

Шостко О. Ю.

6.2. Досвід окремих європейських країн щодо оцінки ефективності діяльності органів досудового розслідування та прокурора у сфері протидії злочинності

У європейських країнах головними напрямками протидії злочинності до цього часу залишаються соціальне запобігання, запобігання

¹ Council Document 11037/05 [Електронний ресурс] Council of EU : 8 July 2005.
– Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11037.en05.pdf>.
– Заголовок з екрана.

у межах реабілітаційного напрямку, ситуаційне запобігання, стратегії правоохоронних органів, спрямовані на своєчасне виявлення і покарання злочинців. Усі вони належать до так званого традиційного підходу.

Соціальне запобігання інакше називається структурним. Воно пов'язується із проведенням значних прогресивних соціально-економічних перетворень у суспільстві.

Запобігання у межах психологічного (реабілітаційного) напрямку надає вирішального значення позитивному впливу на особистість потенційних злочинців, а також тих, хто вже раніше вчиняв злочини, з метою запобігання повторному вчиненню антисуспільних вчинків.

Ситуаційне запобігання злочинності спрямоване на зменшення можливостей злочинців учинити будь-які суспільно небезпечні дії шляхом зміни уявлень злочинців щодо перспектив бути покараними за злочини, а також роблячи злочини більш ризикованими, складнішими для вчинення і створюючи умови для зменшення винагород від вчинення злочинів. У контексті запобігання організованої злочинності це означає зменшення можливостей (або ускладнення) використовувати легальні (економічні) ресурси, за допомогою яких вчиняються злочини. Тобто спочатку потрібно чітко визначити обставини, що полегшують дії організованих спільнот, і відповідно, надати рекомендації щодо усунення, зменшення їх негативного впливу. Наприклад, з метою запобігання різним видам незаконної діяльності злочинних організацій держави можуть реалізовувати політику, спрямовану на зменшення попиту на незаконні товари та послуги, і тим самим обмежувати можливість організованої злочинності, а отже, не допускати збільшення її масштабів¹.

Слід зазначити, що в даний час у різних країнах Європи все частіше починають розробляти і впроваджувати нетрадиційні заходи запобігання злочинності. До основного напрямку можна зарахувати профілактичну діяльність, яка охоплює різного роду програми, розроблені для впливу на громади (наприклад, надання громадянам інформації щодо різних збитків і ризиків, що заподіяні злочинною діяльністю; впровадження «гарячих» ліній; участь у роботі різних громадських організацій тощо).

¹ Шостко, О. Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах [Текст] : монографія / О. Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – С. 159.

На наш погляд, активізація участі громадян у різного роду запобіжних програмах є потужним антикриміногенним чинником, який допомагає роботі спеціалізованих суб'єктів протидії злочинності.

На прикладі оцінки ефективності діяльності органів кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності розглянемо досвід окремих європейських країн.

Італія. В Італії створено доволі чітке і змістовне законодавче підґрунтя для боротьби з організованою злочинністю, яке охоплює систему кримінально-правових, кримінально-процесуальних та адміністративних засобів.

У підвищенні ефективності роботи італійських органів правопорядку важливу роль відіграв закон № 575 (1965 р.), згідно з яким до осіб, підозрюваних у приналежності до організованої злочинності, можуть бути застосовані такі заходи, як розслідування майнового та фінансового стану підозрюваного (обвинуваченого). Його метою є встановлення джерел отримання доходів. Таке розслідування може проводитись також відносно дружини (чоловіка), дітей, інших осіб, хто останні п'ять років проживав із цією особою. Якщо у ході такої перевірки буде виявлено невідповідність між легальними доходами та витратами, суд має право винести рішення про конфіскацію всіх грошових коштів та іншого майна, отриманих у результаті протиправної діяльності¹.

Законом № 646 (1982 р.) було засновано парламентську комісію з проблем боротьби з організованою злочинністю, завданнями якої, серед іншого, є аналіз ефективності відповідного законодавства, інформування парламенту з цього питання та аналіз діяльності державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, розробка проектів законів для покращення даної діяльності².

Розслідування у справах мафії стосовно викрадення людей з метою викупу та злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків, проводиться спеціальним антимафіозним прокурором (статті 6 і 51 КПК Італії).

Існує декілька процедур, які дозволяють забезпечити ефективне розслідування злочинів мафії. Для того щоб зробити роботу органів

¹ *Организованная преступность [Текст] / отв. ред. А. И. Долгова. – М. : Юрид. лит., 1989. – С. 287–289.*

² Там само. – С. 290–291.

кримінальної юстиції більш швидкою та ефективною, було передбачено, що будь-яке розслідування організованої злочинної діяльності має здійснюватися централізованим органом, пов'язаним із різними відділами поліції. Для активізації розслідування злочинів мафії та терористичних актів юрисдикцію на проведення таких розслідувань було покладено на 26 окружних управлінь прокуратури, які, як правило, використовують спеціальну команду прокурорів, що працюють постійно в кожному судовому окрузі (*Direzioni distrettuali antimafia*)¹. Координаційні функції з метою підтримки та всебічного розслідування злочинів мафії покладаються на національне управління з боротьби з мафією (*Direzione nazionale antimafia – DNA*) – центральний орган, що координує роботу магістратів прокуратури, які розслідують злочини організованої злочинності. Прокурори директорату співпрацюють з іншими прокурорами щодо всіх справ мафії.

