюють правоохоронні органи, й прийняття відповідних організаційно-правових заходів. Це досить складне завдання, яке потребує, насамперед, політичної волі. Перегляд функціональних повноважень і кількості правоохоронних органів, що здійснюють протидію злочинності, вимагатиме непростих кадрових рішень, скорочення штатів, можливо — ліквідації деяких структур.

Ще одним із напрямів удосконалення законодавства у цій галузі є деполітизація діяльності правоохоронних органів. Практика призначення на посади голів правоохоронних органів політичних фігур, які змінюються із зміною політичної ситуації (а це відбувається дуже

¹ *Бесчасний В.* Міжнародний досвід у діяльності міліції України [Електронний ресурс] / В. Бесчасний // Віче. — 2010. — № 3. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1780/> — Заголовок з екрана.

² *Greene J.* Evaluating Planned Change Strategies in Modern Law Enforcement: Implementing Community-Based Policing // Brodeur J. P. — 1998. — P. 146.

³ *Карасик В.* Замість довгих промов... [Електронний ресурс] / В. Карасик // Дзеркало тижня. — 2010. — 13–19 листоп. (№ 42). — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1050/70776/>.

часто), не сприяє підвищенню ефективності діяльності цих органів. Їх керівники просто не встигають оволодіти ситуацією під час своєї короткої каденції на посаді. Це також не сприяє зміцненню процесуальної незалежності слідчих підрозділів відповідних органів, оскільки із зміною влади змінюються пріоритети розслідування тих чи інших резонансних кримінальних справ.

Досвід країн Європи свідчить, що деполітизації правоохоронних органів служить подвійне керування відповідною структурою: один керівник (цивільний) призначається через політичні процедури, а інший відповідає за оперативну роботу органу. Щодо останнього, законодавство містить гарантії щодо його тривалого перебування на службі.

Отже, в Україні необхідне запровадження посади на кшталт генерального комісара міліції (поліції) України. З появою в МВС посади генерального комісара виникне потреба розмежувати компетенцію двох головних керівників: міністра і комісара. До компетенції цивільних міністрів мають належати питання стратегічної політики, яку визначають президент, Верховна Рада і Кабмін України, лобіювання і контроль за дотриманням питань бюджету МВС, матеріально-технічне забезпечення, реформування кримінально-адміністративного законодавства, оскільки останнє, наразі, не відповідає вимогам дня. Поява в МВС посади генерального комісара міліції, компетенція якого як фахівця поширюється на всі питання оперативно-службової діяльності, добору і розстановки кадрів, професійної підготовки, тактики розкриття і розслідування злочинів, сприяла б узгодженості кадрової політики. Аналогічні посади слід запровадити і в інших правоохоронних структурах. До речі, в такий спосіб побудовано керівництво Збройними Силами України: Міністр оборони є посадою цивільною, політичною, а начальник Генерального штабу — це головна військова посада в структурі Міністерства оборони. Відповідно до Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р.¹ Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а Начальник Генерального штабу — Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює безпосереднє військове керівництво Збройними Силами України. Далі роз'яснюється, що «військово-політичне керівництво Збройними

¹ *Про Збройні Сили України* [Текст] : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.

Силами України — це діяльність, спрямована на забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України»; «адміністративне керівництво Збройними Силами України — це діяльність, спрямована на всебічне забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони», а «безпосереднє військове керівництво — діяльність, спрямована на здійснення заходів щодо розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ їх застосування, а також управління ними»¹. Отже, у такий спосіб розмежовано політичне і оперативне управління Збройними Силами України.

Зараз злочинці певною мірою змінили форми і методи протиправної діяльності. Вони дедалі частіше спрямовують свої зусилля на встановлення контролю над найбільш прибутковими сферами економічних відносин, залучають до реалізації корисливих задумів корумпованих представників органів влади, намагаються проникнути до управлінських структур різних рівнів для лобіювання власних інтересів. Значна частина кримінальних формувань має тісні міжрегіональні та міжнародні зв'язки².

