

О. Шостко, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Нові європейські ініціативи і підходи до протидії організованій злочинності

Євроінтеграційні процеси, які задекларувала Україна, мусять відбитися і на сприйнятті нею загальноєвропейської політики протидії організованій злочинності.

Зауважимо, що зарубіжний та міжнародний досвід щодо цієї проблеми ще недостатньо повно досліджено вітчизняними науковцями. Окремі аспекти європейського досвіду запобігання організованій злочинності з кримінально-правових і кримінологічних позицій розглянуто у наукових працях О. Джужі, В. Дрьоміна, А. Закалюка, Т. Качки, А. Савченка, Т. Серватко, С. Морозенка, М. Корнієнка, М. Хавронюка.

Слід мати на увазі, що в даний час порівняно з 90-ми роками минулого століття проблема організованої злочинності розглядається європейськими державами набагато серйозніше, ставши глобальним пріоритетом у діяльності Європейського Союзу.

На жаль, попри багаточисленні декларації щодо загроз, які несе організована злочинність національній безпеці України¹, запобігання і нейтралізація цієї загрози поки не стала пріоритетом держави. Свідченням цьому є відсутність стратегії протидії організованій злочинності і адекватного законодавчого забезпечення. А головне, проголошені декларації щодо декриміналізації суспільства не перетворились у реальні дії. Система побудови правоохоронних органів і процесуальне законодавство України не відповідають вимогам часу². Відсутнє всебічне вивчення феномену організованої злочинності, яке «не

¹ Національна безпека визначається як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» (див.: Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.)

² Див.: *Шостко О. Ю.* Питання забезпечення протидії організованій злочинності у проєкті КПК України // *Боротьба з організ. злочинністю і корупцією (теорія і практика):* Наук.-практ. журнал. – Вип. 17. – 2007. – С. 135–143

вкладається у такі звичні схеми і характеристики кримінального права»¹.

Статистичні дані свідчать про переважно формальні підходи у роботі спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю системи МВС і СБУ, а також відповідних прокурорів, що здійснюють нагляд за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими установами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю, викриття найбільш очевидних злочинів і найменш законспірованої діяльності. Ще 7 років тому В. В. Сташис звертав увагу на той факт, що організовані злочинні формування проникають у легальні комерційні структури, залучають до своєї діяльності корумпованих працівників, співробітників правоохоронних органів, контролюють десятки господарюючих суб'єктів. Вони мають, так би мовити, «своїх людей» і в системі органів управління державним і комунальним майном². Однак питома вага організованих груп (ОГ) і злочинних організацій (ЗО), що мали корупційні зв'язки, згідно зі звітністю МВС, становить 3 % від усіх виявлених ОГ і ЗО³.

В Україні середня кількість виявлених учасників організованих груп і злочинних угруповань в середньому дорівнює 4 особам, в Іспанії — 8, у Польщі — 11, у Німеччині (2004 р.) у середньому на 1 організовану групу припадало 18 підозрюваних⁴.

Знаний дослідник організованої злочинності Ян ван Дайджик вважає, що на світовому рівні кількість зареєстрованих поліцією справ, пов'язаних з організованою злочинністю, є обернено пропорційною серйозності проблеми⁵. Тому можна констатувати, що в нашій країні організована злочинна діяльність характеризується високим ступенем латентності.

У той же час міжнародна організована злочинність стала справжнім монстром з обігом у 2 трильйони американських доларів, що загрожує демократії у всьому світі і підживлює вже існуючий небезпечний рівень

¹ Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн.; кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. – К., 2007. – С. 294.

² Див.: Сташис В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2001. – № 2. – С. 163.

³ Див.: Шостко О. Ю. Питання забезпечення протидії організованій злочинності у проєкті КПК. – С. 136.

⁴ Organised Crime Situation report 2004 /org//www. coe. int/.../economiccrime anisedcrime/Organised%20Crime%20Situation%20Report%202004. pdf

⁵ Див.: Шостко О. Ю. Вказ. праця. – С. 137.

глобальної нерівності, говориться у новітньому дослідженні, проведеному під егідою ООН (the State of the Future survey by the World Federation of United Nations Associations)¹.

Оцінки щорічних прибутків злочинних угруповань у всьому світі приголомшують: їх дохід дорівнює ВВП Великої Британії або є в 2 рази більшим, ніж разом взяті оборонні бюджети країн.