Для того щоб прокурор зміг дати вказівки щодо розслідування, інформація про мафіозні злочини повинна бути передана негайно, навіть в усному вигляді. Щоб уникнути фрагментації кримінальної процедури у справах мафії і в терористичних злочинах, роль слідчого судді може виконувати суддя Трибуналу того округу, де розташований Апеляційний суд. Функції судді, який буде розглядати справу, покладаються на суддю, що є компетентним згідно зі звичайним правилом про територіальну підсудність. Розслідування злочинів мафії і тероризму, а також злочинів організованої злочинності може тривати 1 рік замість 6 місяців. Цей строк може бути продовжено не більше двох років. Слідчий суддя має право тасмно продовжити цей строк без повідомлення про це потерпілих та підозрюваних по справах мафії чи тероризму².

Для підвищення ефективності розслідування у даній категорії справ деякі спеціальні закони передбачають окремі категорії інспекцій, моніторингу або обшуку. Слід згадати такі: а) обшук з метою запобігання або припинення злочинів організованої злочинності або незаконних оборудок із наркотиками, спрямований на пошук наркотиків або грошей, які призначені для закупівлі зброї або будь-яких матеріальних цінностей, якщо ці гроші були отримані внаслідок попередніх злочинів

¹ Vigna, P. L. Fighting Organized Crime, with Particular Reference to Mafia Crimes in Italy [Text] / P. L. Vigna // Journal of International Criminal Justice. – 2006. – № 4. – P. 524.

² Там само.

з метою їх повернення «до обігу»; б) обшук усіх частин будинків, у будь-якому випадку, коли необхідно знайти зброю, боєприпаси або вибухові речовини, що пов'язані з мафіозною чи терористичною діяльністю, або для пошуку осіб, які обвинувачуються в одному із перелічених вище злочинів¹.

У цих випадках процесуальні вимоги для отримання необхідних санкцій суду є менш суворими. Санкція суду на прослуховування телефонних розмов за злочини, про які йшла мова вище, на відміну від телефонних розмов у випадку розслідування загальнокримінального злочину, може бути надана навіть тоді, коли прослуховування не тільки надто важливе, але є тільки необхідним для проведення розслідування; коли у сторони обвинувачення існують просто юридично обгрунтовані докази.

Для підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю слідчі можуть проводити таємні операції за участю агентів «під прикриттям» для купівлі наркотиків, купівлі викраденої зброї тощо. Слідчі також можуть провести конфіскацію (арешт) за такі злочини, як торгівля наркотиками, викрадення людей, вимагання, лихварство, відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом для того, щоб відстежувати злочинну поведінку, що продовжується в цей момент.

Крім того, використовуються новели кримінального права. Все частіше мафіозні асоціації проникають у політичні партії та органи державного управління для того, щоб спонукати осіб, які не належать до злочинної асоціації, співробітничати з нею. Саме це нове явище змусило італійські суди поступово розробити нову категорію злочинів – «зовнішня підтримка мафіозних об'єднань» («concorso esterno associazione mafiosa»). Ця категорія охоплює випадки, коли особа, хоча і не входить до структури злочинного співтовариства і є вільною від будь-яких залежних зв'язків підпорядкування, однак надає об'єднанню свідому і добровільну допомогу. Таке сприяння має бути причинно пов'язаним зі зміцненням злочинної асоціації і переслідувати мету реалізації (хоча б частково) злочинного плану².

¹ Vigna, P. L. Fighting Organized Crime, with Particular Reference to Mafia Crimes in Italy [Text] / P. L. Vigna // Journal of International Criminal Justice. – 2006. – № 4. – P. 524.

² Там само. – P. 526–527.

Ця нова категорія, що розроблена у рамках прецедентного права, як сподіваються практичні працівники, невдовзі буде впроваджена у законодавство. Це зробить можливим притягнення до кримінальної відповідальності багатьох осіб, які беруть участь у політиці або бізнесі і мають тісні стосунки з мафією та мафіозними асоціаціями.

Слід звернути увагу і на добру координацію роботи правоохоронних органів і суду з даного питання. Така координаційна діяльність потребує великого обсягу інформації стосовно структури, сфери інтересів злочинних організацій. Національне управління має добре систематизовану електронну базу даних, отриману від судових органів. Вона дозволяє отримати повне дос'є на будь-яку особу, яка потрапляла до «кола інтересів» будь-якого органу кримінальної юстиції у зв'язку з причетністю до злочинів мафії¹.

Важливе значення правоохоронними органами Італії приділяється такому заходу протидії найбільш небезпечним злочинам, як конфіскація, що розглядається насамперед як запобіжний захід². У правовій системі цієї країни існує суттєва відмінність між кримінальними санкціями та запобіжними заходами: якщо перші є реагуванням на протиправну дію та наслідки такої дії, то другі є засобом запобігання цим діям. Іншими словами, кримінальна санкція пов'язана з раніше вчиненим правопорушенням, а запобіжний захід спрямований на зменшення ризику майбутніх правопорушень.