Тому актуальним є застосування правоохоронними органами спеціальних методів розслідування. Згідно з Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи (2005)¹⁰ спеціальні методи розслідування означають методи, які застосовуються компетентними органами для виявлення і розслідування серйозних злочинів, а також підозрюваних у їх вчиненні, з метою збирання інформації без попередження про це відповідних осіб. До серйозних злочинів у даному контексті належать злочини організованих груп і злочинних організацій, бандитизм, тероризм³.

¹ Там само.

² Бурлаченко М. Щодо досвіду країн світу по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / М. Бурлаченко, О. Шамара // Юрид. радник. — 2007. — лют. (№ 1(15)). — Режим доступу: <http://www.yuradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=authors&aut=402&art=437>.

³ Шостко О. Ю. Проблеми підвищення ефективності діяльності органів кримінального переслідування у сфері протидії організованій злочинності в Україні з урахуванням сучасної політики ЄС [Текст] / О. Ю. Шостко // Правові засади підвищення ефективності боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., м. Харків, 15 трав. 2008 р. — Х. : Право, 2008. — С. 289.

Спеціальні методи розслідування перелічені в Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності: це перехоплення повідомлень, контрольоване постачання й електронне спостереження, агентурні операції, заяви, отримані від свідків за винагороду або наданий імунітет, а також захист свідків, які викривають членів злочинних організацій (статті 20, 24 Конвенції)¹.

Ці методи, насамперед, стосуються організованої злочинної діяльності з таких причин:

а) це пов'язано із самою природою організованої злочинності, коли злочинні дії плануються і здійснюються замкненою групою виконавців, які часто вживають різні спеціальні запобіжні заходи проти розкриття такої діяльності. Традиційні засоби збирання доказів (наприклад, показання свідків, висновки експертів або речові докази), які використовуються у справах з інших видів злочинів, виявляються недостатніми для засудження винних осіб;

б) щоб проникнути в закритий світ організованих спільнот, поліції та іншим правоохоронним органам, дії яких спрямовані на припинення діяльності злочинних груп і збирання доказів, що могли б привести до засудження, насамперед, необхідно здобути «внутрішню інформацію» (те, що відомо членам організації) про діяльність таких груп. Це часто виявляється дуже важким завданням, яке можна виконати тільки використовуючи спеціальні проактивні слідчі методи й обладнання, що дозволяють перехоплювати телефонні розмови, факси або повідомлення через Інтернет (перехоплення різноманітних видів інформації з каналів зв'язку), чи здійснити аудіо- або відеозапис розмов чи подій в окремому місці, або простежити пересування осіб, транспорту тощо (постійний нагляд);

в) хоча сучасна технологія (технічні й прикладні науки), як здається, пропонує майже безмежні можливості, однак виникають, перш за все, етичні та правові (включно конституційні) проблеми, що перешкоджають такій діяльності, яка є темою дуже напружених дискусій, суперечок та навіть різких заперечень у багатьох сучасних демократичних суспільствах. Допустимість зняття інформації з каналів зв'язку і постійного нагляду часто регулюється додатковими гарантіями. Нап-

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [Текст] : прийнята резолюцією 55/25 Ген. Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. : ред. від 04.02.2004 р. // Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах. Багатосторонні договори. — К., 2006. — С. 570–575.

риклад, ці заходи застосовуються тільки тоді, коли немає можливостей виконати слідче завдання іншими засобами. Також поліції зазвичай не дозволяється застосовувати такі заходи самостійно, і їй доводиться звертатися, як правило, до судових органів і таким чином одержувати дозвіл на використання цих заходів для отримання доказів¹.