Як вважає Д. Глен, керівник асоціації проекту Міленіум і один із авторів доповіді, результати такого процесу усвідомлюються світом, а саме те, що урядові рішення можуть продаватись і куплятись. Він продовжує: «Що буде, якщо організована злочинність прийме рішення про те, що замість покупки і продажу кокаїну або героїну, вона збереться купляти і продавати урядові рішення? Це є загроза для демократії»².

Тільки меншість політичних хабарів, що платяться щорічно, спрямовуються на підкуп державних службовців у країнах, що розвиваються. Більшість хабарів платяться чиновникам із більш заможних країн, в яких для прийняття рішення потрібні великі суми грошей.

Значна частина доходів, більш ніж 520 мільярдів доларів, яка обертається у світовому тіньовому секторі, отримана від підробок товарів та піратської продукції. Торгівля наркотиками є другим за величиною злочинним бізнесом, надаючи злочинцям, за оцінками експертів, 320 мільярдів доходів виторгу. Торгівля людьми у порівнянні з ними, є «найменшою» індустрією, але, можливо, найбільш пагубною. Вона оцінюється у 44 мільярди. За даними ООН, до 27 млн осіб в даний час утримуються у рабстві, що набагато перевищує пік торгівлі африканськими рабами³.

На жаль, офіційна звітність не надає можливості дослідити яку, хоча б приблизну частку становлять представники вітчизняної організованої злочинності у цих цифрах.

З урахуванням вищенаведених даних протидія організованій злочинності у XXI столітті вже не може бути на рівні минулого сторіччя.

Контроль над організованою злочинністю дедалі більше стає частиною міжнародної політики ЄС. У 1998 р. держави, які приєднались до

¹ Organised crime: the \$2 trillion threat to the world's security// <http://www.guardian.co.uk/world/2007/sep/12/topstories3.mainsection>

² За оцінками даного дослідження половина з цих грошей виплачується як хабар. 225 найбагатших людей світу заробляють стільки ж, скільки 2,7 млрд найбідніших людей планети, які складають 40 % людства. І хоча демократія перебуває на підйомі, оскільки майже половина людства проживає у демократичних країнах, існує небезпека руйнування цих країн за допомогою «культури» хабарництва.

³ Organised crime: the \$2 trillion threat...

членства в ЄС у 2004 р., підписали Попередній пакт щодо організованої злочинності для прийняття західноєвропейської політики в цій царині, тобто імплементації спільного доробку у сфері протидії організованій злочинності¹.

Враховуючи цю обставину, Європейська Комісія запропонувала створити європейський форум з проблем запобігання організованій злочинності, який займатиметься різними аспектами запобігання її проявам, як-от: економічні й фінансові злочини, законне й незаконне виробництво товарів, торгівля людьми й корупція. У такий спосіб ще раз підтверджено прагнення посилювати боротьбу проти серйозних організованих і транснаціональних злочинів².

Відповідно до Європейської стратегії безпеки, прийнятій 12 грудня 2003 р., організована злочинність поряд із тероризмом і регіональними конфліктами розглядається як одна з основних загроз для європейських країн. Тому контроль над організованою злочинністю вважається найвищим пріоритетом для ЄС. Підкреслимо, що «краща координація в політиці зовнішніх дій у сфері правосуддя і внутрішніх справ розглядається як вирішальна в боротьбі як проти тероризму, так і організованої злочинності»³.

У 2004 р. Рада Європи затвердила Гаагську програму створення «зони свободи, безпеки і справедливості» на 2005–2010 рр., одним із завдань якої є перехід від реактивного до проактивного (тобто запобіжного) підходу у сфері протидії організованій злочинності⁴. У розвиток цієї програми було заплановано, що Європол буде готувати доповідь — «Оцінка загроз з боку серйозних форм організованої злочинності». У 2006 р. вийшла перша доповідь.

Нещодавно опубліковано нову доповідь «Оцінка загроз організованої злочинності 2007» — ОКТА (ОСТА)⁵. На її основі на засіданні Ради ЄС з питань юстиції і внутрішніх справ 12–13 червня 2007 р. були прийняті такі висновки щодо спрямованості пріоритетів ЄС у сфері боротьби з організованою злочинністю.

¹ Organised Crime in Europe. Concept, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond. – Ed. by C. Fijnaut and L. Paoli. – Springer, 2004. – P. 12.

