

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Дане дослідження присвячено вивченню досвіду зарубіжних держав з запобігання організованій злочинності. В статті проводиться аналіз інституцій окремих держав (Польща, США, Хорватія, Італія, Великобританія, Нідерланди), предметом діяльності яких є запобігання організованій злочинності.

Ключові слова: організована злочинність, зарубіжний досвід, зарубіжна практика, запобігання організованій злочинності.

Актуальність теми. Досліджуючи організовану злочинність, ми з'ясували, що вона є явищем, яке по-різному розуміється і трактується науковцями в залежності від їхньої професійної кваліфікації. Так само різниться зміст організованої злочинності в залежності від конкретної держави, яка веде боротьбу з такою злочинністю. Це зумовлено специфікою злочинності в кожній окремій державі. Так, наприклад, у складі організованої злочинності в одних країнах переважає тероризм та торгівля людьми, а в інших – злочини, предметом яких є наркотичні засоби і т.д.

Проте без сумніву можна стверджувати, що організована злочинність – це найскладніше і найнебезпечніше антисуспільне явище, що не має державних кордонів і масштаби якого у сучасних умовах розвитку України становлять реальну загрозу державі і суспільству. Характерними її рисами є: вторгнення в економіку держави і перетворення її на тіньову економіку; поширення контролю організованих злочинних угруповань і організацій над діяльністю банків і фінансово-кредитних систем, інвестиційними надходженнями, приватизаційними процесами; втручання у митну справу; пристосування і втручання в розвиток ринкових відносин; блокування ефективних процесів реформ; встановлення контролю над прибутковими видами злочинної діяльності (наркобізнес, проституція, азартні ігри, нелегальна торгівля зброєю, контрабанда, незаконна міграція і торгівля людьми, трансплантація людських органів та ін.); проникнення в органи державної влади та правоохоронні органи; зрощення з міжнародною злочинністю тощо [2, с.3]. Тому, вивчення зарубіжного досвіду у боротьбі з організованою злочинністю має на меті декілька завдань: це і уніфікація заходів запобігання та боротьби з організованою злочинністю в міжнародному масштабі, використання зарубіжного досвіду по боротьбі з організованою злочинністю.

Актуальність цього питання обумовлюється також тим, що організована злочинність за своєю природою схильна до порушення націона-

льних кордонів, тому суміжні держави повинні об'єднувати свої зусилля у боротьбі з цим небезпечним явищем. Вирішення проблеми боротьби з організованою злочинністю вимагає подолання національних кордонів і поглиблення соціального контролю над різноманітною і динамічно змінюваною організованою злочинністю в рамках дотримання фундаментальних прав людини. Боротьба з нею у новому столітті ще більшою мірою об'єднає зусилля різних правоохоронних органів на міждержавному рівні [2, с.3].

Ступінь наукової розробки проблеми. Зарубіжний досвід запобігання організованій злочинності розглянуто в роботах Л.С. Верченко, О.М. Джужі, В.М. Дрьоміна, І.М.Гриненко, В.Л. Грохольського, О.М. Костенка, С.В. Морозенка, Б.В. Романюка, А.В. Савченка, Т. Серватко, Є.Д. Скулиша, В.А. Тимошенка, В.О. Тулякова, М.І. Хавронюка, О.Ю. Шостко.

Метою даної статті є дослідження та порівняння досвіду (практики) зарубіжних країн у сфері запобігання організованій злочинності.

Виклад основного матеріалу. Спершу ми маємо зазначити, що згідно з визначенням Ради ЄС від 28 травня 2001 р., запобігання — це діяльність, що охоплює всі заходи, які сприяють скороченню злочинів, а також зменшенню відчуття небезпечності (небезпеки) у громадян як кількісно, так і якісно безпосередньо за допомогою утримання від злочинних дій або через політику і втручання, спрямовані на зменшення можливостей для вчинення злочинів, а також через впливи на причини злочинності. Виокремлюючи напрями запобігання організованій злочинності О.Ю. Шостко зазначає, що головними напрямами є соціальне запобігання, реабілітаційний підхід, ситуаційне запобігання, стратегії правоохоронних органів, спрямовані на своєчасне виявлення і покарання злочинців [11, с.199]. На цій підставі ми маємо зробити висновок про те, що запобігання організованій злочинності не зводиться лише до діяльності правоохоронних інституцій, воно є глибшим за змістом та має взає-

мопов'язані напрями, що обумовлюють різноманітність способів, методів та заходів запобігання організованій злочинності.