Спеціальні методи розслідування також обмежуються певними термінами застосування, наприклад, строком на два, три або максимумно на шість місяців, але за певних обставин є можливість відновити ці заходи. Звичайно, використання таких методів повинно бути припинено негайно, як тільки мета, для якої вони призначались, буде досягнута. Судом приймається тільки та інформація, яка стосується встановленого об'єкта².

Оперативно-розшукові методи дозволяють офіційним особам, що проводять розслідування, отримати інформацію не тільки стосовно суб'єкта, але також щодо необмеженої кількості інших осіб, починаючи від членів родини до випадкових сторонніх осіб. Використання такої інформації, зазвичай, регулюється встановленими межами щодо об'єктів (осіб), які визначаються заздалегідь. Уся інша інформація повинна бути знищена.

Наприклад, в Італії у разі серйозних правопорушень є допустимим підключатися до телефонної мережі та прослуховувати телефонні розмови. Санкцію на встановлення такого спостереження на вимогу прокурора видає суддя, який бере участь у досудовому слідстві. В екстрених випадках прокурор може видати постанову про організацію перехоплення телефонних повідомлень із вказівкою всіх доводів на користь таких заходів. Однак прокурор зобов'язаний упродовж 24 годин звернутися до судді, який бере участь у досудовому слідстві, з письмовим проханням санкціонувати таке перехоплення. Суддя впродовж 48 годин повинен підтвердити санкцію прокурора або відхилити його прохання³.

¹ Шостко О. Ю. Протидія організованих злочинності в європейських країнах [Текст] : монографія / О. Ю. Шостко. — Х. : Право, 2009. — С. 178–179.

² Aromaa K. European Experiences in Preventing Organised Crime: Field Studies of Best Practices by a Council of Europe Expert Group [Текст] / K. Aromaa // International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice: Papers in Celebration of 25 years of HEUNI / United Nations European Institute for Crime Prevention and Control. — Finland, 2006. — P. 22.

³ Репецкая А. Л. Транснациональная организованная преступность: характеристика, причины, стратегии контроля [Текст] / А. Л. Репецкая. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2001. — С. 148–149.

Велике значення має розмежування між суспільними і приватними сферами. Зазвичай обмеження стосуються постійного нагляду й захоплення різноманітних видів комунікації в приватних приміщеннях (із прилеглими будівлями). Це, напевне, вимагає чіткого визначення приватних і суспільних приміщень на законодавчому рівні.

Доказове значення інформації, яка була зібрана за допомогою таких методів, є надзвичайно важливим. Вирішальним є той факт, чи ці заходи будуть використані в розвідувальних цілях, чи вони будуть використані як докази в суді. У зв'язку з цим постає інше питання: чи достатньо буде лише такої інформації як доказу в суді або, можливо, будуть потрібні інші докази на підтвердження вище зазначеної інформації. І наступне питання: чи можна використовувати таку інформацію з іншою метою, відмінною від тієї, для досягнення якої було отримано дозвіл на такі заходи. Кожне питання вирішується по-різному в кожній країні.

В останні роки на рівні Європи впроваджується новий напрям у протидії злочинності, і зокрема, організований, так званий підхід правоохоронної діяльності на основі оперативної інформації — *Intelligence Led Policing*. Це специфічна поліцейська діяльність у сфері збирання інформації, яку вважають своєрідною бізнес-моделлю і філософією управління, де аналіз відомостей (інтерпретація подій або повідомлень) та інформація про злочинність є визначальною для неупередженого прийняття рішення, що прискорює вирішення проблеми зменшення та знешкодження злочинності або її запобігання через стратегічний менеджмент і ефективні правозастосовчі стратегії, спрямовані на найбільш небезпечних злочинців¹.