Уперше застосування різних запобіжних заходів до осіб, які становлять загрозу безпеці та суспільній моралі (установлення спеціального нагляду з боку правоохоронних органів, заборона на проживання

¹ Ефективність зусиль італійських правоохоронців можна проілюструвати таким чином: у 1992 р. 2130 осіб відбували покарання у в'язницях у зв'язку зі злочинами, вчиненими у складі мафіозної асоціації, у 1994 р. таких осіб було 3997, а у 2002 р. їх кількість дорівнювала 5295 особам. Див.: *Organised Crime in Europe : Concept, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond [Text]* / ed. by C. Fijnaut, L. Paoli. – Dordrecht : Springer, 2004. – P. 97. Зауважимо, що в 1991–2001 рр. в Італії загальна кількість зареєстрованих злочинів скоротилася на 18 %, при цьому кількість засуджених до позбавлення волі збільшилась на 70 %. Див.: *Barclay, G. International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001 [Text]* / G. Barclay, C. Tavares // *Home Office Statistical Bulletin*. – 2003. – October, Issue 12. – P. 3.

² Hein, S. *Combating Illegal Proceeds in Italy [Text]* / S. Hein, C. Visconti // *Towards a European Criminal Law against Organized Crime : Proposals and Summaries of the Joint European Project to Counter Organised Crime* / ed. by V. Militello, B. Huber. – Freiburg, 2001. – P. 89–97.

в певній місцевості, поселення в місцевості, віддаленій від великих міст) було передбачено Законом № 1423 від 27 грудня 1956 р. Цей Закон застосовується, крім інших випадків, до осіб, яких через їх поведінку та спосіб життя слід вважати такими, що здобувають для себе звичайні засоби до існування, нехай навіть частково, злочинним шляхом чи як винагороду за співучасть у злочині або чия поведінка чи інші зовнішні прояви дають підстави вважати їх схильними до злочинів¹.

У зв'язку із цим виникає питання щодо дотримання прав людини, а також Конституції Італії при впровадженні таких запобіжних заходів. Згідно з рішенням Конституційного суду № 27 1959 р. та з рішенням № 23 1964 р. запобіжні заходи не суперечать Конституції Італії. «Їх необхідність зумовлена потребою гарантувати впорядкований та мирний розвиток соціальних відносин не тільки за допомогою законодавчої системи, яка передбачає покарання за незаконні дії, а й положень, що спрямовані на запобігання вчиненню таких дій». Оскільки між кримінальною санкцією та запобіжним заходом наявна суттєва відмінність, то не всі конституційні принципи, що є засадничими для кримінальної санкції, є обов'язковими для запобіжного заходу. Наприклад, презумпція невинуватості, визначена в статті 27 Конституції Італії, не стосується запобіжних заходів, якщо вони не зумовлені кримінальною відповідальністю або винуватістю особи (рішення Конституційного суду № 23 1964 р.)².

Згідно із Законом № 575 1965 р. (з доповненнями 1982 р., що містились у Законі «Роньйоні Ла Торре») до осіб, які підозрюються в належності до організованої злочинності, можуть бути застосовані як заходи, передбачені Законом № 1423, так і нові: розслідування майнового та фінансового стану підозрюваного. Розслідування також проводиться стосовно дружини (чоловіка), дітей, усіх тих, хто останні п'ять років проживав з особою, яка підозрюється в приналежності до організованої злочинності³.

¹ Раймондо проти Італії [Електронний ресурс] = (Raimondo v Italy) : № 12954/87 // Європейський суд з прав людини : справи Європ. суду з прав людини. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/hr/case/18.html>. – Заголовок з екрана.

² Там само.

³ Организованная преступность [Текст] / отв. ред. А. И. Долгова. – М. : Юрид. лит., 1989. – С. 287, 288.

Узагалі за період 1965–1996 рр. було прийнято близько 15 законів і декретів щодо конфіскації майна¹. Законодавчі зміни в Італії були викликані тією ситуацією, коли майже неможливо було довести, що будь-яке майно (наприклад, будинок або земельна ділянка) є продуктом, прибутком або цінністю, отриманими в результаті злочинного діяння. Крім того, переважна частина майна була записана на підставних осіб, які не мали жодного стосунку до злочинів, стосовно яких проводилося кримінальне розслідування. У результаті мафіозі продовжували нахабно користуватися розкішними речами, добутими внаслідок учинених злочинів. Це сприяло зростанню їх престижу й сили, одночасно породжувало недовіру до держави².

Закон «Роньйоні Ла Торре» надав можливість застосувати щодо підозрюваних у причетності до мафії превентивні майнові заходи, що передбачали секвестр та конфіскацію майна, яким вони володіли або мали можливість розпоряджатися.

Терміном «секвестр» позначаються заходи, коли тимчасово припиняється право власника на використання у будь-який спосіб майна й розпорядження ним (наприклад, передання в оренду, продаж або дарування).

Під терміном «конфіскація» розуміються заходи з повного позбавлення власника всіх його прав володіння майном; ці права передаються державі.