Так, у сфері протидії організованій злочинності можна виокремити два основні підходи – традиційний і нетрадиційний. Перший (традиційний), пов'язаний, насамперед, з належним функціонуванням системи кримінальної юстиції охоплює діяльність з розробки: 1) незалежного кримінального законодавства, особливо щодо відмивання брудних грошей і конфіскації злочинно отриманих коштів; 2) процесуального законодавства, передусім того, яке стосується співпраці у сфері правової допомоги (наприклад співробітництва в рамках Євроюсту); 3) засобів й ресурсів, що дозволяють адекватно провадити розслідування по цій категорії справ (спеціалізовані центральні агентства боротьби з небезпечними організованими угрупованнями).

Другий (нетрадиційний) – охоплює запобіжну діяльність і включає різного роду підходи на рівні громади (надання громадянам інформації щодо різних збитків і ризиків, що тягне за собою організована злочинність, упровадження гарячих ліній; участь у роботі різних громадських організацій), а також регуляторну політику [9, с.177].

Предметом нашого дослідження є перший (традиційний) підхід до запобігання організованій злочинності в зарубіжних державах. Для цього ми розглянемо досвід окремих країн: Великобританії, Італії, США, Хорватії, Нідерландів та Польщі. Ці держави обрані нами не випадково: шляхом порівняння практики запобігання організованої злочинності в державах з різною правовою традицією та рівнем розвитку ми будемо намагатися показати найбільш суттєві риси інституційного забезпечення запобігання організованої злочинності.

Так, маємо зауважити, що до цього часу більшість європейських країн дотримується традиційного підходу у боротьбі з організованою злочинністю за допомогою органів, що входять до системи кримінальної юстиції. Тільки деякі країни впроваджують адміністративний підхід. Серед них – Нідерланди, де не вважають традиційний підхід головним у протидії організованій злочинності. З 90-х років у країні почалося впровадження нової запобіжної моделі, яка доповнювала можливості правоохоронних органів. У 2003 році в Нідерландах було прийнято закон про стимулювання чесної оцінки урядом. Цей закон сприяє перевірці кримінального минулого заявників на отримання ліцензій, субсидій, або тендерів, таким чином захищаючи уряд від нена-

вмисного надання нових можливостей для вчинення злочинів. Для проведення такої перевірки адміністрація повинна мати доступ до відповідної інформації. Центральна або місцева адміністрація – головна діюча особа у запобіганні злочинності за допомогою адміністративного підходу. Стаття 3 вищезгаданого закону містить додаткові підстави для відкликання наданих дозволів, якщо місцевий уряд (мерія) має обґрунтовані підстави вважати, що існує серйозна загроза того, що: дозвіл буде використано для фінансових переваг вже вчинених злочинів (відмивання грошей), дозвіл буде сприяти вчиненню злочинів, злочини будуть вчинені для отримання самого дозволу (хабарі офіційним особам). Потрібно звернути увагу на той факт, що для відкликання ліцензії не потрібне обов'язкове засудження власника за вчинення того чи іншого злочину, достатньо просто обґрунтованої підозри щодо його злочинних дій. Крім того, масштаби системи перевірки благонадійності згідно закону обмежені окремими галузями індустрії, які є найбільш уразливими до проникнення в них організованої злочинності. Це готельний і ресторанный бізнес, індустрія надання секс послуг, промислове і житлове будівництво, переробка сміття, транспорт [10, с.109].

Отже, боротьба з організованою злочинністю в Нідерландах має превентивний характер: дана функція покладається на місцеві виконавчі органи влади. Звісно, боротьба з організованою злочинністю на наступних за попередженням стадіях, здійснюється правоохоронними органами різних видів. Виокремлюють два підходи до інституціонального забезпечення запобігання та боротьби з організованою злочинністю: в першому випадку запобігання організованій злочинності здійснюють правоохоронні органи взагалі, без створення спеціальних органів, покликаних запобігти організованій злочинності. В другому випадку створюються спеціалізовані органи.