Наприклад, специфічними методами розслідування корупційних злочинів є спеціальні слідчі дії (прослуховування, методи проведення судових експертиз щодо інформаційних технологій та фінансів); окремі питання розслідування і переслідування юридичних осіб, іноземних та міжнародних посадових осіб; конфіскація доходів, здобутих злочинним шляхом; взаємна правова допомога і екстрадиція у справах, пов'язаних з корупцією тощо². Вважається, що застосуван-

¹ *Tilley N. Problem-Oriented Policing, Intelligence-Led Policing and the National Intelligence Model [Електронний ресурс] / N. Tilley // UCL Jill Dando Institute of Crime Science. — Режим доступу: http://www.jdi.ucl.ac.uk/downloads/publications/crime_science_short_reports/problem_oriented_policing.pdf. — Заголовок з екрана.*

² *Розвиток спеціалізованих служб з боротьби проти корупції в Україні [Електронний ресурс]: Strengthening Capacity for Investigation and Prosecution of Corruption in Ukraine:*

ня вищеозначених методів підвищує ефективність роботи правоохоронних органів, оскільки вони сприяють більш швидкому розкриттю злочинів і виявленню винних осіб.

Вагому роль у протидії злочинності в Європі набувають сучасні методи, які побудовані з урахуванням наближення діяльності правоохоронних органів до громади. Так, у низці країн ЄС реалізується модель «Community Policing», що є синтезом традиційних тактик боротьби зі злочинністю та участі громадськості у цій роботі. «Community Policing», по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, за якою поліція сформована згідно з принципом децентралізації її структури, діє на проактивній основі в тісній співпраці з громадянами, спільно визначаючи проблеми та розв'язуючи їх. Відповідно до цієї моделі відбулися зміни в роботі з персоналом поліції. Дослідження переконують, що за такої концепції підвищується задоволеність поліцейських своєю роботою, позитивно змінюється мотивація їхньої праці, розширюється роль працівників поліції в суспільстві, поліпшуються взаємини як між самими поліцейськими, так і між поліцейськими й громадянами¹.

Наприклад, про ефективне реформування правоохоронних органів у Німеччині свідчить створена Центральна психологічна служба поліції Баварії, яка швидко та гнучко реагує на актуальні потреби практичних підрозділів. Так, у цій країні жодне планування великих заходів або акцій не обходиться без участі психологів у робочій групі або оперативному штабі поліцейських сил².

Досвід Франції свідчить про функціонування поліції наближення (проксиміте) — неозброєного органу правопорядку. Французька поліція наближення — форма децентралізованої поліції, яка віддає перевагу переконанню, профілактиці та співпраці з громадою, а не застосуванню примусових заходів. Вона максимально спирається на розвиток системи патрулів. Її працівник згідно з чітко визначеними функціями планує свою роботу, яка є більш творчою, ніж у дільничного. Наприклад, на дільниці поліцейського наближення проходить

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/24/41419259.pdf>. — Заголовок з екрана.

¹ Бесчасний В. Міжнародний досвід у діяльності міліції України [Електронний ресурс] / В. Бесчасний // Віче. — 2010. — № 3. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1780/>.

² Там само.

автотраса, і в одному з її місць постійно трапляються ДТП. Завдання офіцера — вжити всіх заходів, щоб вирішити проблему, відреагувати на потреби громади. У процес планування досягнення цієї мети ніхто з керівництва не втручається. Фахівець проксиміте є самостійним у виборі інструментарію, який зрушить тривожну ситуацію¹.

Цікаво, що у відділі поліції наближення зазвичай довідок про виконану роботу не складають — про темп та якість роботи офіцера можна довідатися з окремого графіка, де позначаються індикатори ситуації з моменту початку її вирішення і до сьогодні². Отже, все це свідчить про якість та ефективність роботи такої поліції.