Для застосування майнових заходів достатньо зібрати непрямі (побічні) докази, які підтверджують розумну можливість того, що факт є достовірним. Такими фактами можуть бути виявлення поліцією частих зустрічей даної особи з іншими мафіозі, невідповідність способу життя офіційно заявленому доходу, заяви свідків, які співробітничали із правосуддям, тощо.

Підкреслимо, що конфіскація може застосовуватися до осіб, які підозрюються у належності до мафії. Термін «належність» має широке

¹ Лунеев, В. В. Зачем живу? (жизненные и криминологические тернии) [Текст] / В. В. Лунеев. – М. : Юрлитинформ, 2006. – С. 456.

² Дато, Э. Итальянское антимафиозное законодательство: новшества и результаты [Електронний ресурс] : докл. на 2-й Междунар. конф. и Летней шк. молодых ученых-юристов Саратов. центра по исслед. пробл. организ. преступности и коррупции (13–21 мая 2005 г.) / Э. Дато // Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. – Режим доступа : <http://www.sartracce.ru/>. – Заголовок з екрана.

значення. Це не тільки особи, що обвинувачуються за ст. 416 bis КК Італії. До них належать і ті, хто є «частиною» організованої мафіозної структури, всередині якої вони займають чітке ієрархічне становище і виконують певні завдання у цей момент, а також ті, хто ззовні сприяє здійсненню того чи іншого злочину. У це поняття включаються також і особи, які не є складовою частиною кримінальної організації у структурному або оперативному плані, але які знаходяться в її повному підпорядкуванні й будуть діяти за першим розпорядженням разом з асоційованими членами для досягнення злочинних цілей цієї організації. Тому секвестру та конфіскації може бути піддано майно тих, хто знаходиться в так званій «сірій зоні» суспільства (політики, службові особи, спеціалісти тощо), навіть коли їх поведінка не підпадає під конкретний злочин¹.

У законі встановлено, що конфіскації підлягає все майно (нерухоме, рухоме, грошові засоби, акції та кредитні зобов'язання), яким злочинець «може володіти, прямо або побічно, коли його вартість перебуває у диспропорції із заявленими доходами чи здійснюваною економічною діяльністю або коли на підставі достатніх доказів є мотиви вважати, що воно є наслідком протизаконної діяльності». Під поняттям «володіння майном» розуміється те, що суб'єкт використовує це майно як власне (і не тільки тоді, коли воно записано на його ім'я, а й тоді, коли воно зареєстровано на іншу особу). Тягар доведення необґрунтованого судового рішення про конфіскацію покладено на самого підозрюваного, який може оспорювати це рішення в судовому порядку. Якщо апеляція не подається або відхиляється судом, конфісковане майно передається державі².

Якщо зацікавленим особам вдається довести необґрунтованість аргументів про конфіскацію (показавши, що підозри в приналежності до мафії є безпідставними, або те, що майно дійсно не належить підозрюваному, або походження майна є, без сумніву, законним), суд ви-

¹ Дато, Э. Итальянское антимафиозное законодательство: новшества и результаты [Електронний ресурс] : докл. на 2-й Междунар. конф. и Летней шк. молодых ученых-юристов Саратов. центра по исслед. пробл. организ. преступности и коррупции (13–21 мая 2005 г.) / Э. Дато // Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. – Режим доступа : <http://www.sartraccc.ru/>. – Заголовок з екрана.

² Там само.

носить рішення про дисеквестр даного майна та його повернення законним власникам. Якщо це зробити не вдається, суд виносить рішення про остаточну конфіскацію секвестрованого майна¹. Важливим законодавчим нововведенням є можливість використання деяких видів конфіскованого майна для соціальних цілей².

Завдяки закону «Роньйони Ла Торре» у листопаді 2008 р. поліція Італії конфіскувала майно одного із кланів сицилійської мафії на суму понад 700 млн євро. До списку конфіскованого входило 220 об'єктів нерухомості: 133 земельні ділянки загальною площею 60 га, банківські рахунки, автомобілі³. Цікавим є такий факт: на пляшках із вином, яке виготовляється з винограду, що вирощується на конфіскованих у злочинців землях, демонстративно красується напис: «Зроблено на винограднику, відібраному в мафії».

Як вважають італійські науковці, а також практичні працівники, успіхи Італії у сфері приборкання організованої злочинності перш за все пов'язані з доволі жорстким законодавством стосовно мафіозних організацій, а також у сфері протидії корупції, з високим рівнем координації між органами кримінальної юстиції і судовою гілкою влади, наявністю у них відповідних оперативних повноважень, зі значними досягненнями у справі забезпечення боротьби гнучким кримінальним законодавством, яке заохочує співробітництво з правоохоронцями колишніх членів мафіозних організацій (пентити), з адекватним законодавством щодо протидії відмиванню брудних грошей, що призвело до відтоку кримінального капіталу в інші країни, і, безумовно, з доволі високою активністю громадянського суспільства та його непримиренністю у боротьбі з мафією.

¹ Дато, Э. Итальянское антимафиозное законодательство: новшества и результаты [Електронний ресурс] : докл. на 2-й Междунар. конф. и Летней шк. молодых ученых-юристов Саратов. центра по исслед. пробл. организ. преступности и коррупции (13–21 мая 2005 г.) / Э. Дато // Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. – Режим доступа : <http://www.sartraccs.ru/>. – Заголовок з екрана.