Другий варіант є більш цікавим для залучення зарубіжного досвіду, тому ми розглянемо його на прикладах США, Великобританії, Італії, Польщі та Хорватії.

Так, для підвищення ефективності діяльності з протидії організованій злочинності, зокрема, належного виявлення й розслідування, у деяких європейських країнах створюються спеціалізовані органи.

Система правоохоронних органів США є складним конгломератом нейтралізованих (федеральних) і децентралізованих (місцевих) структур. Завдання боротьби з організованою злочинністю тією чи іншою мірою покладені на фе-

деральні правоохоронні відомства, яких у США нараховується більше семидесяти. У складній багатосуб'єктній системі федеральних правоохоронних органів США все ж таки можна виділити кілька головних міністерств, які відіграють провідну роль у боротьбі з організованою злочинністю в країні: 1) федеральне бюро розслідувань (у діяльності сучасного ФБР пріоритетним є напрям боротьби з організованою злочинністю); 2) державна атторнейська служба (прокуратура); 3) велике журі (Велике журі складається з 23 присяжних та є органом досудового розслідування і віддання до суду, воно не розглядає кримінальні справи і не виносить обвинувальних вироків. Результатом розгляду справи Великим журі може бути або її припинення, або направлення до суду з обвинувальним висновком) [1, с.142-144].

Крім того, відповідно до Програми боротьби з організованою злочинністю федеральним урядом США створено об'єднання «Ударні сили». Головне завдання «Ударних сил», що діють під загальним керівництвом Міністерства юстиції США та в тісному контакті з правоохоронними органами штатів, полягає у виявленні груп організованої злочинності. До обов'язків «Ударних сил» віднесено пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва. Правовий режим діяльності «Ударних сил» визначається кримінально-процесуальним законодавством та спеціальними інструкціями Міністерства юстиції США [8, с.84].

Таким чином, маємо зауважити, що запобігання організованій злочинності в США ведеться на двох рівнях: загальному та спеціальному.

В Великобританії з 1 квітня 2006 р. діє Служба по боротьбі з найбільш небезпечною організованою злочинністю SOCA (Serious Organised Crime Agency), пріоритетними напрямками діяльності якої є: 1) підвищення рівня обізнаності населення про організовану злочинність; 2) збільшення обсягу повернених коштів, отриманих незаконним шляхом і числа розкритих кримінальних справ; 3) підвищення загрози для діяльності організованих злочинних угруповань у Великобританії завдяки відпрацьованим оперативним і слідчим діям, а також впровадженню нових способів боротьби з цим явищем [9, с.180].

Отже, у Великобританії для запобігання організованій злочинності створено окрему інституцію, проте предметом її діяльності є лише особливо небезпечна організована злочинність.

В Італії, з метою посилення боротьби з організованою злочинністю, Парламент країни за-

снував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю, а також окружні управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління по боротьбі з мафією та слідче управління по боротьбі з мафією. Крім того, в складі Генеральної прокуратури Італії створено оперативно-слідче управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією. Таким чином, Національне управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією, окружне управління й оперативно-слідче управління по боротьбі з організованою злочинністю складають систему багатofункціональних, спеціалізованих оперативних, слідчих та інформаційних елементів з питань протидії організованій злочинності. Кожні шість місяців міністр внутрішніх справ доповідає парламенту про проведену роботу. Передбачено також щорічну доповідь міністра парламенту з усього комплексу проблем, пов'язаних з організованою злочинністю [8, с.83].

Як бачимо, запобігання організованій злочинності в Італії здійснюється не лише на рівні правоохоронних органів, але й рівні виконавчих органів, підзвітних парламенту.

У Хорватії у 2001 році у структурі Державної прокуратури Хорватії було створено Управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala — USKOK). Начальник Управління є одночасно Заступником Генерального прокурора і призначається на посаду Генеральним прокурором на чотири роки за погодженням Міністра юстиції та Ради державних прокурорів. Спеціальні прокурори Управління призначаються Генеральним прокурором за поданням начальника Управління. Управління здійснює керівництво і нагляд за розслідуванням злочинів, пов'язаних з корупцією і організованою злочинністю, та підтримання обвинувачення. Управління само не проводить розслідування правопорушень. Воно лише здійснює нагляд і керівництво офіцерами поліції, які в основному працюють у Департаменті поліції по боротьбі з економічними злочинами і корупцією [4, с.10].