Одним з критеріїв ефективності діяльності органів кримінального переслідування в зарубіжних країнах є дані про таке: видані офіційні попередження про неприпустимість подальшої аморальної поведінки; спрямовані судовій владі подання про встановлення спеціального нагляду за особами, які раніше вчиняли правопорушення; інформація про осіб, викритих у незаконному володінні зброєю; про вилучену зброю, що незаконно зберігається, наркотичні та вибухові речовини; лекції, бесіди та інші виступи профілактичного (запобіжного) характеру з метою інформування населення про заходи з забезпечення особистої та майнової безпеки та ін.³

Одним із важливих показників ефективності роботи зарубіжної поліції є розкриття злочинів. Злочин вважається розкритим, якщо встановлена особа, яка його вчинила (незалежно від того, знаходиться вона під арештом, або у розшуку, або померла); якщо правопорушник затриманий на місці злочину; поліція впевнена у винуватості підозрюваного внаслідок його зізнання або тяжкості зібраних доказів. Сприятливе ставлення суспільства до поліції у певній мірі пояснюється й тим, що відшкодування збитків потерпілому не залежить від розкриття чи нерозкриття того чи іншого майнового злочину, оскільки законодавство у багатьох розвинутих країнах (Швеції, Швейцарії, Канаді та ін.) покладає обов'язок відшкодувати збиток, заподіяний

¹ *Седой С.* Яка міліція нам потрібна? [Електронний ресурс] / Седой Станіслав // Дзеркало тижня. — 2010. — 23–29 січня (№ 2). — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1050/68297/>.

² Там само.

³ *Дунаєва Т. Є.* Деякі критерії оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування в зарубіжних країнах [Текст] / Т. Є. Дунаєва // Питання боротьби зі злочинністю : зб. наук. пр. — Вип. 17. — Х. : Кроссруд, 2009. — С. 173.

злочинцем, не на винну особу (яка може бути і не встановлена), а на державу¹.

Набуває вагомого значення знання судьями, слідчими, прокурорами норм міжнародного права, пов'язаного з протидією злочинності, та практики його застосування. Тому корисною вважаємо розробку для працівників органів кримінальної юстиції методичних рекомендацій стосовно особливостей розслідування й судового розгляду справ щодо злочинних посягань, зокрема, вчинених у сфері підприємництва, фінансово-кредитній системі, у зовнішньоекономічній діяльності, сфері оподаткування із урахуванням закордонного досвіду.

Підбиваючи підсумки дослідженої нами проблеми, слід зауважити, що, на жаль, реальних змін у вітчизняній системі кримінальної юстиції до цього часу немає. Під приводом різних «раціональних» ідей і консервативних думок деяких учених, а також практичних працівників позитивні зміни у цій сфері з «успіхом» гальмуються. На противагу цьому, органи кримінальної юстиції більшості із так званих посткомуністичних країн в останні 10–15 років були кардинально реформовані згідно з новими викликами злочинного світу, що дозволило їм активно брати участь у багатьох заходах загальноєвропейського співробітництва у сфері протидії злочинності, у тому числі транснаціональній².

Підкреслимо, що всі перелічені вище заходи, зокрема вироблення єдиної концепції протидії злочинності, реформування органів кримінальної юстиції будуть мати позитивний результат тільки в тому разі, якщо представники всіх трьох гілок влади будуть діяти узгоджено й цілеспрямовано на шляху реформування української держави, утверджуючи демократичні принципи та орієнтуючись на ті засади, які ведуть до утвердження принципу верховенства права в нашій державі³.

¹ Губанов А. В. Эволюция теории и практики института полиции в зарубежных государствах [Електронний ресурс] / А. В. Губанов // Русский народный сервис против наркотиков. — Режим доступу : <http://www.narcom.ru/law/system/27.html>. — Заголовок з екрана.

² Шостко О. Ю. Протидія організованої злочинності в європейських країнах [Текст] : монографія / О. Ю. Шостко. — Х. : Право, 2009. — С. 329.

³ Там само. — С. 365.