² Paoli L., Fijnaut C. Organised Crime in Europe // Criminology in Europe. – 2006. – Vol. 5. – № 1. – P. 3, 12–13.

³ Paoli L., Fijnaut C. Organised Crime in Europe. – P. 13.

⁴ The Hague Programme – Ten priorities for the next five years/ http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/08_organised_crime_en.pdf

⁵ ОСТА 2007 [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf).

1. Отримані дані та висновки ОКТА 2007 мають бути враховані при розробці національних пріоритетів, а також впроваджені через підтримку спільних операцій між країнами-членами, зокрема тими, які мають схожі проблеми.

2. Боротьба з організованою злочинністю повинна зменшити загрозу і збитки від неї за допомогою вирішення таких завдань:

а) переборення перешкод, що заважають руйнуванню організованих груп, враховуючи масштаби їх діяльності або впливи; б) створення перепон до проникнення організованої злочинності у суспільство (у державну адміністрацію, економіку), особливо зловживання нею легальними бізнес-структурами (зокрема, транспортним сектором); в) не допускати зловживань технологіями з боку організованої злочинності.

Рада, базуючись на даних ОКТА 2007, визначила такі пріоритетні кримінальні ринки, які потребують особливої уваги з боку правоохоронних органів: незаконний обіг наркотиків, особливо синтетичних, контрабанда і торгівля людьми, що пов'язані з нелегальною міграцією, шахрайство, перш за все, високооподаткованими товарами, незаконне повернення ПДВ, підробкою євро, товарів, крадіжки інтелектуальної власності, відмиванням брудних грошей. У порівнянні з попередніми роками, головні кримінальні ринки не змінились.

Нові підходи до протидії організованій злочинності знайшли відображення у міжнародно-правових документах, що націлюють країни на застосування проактивних методів запобігання організованій злочинності.

Проактивний підхід не обмежується діями по розкриттю злочину або заходами із загального запобігання злочинів, що спрямовані на широкі кола населення¹. Проактивний підхід у діяльності правоохоронних органів передбачає переорієнтацію від злочину на злочинця, широке застосування спеціальних (негласних) методів викриття організованої злочинної діяльності.

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 орга-

¹ Organised Crime in Europe... – P. 338.

нізацій, бандитизм, тероризм¹. З метою ефективної боротьби з корупцією у ст. 50 Конвенції ООН проти корупції передбачено також низку спеціальних методів розслідування.

До спільних заходів щодо боротьби із організованою злочинністю на теренах ЄС залучаються як представники національних правоохоронних органів, так і різноманітні міжнаціональні структури. Одним з найбільш ефективних є інститут спільних слідчих груп². Правовою основою його впровадження стали положення ст. 13 Конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах між країнами-членами ЄС від 12 липня 2000 р.³ Нею передбачена можливість утворення уповноваженими органами країн-членів ЄС спільних слідчих груп для провадження конкретних заходів на певний визначений період часу (за умови наявності відповідної угоди між країнами). Кожна країна може ініціювати утворення такої групи у разі необхідності розслідування транснаціонального злочину.

І хоча ст. 19 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та ст. 49 Конвенції ООН проти корупції, що ратифіковані Україною, передбачено створення спільних слідчих груп із розслідування найбільш небезпечних злочинів, у тому числі транскордонних, українські правоохоронні органи ще не скористалися цими законодавчо закріпленими нормами⁴.

Однією з перших ознак розбудови нової європейської системи внутрішньої безпеки стало заснування регіональної міжурядової організації — Європейського поліцейського відомства (Європолу).

Рішення Ради ЄС про участь Європолу у спільних слідчих командах (JITs) оформлено Протоколом від 28 березня 2002 р., який вступив у силу 29 березня 2007 року. Даним Протоколом також вносились поправки до європейської конвенції про Європол⁵. Саме цей протокол заклав юридичну основу для функціонування спільних слідчих команд.

¹ *Recommendation* Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to member states on «special investigation techniques» in relation to serious crimes including acts of terrorism//<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

² Council Document 11037/05 // <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11037.en05.pdf>.

³ Official Journal of the European Communities. – OJ C 197 of 12. 07. 2005.

⁴ Чинний КПК України не передбачає можливостей утворення міжнародних спільних слідчих груп.

⁵ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11037.en05.pdf>.