² Ведерникова, О. Н. Конфискация имущества как вид уголовного наказания: международный и зарубежный опыт [Електронний ресурс] / О. Н. Ведерникова // Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. – Режим доступа : <http://www.sartraccs.ru/>. – Заголовок з екрана.

³ Конфискация имущества итальянской мафии [Електронний ресурс] // Мафия : все о мафии и преступности. – Режим доступа : <http://sungat.ru/node/367>. – Заголовок з екрана.

Велика Британія. Для підвищення ефективності діяльності з протидії організованій злочинності, зокрема належного виявлення й розслідування, у деяких європейських країнах створюються спеціалізовані органи. Наприклад, з 1 квітня 2006 р. у Великій Британії діє Служба з боротьби з особливо небезпечною організованою злочинністю — SOCA (Serious Organised Crime Agency)¹, пріоритетними напрямками діяльності якої є: а) підвищення рівня обізнаності населення про організовану злочинність, про шкоду, яку вона завдає, й ефективність засобів боротьби проти неї; б) збільшення кількості повернутих коштів, одержаних незаконним шляхом, і кількості розкритих кримінальних справ; в) підвищення загроз для діяльності організованих злочинних угруповань у Сполученому Королівстві через відпрацьовані оперативні та слідчі дії та впровадження нових засобів протидії цьому явищу; г) співпраця з партнерами в самій країні й за кордоном для посилення діяльності щодо зменшення збитків, які завдані організованою злочинністю; д) визначення рівнів високоефективної допомоги партнерам Служби та у разі потреби отримання взаємної підтримки.

Досягнення роботи Служби оцінюються за такими критеріями:

1) здійснені службою операції повинні мати очевидний вплив на зменшення рівня організованої злочинності;

2) Служба підтверджує свою спроможність розладнати злочинні ринки й зашкодити самим злочинцям; злочинні угруповання вважають Велику Британію менш привабливою для здійснення своєї злочинної діяльності;

3) діяльність Служби сприятиме поглибленню знання та підвищенню рівня розуміння злочинних принципів і схем;

4) збільшення обсягів вилучених грошей і майна організованої злочинності, а за найбільш небезпечними злочинцями встановлення спостереження протягом усього їх життя, навіть після завершення терміну покарання².

¹ SOCA [Електронний ресурс] : Serious Organised Crime Agency. – Режим доступу : <http://www.soca.gov.uk>. – Заголовок з екрана.

² Шостко, О. Ю. Про доцільність створення Національної служби розслідувань (НСР) в Україні [Текст] / О. Ю. Шостко // Юрид. Україна. – 2007. – № 1. – С. 97.

У щорічній доповіді про діяльність Служби за 2007–2008 рр. наведені дані щодо її досягнень: а) у країні й за кордоном було конфісковано близько 90 т наркотиків класу А (збільшення на 20 % порівняно з попереднім періодом); б) ціна тільки кокаїну, який міг би бути проданим за вуличними цінами, складає 6 млрд фунтів стерлінгів; в) 46 повідомлень про загрозу вчинення злочинів було спрямовано понад 2,5 тис. організаціям приватного сектору; г) 2 тис. найбільш небезпечних злочинців стали об'єктом оперативної роботи Служби; д) судами країни у злочинців було конфісковано майна на суму понад 46 млн фунтів стерлінгів¹.

На сьогодні Міністерство внутрішніх справ Великої Британії основні зусилля спрямовує на зменшення шкоди, що спричиняється організованою злочинністю, а також на переосмислення її сутності.

Хоча ідентифікація, розкриття й ліквідація організованих злочинних груп, а також розшук і кримінальне переслідування злочинців або «основних гравців» злочинного бізнесу залишається важливим напрямком політики уряду, основний акцент на сьогодні переміщений на зменшення шкоди, спричиненої організованою злочинністю, а також на переосмислення сутності й природи організованої злочинності. Це передбачає пошук і визначення інших чинників, які сприяють діяльності організованої злочинності, і постановку альтернативних завдань, виконання яких буде зменшувати або повністю ліквідовувати ці можливості. У свою чергу, ця переорієнтація вимагає нововведень в оцінці рівня організованої злочинності для того, щоб ефективність боротьби вимірювалася ступенем відвернутої шкоди, а не такими тактичними засобами, як кількість арештів і засуджень та кількість проведених оперативних операцій².

Нідерланди. Специфікою цієї країни є те, що при розробці заходів протидії організованій злочинності важливою складовою є оцінка впливу негативних наслідків організованої злочинності, в основу якої також покладено концепцію збитків (шкоди). Найчастіше й доволі

¹ SOCA's Annual Report 2007/08 [Електронний ресурс] : Serious Organised Crime Agency. – Режим доступу: <http://www.soca.gov.uk/assessPublications/socaAnnualReport0708.html>. – Заголовок з екрана.

² Business views of organised crime [Електронний ресурс] : second ed. : Research Report 10 // Home Office. – Режим доступу : <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs08/horr10c.pdf>. – Заголовок з екрана.