УДК 343(477)
ББК 67.9(4УКР)308
П78

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності
імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України
(протокол № 7, постанова № 6/3 від 19 вересня 2012 р.)*

Рецензенти

М. В. Буроменський, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

В. В. Голіна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

О. Я. Трагнюк, кандидат юридичних наук, доцент

Авторський колектив

О. Ю. Шостко, доктор юридичних наук, доцент — передне слово; підрозд. 1.1; підрозд. 1.2—1.3 (у співавт.); розд. 2—3 (у співавт.); розд. 4; розд. 5 (у співавт.); висновки (у співавт.); **О. В. Сердюк**, доктор юридичних наук, професор — підрозд. 5.1 (у співавт.); **О. М. Овчаренко**, кандидат юридичних наук — підрозд. 1.2—1.3 (у співавт.); розд. 2 (у співавт.); розд. 3, 5 (у співавт.); висновки (у співавт.); **Ю. П. Дзюба**, кандидат юридичних наук, доцент — підрозд. 1.4; підрозд. 5.1 (у співавт.); **Т. Є. Дунаєва**, науковий співробітник — підрозд. 1.2 (у співавт.); підрозд. 2.1 (у співавт.); підрозд. 3.1 (у співавт.); розд. 5 (у співавт.)

П78 Проблеми адаптації законодавства України у сфері протидії злочинності до законодавства Європейського Союзу: монографія / О. Ю. Шостко, О. В. Сердюк, О. М. Овчаренко [та ін.]; за заг. ред. О. Ю. Шостко. — К.: Ред. журн. «Право України»; Х.: Право, 2013. — 256 с. — (Наук. зб. «Академічні правові дослідження»). Дод. до юрид. журн. «Право України»; вип. 20). — Бібліогр.: с. 220—253.

ISBN 978-966-458-499-6

Вперше у вітчизняній юридичній науці наводяться результати порівняльного дослідження проблем адаптації законодавства України у сфері протидії злочинності до законодавства Європейського Союзу. Обґрунтовується наближення вітчизняного законодавства до положень законодавства ЄС та надаються пропозиції щодо подальшої адаптації українського законодавства у сфері протидії злочинності до вимог ЄС.

Для вчених у галузі наук кримінального циклу, студентів вищих юридичних навчальних закладів і факультетів, практичних працівників органів кримінальної юстиції.

УДК 343(477)

ББК 67.9(4УКР)308+67.308

ISBN 978-966-458-499-6

© О. Ю. Шостко, О. В. Сердюк, О. М. Овчаренко та ін., 2013

© Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, 2013

© Редакція журналу «Право України», 2013

© «Право», 2013

ЗМІСТ

ПЕРЕДНЄ СЛОВО	7
Розділ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС.....	9
1.1. Визначення поняття «протидія злочинності»: питання термінології.....	9
1.2. Загальні засади співробітництва ЄС з іншими країнами у сфері протидії злочинності.....	18
1.3. Правові основи співробітництва ЄС та України у сфері протидії злочинності.....	35
1.4. Міжнародна співпраця України з ЄС у низці факторів соціальної обумовленості кримінально-правових заборон	43
Розділ 2. НОРМАТИВНЕ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄС У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ	56
2.1. Нормативні та інші акти ЄС у сфері протидії злочинності.....	56
2.2. Європейські інституції у сфері протидії злочинності, їх повноваження та форми роботи	66
Розділ 3. ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЇХ РОБОТИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ	88
3.1. Система органів кримінальної юстиції України та їх повноваження у сфері протидії злочинності.....	88

3.2. Проблеми взаємодії та координації роботи органів кримінальної юстиції в Україні	118
Розділ 4. ОРГАНИ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ	141
Розділ 5. ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС	169
5.1. Проблема впровадження практик європейських інституцій у сфері протидії злочинності в чинне законодавство України і правоохоронну діяльність	169
5.2. Перспективи міжнародного співробітництва органів кримінальної юстиції України у сфері протидії злочинності з європейськими інституціями	196
ВИСНОВКИ	215
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	220