Згідно з рішенням від 8 липня 2005 року, всі держави-члени повинні призначити національного експерта з роботи спільних слідчих команд для підтримки впровадження цього ефективного засобу і поширення інформації як щодо труднощів, так і взірцевого досвіду, пов'язаного з роботою даних груп¹.

На зустрічі експертів у 2006 році Євроюстом і Європолем були поширені рекомендації із практичного застосування законодавства країн-членів, що регулює роботу таких команд².

Рада рекомендувала, щоб завжди, коли є необхідність, у випадках компетентності Європолу, країни запрошували його брати участь у розслідуванні кримінальних справ, а також інформували щодо майбутнього співробітництва у цій сфері. У країнах ЄС відповідно до Європейської Конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах провадяться активні заходи, спрямовані на збільшення оперативності та ефективності різних форм правової допомоги, для розслідування злочинів, вчинених на територіях різних країн, утворюються спільні слідчі групи, до складу яких включаються представники правоохоронних органів відповідних країн. Діяльність таких слідчих груп є дуже ефективною. На території ЄС інститут видачі (екстрадиції) правопорушників відходить у минуле, замість цього запроваджено нову форму заходів кримінально-процесуального примусу — загальноєвропейський ордер на арешт, відповідно до якого судовий дозвіл на затримання правопорушника, виданий в одній країні ЄС, є чинним на території усіх країн-членів.

За даними Міністерства юстиції України, співробітництво України з Європолем і Євроюстом здійснюється на підставі двосторонніх домовленостей за програмами, які переважно є внутрішніми програмами Євросоюзу. Більш активною є співпраця України з Європолем. Однак Україна не має повноправного членства ні в Європолі, ні в Євроюсті, а бере участь лише в окремих заходах цих організацій *ad hoc*.

На наш погляд, було б доцільно врахувати досвід Російської Федерації, що стала однією з перших країн, які не входять у систему ЄС, що почала співробітничати з Європолем (відповідна Угода була підписана 6 листопада 2003 р. в Римі (Італія) на самміті Росія — Євросоюз). Тому підписання безпосередньої угоди з цією організацією вбачається вельми нагальним кроком для підвищення ефективності заходів із протидії організованій злочинності в Україні.

¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11037.en05.pdf>.

² Там само.

Необхідно враховувати і перспективи співпраці України з Євроюстом (Eurojust) — колективним органом ЄС, метою якого є надання допомоги країнам-членам спільноти у розслідуванні злочинів, прискорення координації роботи компетентних органів (тих, що виконують слідчі функції)¹. Для України є важливим те, що Євроюст для виконання своїх завдань уповноважений укладати угоди і встановлювати співробітництво з третіми країнами, що не є членами ЄС. Беручи до уваги, що допомога і підтримка Євроюста у кримінальному переслідуванні злочинців — членів організованих спільнот, яку він надає за запитами країн, сприяє скорішому знешкодженню організованих груп та злочинних організацій, вкрай важливим є підписання відповідної міжнародної угоди з цією організацією. Тим паче, що робочі органи ЄС закликають держави розширювати оперативне співробітництво між компетентними органами, особливо у рамках двосторонніх і багатосторонніх механізмів і угод.

Боротьба з організованою злочинністю вимагає застосування найсучасніших технічних засобів. Дедалі частіше використовуються методи, взяті з арсеналу спецслужб. Слід мати на увазі, що поліцейські заходи в західних країнах, з огляду на вітчизняний кримінальний процес та ОРД, поєднують у собі розшукові, оперативно-розшукові заходи і слідчі дії².

На важливість використання розвідувальних даних та збирання оперативних відомостей про активність організованих груп та злочинних організацій для ефективного міжнародного співробітництва вказано у Дублінській декларації «Протидія організованій злочинності через партнерство», прийнятій на першому європейському конгресі з партнерства між державним і приватним сектором у питаннях боротьби з організованою злочинністю 20–21 листопада 2003 р³.

Наприклад, у ФРН з метою постійного одержання первинної та подальшої криміналістично значущої інформації здійснюється робота у межах аналітичної розвідки — комплексного організаційно-тактичного заходу, що здійснюється спецпідрозділами по боротьбі з організованою злочинністю⁴.

¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11037.en05.pdf>.

² Див.: *Погорецький М. А.* Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі: Монографія. – Х., 2007. – С. 89.