ефективно зазначена концепція застосовується саме в цій країні. Виходячи із сучасного досвіду оцінювання організованої злочинності, особлива увага приділяється впливам організованих злочинних груп на суспільство, контрстратегіям, що використовуються ними, легальним і нелегальним ринкам збуту.

Не існує офіційного ранжирування організованих злочинних груп, які спричиняють найбільшу шкоду суспільству, як це робить Bundeskriminalamt. Тим часом науковці й практичні працівники вважають, що можна класифікувати ті види злочинів, які розглядаються як пріоритетні і включають суто організовану злочинну діяльність як таку, а також злочинність, пов'язану з насильством над особою, контрабанду наркотиків (зокрема, екстазі). Саме ті злочинні спільноти, які вчиняють ці види злочинів, вважаються такими, що завдають найбільшої шкоди. Це питання широко досліджується голландськими вченими¹.

Концепція збитків відіграє особливу роль під час вибору послідовності дій при розслідуванні організованої злочинної діяльності цільовими міжвідомчими командами – слідчими бригадами. При цьому беруться до уваги такі сфери, в яких завдається найбільша шкода суспільству: 1) злочини проти життя і здоров'я людини; 2) шкода особистому майну або особистій чи діловій сфері фізичної (юридичної) особи; 3) шкода урядовим та іншим державним органам управління (наприклад, шляхом корупції). Пріоритетними вважаються ті розслідування організованих злочинних груп, які охоплюють вищенаведені категорії².

При розробці слідчих заходів ураховується інформація за різними аспектами. На практиці часто існує зв'язок між тим видом злочину, який вчиняє група, та розрахунком розміру збитків. Яким чином слідчі команди здійснюють розстановку пріоритетів при розслідуванні кримінальних справ, було докладно проаналізовано в документі «Установлення пріоритетів для національної боротьби проти організованої злочинності» (*Prioriteitstelling bij het landelijk optreden tegen georganiseerde misdaad*), опублікованому Генеральною прокуратурою Нідерландів у 1997 р.³

¹ Measuring Organised Crime in Europe [Text] / T. V. Beken [and etc.] ; Institute for International Research on Criminal Policy, Gent University. – Maklu Publishers, 2004. – P. 192.

² Там само. – P. 193.

³ Там само.

Формально цей документ не надає переліку найбільш небезпечних контрстратегій, що використовують злочинці для захисту від викриття правоохоронними органами. Однак у ньому наводяться деякі приклади, такі як корупція; придбання інформації (обмеженого або службового використання); проникнення у стратегічні місця (на важливі посади); шантаж; контрспостереження/стеження з використанням різних приладів; розповсюдження чуток; агресивна поведінка стосовно розслідування та судового переслідування, наприклад, вчинення тиску на цивільних службовців та членів їх родин, створення умов для шантажу¹. Всі вони враховуються в практичній діяльності слідчих команд.

У цьому документі не надано переліку нелегальних ринків збуту, але вважаються найнебезпечнішими виробництво наркотичних засобів та нелегальна торгівля ними, зокрема екстазі. Таким чином, можна зробити висновок, що ринок амфетамінних стимуляторів оцінюється як такий, що спричиняє найбільшої шкоди.

На офіційному рівні вважається, що жоден легальний сектор країни не перебуває під значним негативним впливом організованої злочинності. Проте, зважаючи на те, що шкода урядовим та іншим органам державної влади розглядається як один із чотирьох важливих аспектів шкоди суспільству, можна зробити висновок, що державний сектор є такою сферою, яка є найбільш доступною для злочинців.

У плані з національної безпеки Нідерландів прийнято до уваги такий аспект злочинності, як завдана шкода громадянам і суспільству. Підкреслено, що найбільша небезпека та шкода спричиняється тими, хто систематично й постійно вчиняє злочини, оскільки така поведінка порушує правопорядок, руйнує правовий устрій².

Німеччина. Важливим складником оцінювання ефективності роботи правоохоронних органів є їх націлення на викриття найбільш небезпечних видів організованої злочинної діяльності. У статистиці федеральної кримінальної поліції Німеччини всі виявлені організовані

¹ Measuring Organised Crime in Europe [Text] / T. V. Beken [and etc.] ; Institute for International Research on Criminal Policy, Gent University. – Maklu Publishers, 2004. – P. 193.

² Organised Crime in the Netherlands [Text] / C. Fijnaut, Bovenkerk [and others]. – The Hague. – Kluwer Law International, 1998. – P. 78.

групи ранжуються за їх потенціалом. «Потенціал організованої злочинності» є показником (індексом), спрямованим на фіксацію організаційного, операційного рівня складності й професіоналізму злочинної групи. Індекс містить 50 показників, які були складені для допомоги слідчим. Ці показники визначались на підставі інформації, отриманої від опитування (дослідження) серед аналітиків, які розташували кожен показник за власною оцінкою його впливу на ідеально типову організовану групу¹.

Наприклад, у 2001 р. найвищий індекс потенціалу організованої злочинності було виявлено серед груп, які вчиняли екологічні злочини. За ними йшли групи, які вчиняли злочини податкові, у сфері комерційної діяльності й насильницькі злочини. За етнічним складом найвищий індекс мали групи, членами яких були представники країн колишньої Югославії, німці, турки, італійці. Саме злочинній діяльності цих організованих спільнот приділяється підвищена увага.

