

Мірошниченко Сергій Сергійович –
старший помічник Генерального прокурора
України

Проблеми законодавчого (нормативного) регулювання попередження організованої злочинності: міжнародно-правовий аспект

*У статті висвітлені питання міжнародного співробітництва
щодо попередження і протидії організованим злочинності,
здійснено аналіз законодавчого регулювання у зазначеній сфері.*

Кардинальні зміни у політичному та суспільному житті, що відбулися на теренах колишнього СРСР зумовили і перегляд стереотипів, які склалися роками щодо суті і змісту організованої злочинності, її реальних обсягів. З набуттям незалежності Україна залишилася фактично сам на сам з новою для себе проблемою протидії транснаціональній злочинності. Все це вимагало перегляду не лише усталених форм і методів, а й самої концепції боротьби зі злочинністю, об'єднання зусиль держав, незалежно від їх суспільного ладу і політичних уподобань. Небезпека, котру несла з собою організована злочинність, яка у пошуках надприбутків не визнавала і не визнає кордонів, створювала реальну загрозу економічній незалежності України, підривала основи державного устрою і демократичного розвитку, потребувала невідкладного використання міжнародного досвіду, взаємодії правоохоронних органів якомога більшої кількості держав, формування максимально можливої уніфікації правового простору, безумовно, не всупереч базових засад національного законодавства.

Слід зазначити, що питання попередження злочинності, зокрема транснаціональної природи її організованих проявів, стали предметом серйозної уваги міжнародної спільноти ще в середині 70-х років минулого століття. З того часу за ініціативи Конгресу ООН постійно проводиться, як зазначав В.М. Попович, робота стосовно універсалізації відповідного понятійного апарату, розробляються проблеми ставлення до особи злочинця, напрацьовується міжнародна нормативно-правова база (рекомендації, конвенції, декларації тощо), зокрема, з питань боротьби з “відмиванням” доходів незаконного походження [1]. Заради справедливості зауважимо, що Україна (на той час Українська РСР), як безпосередній член ООН і самостійний суб'єкт міжнародних відносин, була учасником ряду багатосторонніх угод ще задовго до вказаної дати [2]. Однак, хоча МВС Української СРСР і вважалося правоохоронним відомством союзно-республіканського підпорядкування (як і КДБ при РМ УРСР), проте самостійно і безпосередньо, тобто без рішення центру, з відомих причин протидіяти транснаціональній злочинності фактично було неспроможне. Невипадково, що майже відразу після проголошення незалежності, Верховна Рада України у грудні 1991 року, прагнучи включитися у систему міждержавних правових відносин, ухвалила Закон України “Про дію міжнародних договорів на території України” [3].

Законом, зокрема, було відзначено, що ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. У подальшому цей же принцип було закріплено і у нині чинному Законі України “Про міжнародні договори України” [4]. Законом (ст. 19) визначено загальноприйняте у світовій практиці правило: якщо міжнародний договір встановлює інші правила, ніж

ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.

Правовий статус норм міжнародного договору, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, як складової національного законодавства, на сьогодні піднято до конституційного рівня (ст. 9 Конституції України) [5]. Застереження лише одне – норми міжнародного договору не можуть суперечити Конституції України.

Як зазначалося, Україна є безпосередньою учасницею міжнародних відносин ще з часів колишнього СРСР і на сьогодні ратифікувала 37 спеціалізованих угод з питань правової допомоги по кримінальних справах, що регулюють відносини більш, ніж з 60 країнами світу, 11 з них – багатосторонніх. Ще 19 міжнародних договорів Україною вже підписано, однак вони ще не набрали чинності [6]. Однак, всі вони стосуються правової допомоги саме при виконанні процесуальних дій, кримінального переслідування, видачі злочинців тощо.