³ The Dublin Declaration <http://www.tocpartnership.org/orgcrime2003/website.asp?page=dublin>

⁴ Див.: *Корнієнко М. В.* Протидія організованій злочинності в країнах ЄС та США. – К., 2002. – С. 118.

Серцевиною Європолу визнається його аналітичний відділ. Нині в його складі працює понад 30 висококваліфікованих аналітиків, що здійснюють розробку широкого спектру проектів, які мають як стратегічне, концептуальне спрямування (наприклад, підготовка щорічних доповідей про стан організованої злочинності в межах ЄС), так і оперативне призначення. Європол відкриває для поліцейських практиків при здійсненні кримінального переслідування нові шляхи та можливості використання достовірної інформації про специфічні кримінальні сфери чи злочинні угруповання¹.

В останні роки впроваджується новий напрям у протидії злочинності, і зокрема, організованої — 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 злочинців².

Згідно з доповіддю комітету з цивільних прав, правосуддя та внутрішніх справ Європейського Парламенту від 23 травня 2007 р., існуюче законодавство країн потребує пристосування до нових стратегій розслідування щодо організованої злочинності. Автор доповіді, Біл Дан (депутат від Великої Британії), вважає, що зміни потрібні в таких сферах, як «отримання доказів та їх допустимість, або отримання фінансової інформації з метою ідентифікації, а потім і знешкодження доходів від злочинів»³.

У доповіді наголошується, що відповідні органи влади повинні невідкладно запровадити адекватні заходи і методи, які враховують реальність.

Раді ЄС рекомендовано вимагати від нових країн-членів, де це є можливим, використання спеціальних методів (технік) розслідування і поширювати створення спільних слідчих груп як частини переслідування

¹ Офіційний сайт Європолу. – http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content_jit&item=jit_historical_background

² *Tilley N., Dando J.* Problem-Oriented Policing, Intelligence-Led Policing and the National Intelligence Model
http://www.jdi.ucl.ac.uk/downloads/publications/crime_science_short_reports/problem_oriented_policing.pdf.

³ MEPs to call for «significant legislative progress» in the fight against organized crime// http://www.europarl.europa.eu/news/expert/briefing_page/6439-141-05-21-20070508BRI06438-21-05-2007-2007/default_p001c020_en.htm

і викриття «ультраскладного співробітництва між різними злочинними групами». Для покращання розуміння діяльності організованої злочинності рекомендовано ефективніше здійснювати інформаційний обмін між головними діючими особами, які разом із зосередженим та установленим статистичним інструментарієм будуть впевнені, що відомості, якими обмінюються правоохоронні органи, не тільки забезпечують точну оцінку організованої злочинності, але є порівняльними і надають раціональну, чітку стратегію і рекомендації для дій, які правоохоронні органи можуть застосувати.

У доповіді наголошено на «необхідній автономності» для Європолу і Євроюста і надання їм «повної влади на ініціативу в межах їх сфер відповідальності». Це надасть можливість цим органам стати лідерами у боротьбі з організованою злочинністю у рамках ширшої Європи. Однак у доповіді міститься застереження, щоб ці розширені повноваження не заміняли діяльність національних компетентних органів і не привели до дублювання їх функцій і диспропорцій, і щоб будь-які дії вищезазначених європейських структур були під пильною парламентською увагою¹.

Підкреслюється, що традиційні підходи правоохоронних органів не спрацьовують. Специфічним аспектом запобігання організованій злочинності є концентрація уваги на зменшення наявних або майбутніх можливостей для неї брати участь у легальному ринку (через кримінальні доходи від злочинів, що перетворюються і набувають законного вигляду) за допомогою законодавчих, адміністративних та інших заходів.

З огляду на все вищезначене, Україні потрібно узгодити форми і методи боротьби з організованою злочинністю згідно з підходами ЄС та РЄ, визнати загальноприйняті в європейських державах процедури протидії організованій злочинності та іншим небезпечним злочинам, а для цього внести відповідні зміни у законодавство, а також прийняти нові закони, підписати двосторонні угоди з Європолем і Євроюстом, брати участь у спільних заходах країн ЄС в боротьбі з організованими групами і злочинними організаціями, у тому числі тими, що мають транскордонний характер.

У подальшому нами будуть досліджуватися саме можливості гармонізації українського законодавства з конкретними положеннями та рекомендаціями, прийнятими в рамках ЄС та РЄ, які безпосередньо стосуються протидії організованій злочинності.

¹ MEPs to call for «significant legislative progress»...