Отже, хорватський спеціалізований орган по запобіганню організованій злочинності існує лише на рівні прокуратури, яка в даному випадку є лише наглядовою інстанцією.

Протилежний досвід Польщі, де в 2000 р. було утворено Центральне бюро розслідування, яке є незалежним від місцевої поліції, хоча й має свої підрозділи в кожному регіоні країни.

Центральне бюро розслідування займається головним чином трьома напрямками: 1) боротьбою з організованою злочинністю й незаконними діяннями, які сприяють її процвітанню (торгівля зброєю, вибуховими пристроями, вимагання тощо); 2) злочинами, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (виробництвом, контрабандою, розповсюдженням); 3) економічними злочинами (відмивання брудних грошей, шахрайство, корупція) [9, с.181].

Отже, маємо підсумувати, що в Польщі паралельно до поліції існує аналогічно їй відомства з запобігання та боротьби з організованою злочинністю.

Зважаючи на транснаціональний характер злочинності, що проявляється протягом останніх десятиліть, у 90-ті рр. ХХ ст. практики гостро відчули проблематику розслідування і судового розгляду національними правоохоронними органами справ про злочини, що входять до структури організованої злочинності. Пов'язана вона, перш за все, із тим, що різноманіття мов, якими користуються злочинці, висуває необхідність залучення перекладачів, підвищення рівня обробки документів, що видаються іноземними мовами, оперативного, а головне, узгодженого і одночасного застосування технічних засобів тощо [6, с.162].

Правильно, на нашу думку, зазначає О.О. Онищук: ефективність заходів для боротьби зі злочинністю в значній мірі залежить від досягнення їхньої однаковості в рамках погодженої і послідовної єдиної європейської політики. Ця умова стає усе більш необхідною у зв'язку з наявністю таких явищ, як організована злочинність, що часто носить міжнародний характер, перед обличчям якої національні системи можуть виявитися неефективними. У сучасній Європі, де кордони між країнами зникають, не можна не розглядати поліцію і її повноваження в міжнародній перспективі. Проблема полягає в тому, наскільки ефективна поліція в боротьбі з формами злочинності, що усе частіше переступає через державні кордони, в тому числі з організованою злочинністю [3, с.179].

Тому окремої уваги заслуговує Європол – Європейська міжурядова організація поліцейного напрямку з питань протидії організованій злочинності. Вартим уваги є той факт, що Європол, зважаючи на недостатній рівень фінансування, свідомо відмовляється від жорсткої і регламентованої організаційної структури і здійснює діяльність за такими принципами: делегування відповідальності по окремих видах діяльності (зважаючи на надійність кожного співробітника);

робота в команді і таким чином максимальне уникнення ієрархії (члени дирекції Європолу односторонньо очолюють окремі його підрозділи, діяльність яких координують без застосування класичних керівних принципів); виконання завдань окремими співробітниками не стільки в межах їхніх безпосередніх повноважень, скільки на основі їхніх практичних знань і навичок (свідоме уникнення формалістики) [6, с.162-164].

Звісно, ми не можемо запозичити досвід діяльності Європолу, оскільки така організація діяльності є доволі незвичною та поки що нехарактерною за своїми методами роботи для України, проте ми можемо зазначити про доцільність орієнтування України до практики Європолу у сфері запобігання та боротьби зі злочинністю, особливо в аспекті майбутньої євроінтеграції нашої держави.