На наш погляд, визначення «потенціалу організованої злочинності» допомагає правоохоронним органам мати певну картину рівня небезпечності виявлених організованих груп, дозволяє з урахуванням даного індексу оцінювати ефективність своєї діяльності. Існування даного показника національним правоохоронним органам Німеччини виявляти великі за масштабом діяльності злочинні організації. Зокрема, щодо чисельності учасників в організованій групі, то у 2005 р. у середньому в кожній з них було виявлено по 16 осіб (4,5 % від усіх виявлених). Тридцять таких груп нараховували 50 і більше осіб².

Специфічним аспектом запобігання організованій злочинності також є концентрація уваги на зменшенні наявних або майбутніх можливостей для неї брати участь у легальному ринку (через кримінальні доходи від

¹ Lampe, K. Assessing Organized Crime : the Case of Germany [Text] / K. Lampe // ECPD Standing Group eNewsletter Organised Crime. – 2002. – No. 3 (September). – P. 17.

² 2005 Organised Crime Situation Report Federal Republic of Germany [Електронний ресурс] : Press-Release Summary : May 2006. – Режим доступу : http://www.bka.de/lageberichte/ok/2005kf/lagebild_ok_2005_kurzlage_englisch.pdf. – Заголовок з екрана.

Аналогічні дані по Україні свідчать, що 49 % груп налічували 3 особи, 45 % склались із 4–10 осіб, тільки 2,6 % усіх ОГ і ЗО включали від 11 до 20 осіб. (див.: Про результати боротьби з організованими групами і злочинними організаціями за 12 місяців 2005 р. [Текст] : інформ.-стат. зб. // Департамент інформ. технологій МВС України. – К., 2005. – С. 1–10.

злочинів, що перетворюються і набувають законного вигляду) за допомогою законодавчих, адміністративних та інших заходів.

6.3. Соціологічні методи оцінки ефективності діяльності органів досудового розслідування та прокурора у сфері протидії злочинності в європейських країнах

У численних дискусіях щодо проблеми ефективності постійно фігурує тема необхідності використання соціологічних методів. Це пояснюється тим, що на концептуальному (методологічному) рівні обговорення цих проблем визнано, що відповідні критерії та показники ефективності повинні переважно фіксувати зовнішній ефект правоохоронної діяльності, тобто її наслідки для суспільства, а за змістом – бути мірою задоволення певних соціальних (суспільних) потреб. Відповідно, необхідно застосовувати такі методи збору інформації про соціальні виміри змісту та наслідків правоохоронної діяльності, що є релевантними для подібних оцінок і забезпечують належну адекватність та «чутливість» саме для соціальних показників. На цій підставі робиться висновок про необхідність широкого використання саме соціологічних методів, що можуть бути реалізовані як шляхом розробки спеціальних методик, орієнтованих на специфічні показники правоохоронної діяльності, так і шляхом застосування стандартних методик, які апробовані в соціологічних дослідженнях інших аспектів суспільного життя (наприклад, методика оцінки рівня довіри населення до певних соціальних інститутів, методика виміру якості життя перш за все у площині оцінки рівня суспільної безпеки тощо).

Світова практика застосування соціологічних методів у процедурах оцінки ефективності правоохоронної діяльності має достатньо суперечливий характер і не дає підстав для надмірного оптимізму в оцінках результативності і навіть простої можливості використання цих методів, який досить часто можна знайти в публікаціях вітчизняних дослідників. Адже існує низка проблем методологічного та процедурно-методичного характеру, що мають бути розглянуті¹.

¹ Qualitative Approaches to Criminal Justice. Perspectives from the Field [Text] / ed. R. Pogrebin. – London : Sage Publishing, 2002. – P. 118.

Національна академія правових наук України

Інститут вивчення проблем злочинності
Національної академії правових наук України

Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні

Монографія

За загальною редакцією
академіка Національної академії правових наук України,
професора **В. І. Борисова**,
академіка Національної академії правових наук України,
професора **В. С. Зеленецького**

Харків
«Право»
2010

Рекомендовано до друку
вченою радою Інституту вивчення проблем злочинності
Національної академії правових наук України
(протокол № 10 від 23 грудня 2009 р.)

Рецензенти:

В. О. Коновалова – академік НАПрН України, професор, д-р юрид. наук;
В. В. Голина – член-кор. НАПрН України, професор, д-р юрид. наук;
О. В. Капліна – доцент, д-р юрид. наук;
В. І. Тютюгін – професор, канд. юрид. наук

Авторський колектив:

Вступ – *В. І. Борисов, В. С. Зеленецький*; розд. 1 – відп. ред. *В. С. Зеленецький*;
автори: підрозд. 1.1 – *Н. В. Сібільова*; підрозд. 1.2 – *О. В. Сердюк*; підрозд. 1.3 –
В. С. Зеленецький, Л. М. Лобойко; розд. 2 – відп. ред. *В. І. Борисов*; підрозд.
2.1 – *Л. В. Дорош*; підрозд. 2.2 – *В. І. Борисов, Л. М. Демидова, О. О. Пащенко*; підрозд.
2.3 – *Л. М. Демидова, О. М. Лемешко, О. О. Пащенко*; підрозд. 2.4 – *В. І. Борисов,*
Л. М. Демидова, О. О. Пащенко; розд. 3 – відп. ред. *В. С. Зеленецький*; підрозд. 3.1,
3.2, 3.3 – *В. С. Зеленецький, Н. В. Глинська*; підрозд. 3.4 – *В. С. Зеленецький,*
Л. М. Лобойко; розд. 4 – відп. ред. *Н. В. Сібільова*; підрозд. 4.1, 4.2 – *О. Г. Шило*;
розд. 5 – відп. ред. *В. Ю. Шенітько*; підрозд. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4 – *В. Ю. Шенітько,*
В. А. Журавель, Г. К. Авдєєва; розд. 6 – відп. ред. *О. Ю. Шостко*; підрозд. 6.1 –
О. Ю. Шостко, Т. Є. Дунаєва; підрозд. 6.2 – *О. Ю. Шостко*; підрозд. 6.3 –
О. В. Сердюк; підрозд. 6.4 – *О. Ю. Шостко*

П 78 **Проблеми** забезпечення ефективності діяльності органів кримі-
нального переслідування в Україні : монографія / кол. авт. ; за заг. ред.
В. І. Борисова, В. С. Зеленецького. – Х. : Право, 2010. – *** с.

ISBN 978-966-458-186-5

Монографію присвячено численним проблемам оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні та шляхам її забезпечення. У роботі розкривається, зокрема, ефективність застосування кримінально-правових норм, наводяться критерії оцінки результативності кримінально-процесуальної діяльності і судового контролю, визначаються чинники, що свідчать про ефективність організаційно-тактичних засобів досудового розслідування. При цьому певна увага у монографії відводиться аналізу міжнародного досвіду в цій сфері.

Для науковців, працівників правоохоронних і судових органів, викладачів, аспірантів та студентів юридичних навчальних закладів.

ББК 67.9(4УКР)73

Зміст

Вступ	6
-------------	---

Розділ 1

КРИМІНАЛЬНЕ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Кримінальне переслідування та його суб'єкти (органи дізнання, органи досудового слідства та прокурор)	15
1.2. Теоретичні аспекти оцінювання ефективності в правовій сфері.....	47
1.3. Критерії, показники та суб'єкти оцінки ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні	59
Висновки до розділу 1	84

Розділ 2

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ НОРМ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ТА ПРОКУРОРОМ

2.1. Поняття, структура та види кримінально-правових норм.....	87
2.2. Поняття, ознаки та стадії застосування кримінально- правових норм органами досудового розслідування та прокурором	104
2.3. Ефективність застосування кримінально-правових норм органами досудового розслідування та прокурором: поняття, критерії та показники	121
2.4. Актуальні проблеми забезпечення ефективності застосування кримінально-правових норм органами досудового розслідування та прокурором і шляхи її підвищення	136
Висновки до розділу 2	146

Розділ 3
ЕФЕКТИВНІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО
РОЗСЛІДУВАННЯ ТА ПРОКУРОРА

3.1. Поняття та зміст кримінально-процесуальної діяльності органів досудового розслідування та прокурора.....	149
3.2. Структурно-функціональний підхід до оцінки ефективності кримінально-процесуальної діяльності органів досудового розслідування та прокурора.....	197
3.3. Інструментарій оцінки кримінально-процесуальної діяльності органів досудового розслідування та прокурора.....	211
3.4. Загальні напрями підвищення ефективності діяльності органів досудового розслідування та прокурора.....	228
Висновки до розділу 3	243

Розділ 4
ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
НА ДОСУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ

4.1. Зміст і види судової діяльності на досудовому провадженні.....	247
4.2. Роль та значення судової влади в оптимізації діяльності органів досудового розслідування та прокурора	258
Висновки до розділу 4	273

Розділ 5
ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ТАКТИЧНИХ ЗАСОБІВ
ЗДІЙСНЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

5.1. Поняття організаційно-тактичних засобів та їх значення для оптимізації досудового розслідування	276
5.2. Критерії та показники визначення ефективності організаційно-тактичних засобів здійснення досудового розслідування	295

5.3. Роль типових систем тактичних прийомів у підвищенні ефективності провадження окремих слідчих дій	308
5.4. Тактичні операції як засіб підвищення ефективності вирішення завдань розслідування	334
Висновки до розділу 5	352

Розділ 6

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ТА ПРОКУРОРА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

6.1. Основні критерії оцінки ефективності діяльності органів досудового розслідування та прокурора в європейських країнах у сфері протидії злочинності	354
6.2. Досвід окремих європейських країн щодо оцінки ефективності діяльності органів досудового розслідування та прокурора у сфері протидії злочинності	364
6.3. Соціологічні методи оцінки ефективності діяльності органів досудового розслідування та прокурора у сфері протидії злочинності в європейських країнах	379
6.4. Пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності органів кримінального розслідування та прокурора в Україні у сфері протидії злочинності з урахуванням позитивного європейського досвіду	385
Висновки до розділу 6	391