Відомо, що у галузі розширення міжнародного співробітництва щодо боротьби з організованою злочинністю передбачається прискорення підготовки і керування урядом України проектів міждержавних угод про правові відносини та правову допомогу; розширення практики укладання угод правоохоронних міністерств і відомств України з відповідними структурами зарубіжних країн про співробітництво у боротьбі зі злочинністю, зокрема організованою; рішуче поліпшення практичної взаємодії на підставі укладених угод; аналіз наявних в Україні матеріалів, пропозицій, рекомендацій міжнародних організацій, конференцій, правоохоронних та інших державних органів зарубіжних країн, а також узагальнень досвіду останніх у боротьбі з організованою злочинністю, забезпечення їх впровадження у діяльність відповідних організацій нашої країни; встановлення співробітництва з науково-дослідними установами зарубіжних країн, які займаються проблемами боротьби з організованою злочинністю і корупцією; налагодження постійного обміну досвідом спецпідрозділів нашої держави зі спецслужбами зарубіжних країн, стажування та навчання за кордоном найбільш перспективних співробітників правоохоронних відомств України; відпрацювання функцій, форм і засобів зв'язку, конкретної взаємодії між службами МВС, СБУ, Українським бюро Інтерполу та відповідними структурами зарубіжних країн по боротьбі з проявами транснаціональної організованої злочинності; інформування державних органів та громадськості зарубіжних країн про заходи, що вживаються в Україні для покращення діяльності у боротьбі з організованою злочинністю та корупцією [7].

Висновки. Отже, маємо зауважити, що хоча попередження організованої злочинності у всіх розглянутих державах є прерогативою правоохоронних органів, проте в західноєвропейських державах набуває розповсюдження і нетрадиційний спосіб запобігання, який в Україні поки що не набув поширення через недосконалий стан громадянського суспільства. Тому існує необхідність та доцільність запозичення досвіду зарубіжних держав із запобігання організованій злочинності в частині створення спеціальних інституцій на рівні правоохоронних органів. Вважаємо, що дані інституції повинні бути згруповані всередині одного державного органу, який буде не суто каральним, а вмістити в собі функції по запобіганню та скороченню масштабів організованої злочинності.

Список літератури

1. Верченко Л.С. Система та компетенція правоохоронних органів США, які протидіють організованій злочинності // *Право і суспільство*. – 2009. – № 5. – С.141-147.
2. Грохольський В.Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Грохольський Володимир Людвигович; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 425 арк.
3. Онищук О.О. Деякі питання компаративістики у сфері запобігання протидії корупції // *Юридичний вісник Причорномор'я*. – 2011. – № 2(2). – С. 174-184.
4. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та

боротьби з корупцією // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. – 2010. – № 22. – С. 3-12.

5. Серватко Т. Проблемы борьбы с организованной преступностью в Польше и в Украине: дис... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Серватко Тадеуш; НАН Украины, Ин-т государства и права им. В.М.Корецкого. – К., 2002. – 207 л.

6. Сорочик Ю.Ю. Європол: новітні тенденції у протидії організованій злочинності // *Південноукр. правничий часопис*. – 2009. – № 1. – С. 162-164.

7. Стратегія і тактика боротьби з організованою злочинністю та корупцією // *Матеріали комітету протидії корупції і організованій злочинності. Електронний ресурс*. / Режим доступу: http://kpk.org.ua/2006/09/09/strategija_taktika_borotbi_z_organizovanoju_zlochinnstju_ta_korupciju.html

8. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади // *Вісник державної служби України*. – 2003. – № 1. – С. 81-87.

9. Шостко О.Ю. Аналіз ефективної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності в окремих європейських країнах // *Проблеми законності*. – 2009. – № 1. – С. 176-185.

10. Шостко О.Ю. Адміністративний підхід як один із напрямів запобігання організованій злочинності у Нідерландах // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): наук. практ. журн.* – К., 2008. – Вип. 18. – С. 108–118.

11. Шостко О.Ю. Європейський досвід запобігання організованій злочинності: теоретичні питання // *Право України*. – 2010. – № 2. – С.198-203.

Стаття надійшла до редколегії 30 травня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії С.І. Нежурбідюю.

N.E. Minyaylo

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZED CRIME PREVENTION

Summary

This study examines the experience of foreign states in organized crime prevention. In the article the institutions of certain states (Poland, USA, Croatia, Italy, Great Britain, the Netherlands), the subject of which is organized crime prevention, are analyzed.

Keywords: organized crime, foreign experience, foreign practice, organized crime prevention.

N.E. Minyaylo

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Аннотация

Данное исследование посвящено изучению опыта зарубежных государств по предотвращению организованной преступности. В статье проводится анализ институций отдельных государств (Польша, США, Хорватия, Италия, Великобритания, Нидерланды), предметом деятельности которых является предотвращение организованной преступности.

Ключевые слова: організована преступность, зарубіжний досвід, зарубіжна практика, запобігання організованій преступності.