Проблеми ж запобігання (попередження, протидії) організованій злочинності міжнародною спільнотою за участю України вирішувалися і вирішуються значно складніше. Не в останню чергу зазначене обумовлюється не стільки відмінностями національного законодавства різних держав, скільки рівнем їх соціально-економічного розвитку, політичною спрямованістю, інформаційною обізнаністю і рівнем суспільно-свідомої думки.

У цьому контексті не можна не звернути уваги на ту обставину, що Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, схвалену Резолюцією Генеральної Асамблеї 15 листопада 2000 року і підписану від імені України у грудні того ж року, було ратифіковано лише через 3,5 роки, у лютому 2004 року, до того ж з рядом застережень і заяв [7]. Зокрема, Україна не погодилася з рекомендацією Генеральної Асамблеї щодо передбачення відмови від кримінального переслідування організатора або керівника злочинного формування (злочинної організації) посилаючись на те, що національний закон (ст. 255 КК України) передбачає для цих осіб таку відповідальність незалежно від будь-яких умов – у тому числі і в разі істотного сприяння правоохоронним органам у припиненні злочинної діяльності, у виявленні всіх вчинених злочинів та осіб, які їх скоїли, а також у відшкодуванні завданих матеріальних збитків чи іншої заподіяної шкоди. На наш погляд, така позиція не є безспірною. Відповідь на це питання могла б дати кримінологічна експертиза, яка на підставі наукових знань, співставлення і глибокого аналізу конкретних видів протиправної діяльності та її наслідків може визначити, коли користь суспільству буде більшою – якщо організатор відбуде покарання у межах визначеного нині діючим законом (ст. 255 КК України) строку, чи якщо за його сприяння будуть виявлені всі вчинені злочинною організацією злочини, особи і обсяги завданої шкоди. Не можна не враховувати і виховного профілактичного фактору надання організатору (керівнику) від імені держави імунітету від кримінального переслідування. Адже, якщо керівник злочинної організації спроможний підтримувати жорстку дисципліну, підпорядкованість і ієрархію (а це є однією з визначальних ознак, що відрізняє організацію від інших видів угруповань), то він, розраховуючи на імунітет, спроможний буде і припинити злочинну діяльність своєї організації, зруйнувавши її з середини. Доцільність звільнення, на наш погляд, стає ще більш очевидною, якщо йдеться про транснаціональну злочинну діяльність, згубні наслідки якої є відчутними для двох, а нерідко і більше держав. У цьому ж контексті можна назвати і Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, укладену під егідою Ради Європи у Стразбурзі 5 листопада 1990 року [8]. Україна приєдналася до неї через 5 років – у грудні 1995 року [9], ратифікувавши її ще через 2 роки – 17 грудня 1997 року також із застереженням [10].

Необхідно зазначити, що згідно Закону України “Про правонаступництво” [11] Україна визнала зобов’язання Української РСР за міжнародними договорами, укладеними до проголошення незалежності. Певною мірою це стосується і Конвенцій, схвалених під егідою ООН чи Ради Європи з питань, що у тій чи іншій мірі покликані вирішувати проблеми попередження організованої злочинності. Не маючи за мету складання вичерпного переліку таких Конвенцій, зазначимо лише деякі з них:

– Конвенція Організації Об’єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року, ратифікована Верховною Радою Української РСР 25 квітня 1991 року [12].

– Конвенція Організації Об’єднаних Націй про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами 1949 року, до якої Українська РСР приєдналася 15 листопада 1954 року з застереженнями, що були зняті Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 14 березня 1989 року.

Перелік відповідних Конвенцій наведено у добірці міжнародних договорів, упорядкованій О.І. Шинальським, О.В. Коваленком, В.В. Каськом [13]. Зазначимо лише, що характерною особливістю міжнародних договорів у питаннях боротьби з організованою злочинністю є дуже широке коло держав-учасниць. Наприклад, до Єдиної Конвенції про наркотичні засоби (1961 р.) приєдналися 168 держав. До Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин (1988 р.) – понад 150. На сьогодні для України є чинними 9 Конвенцій з питань співробітництва у сфері кримінального судочинства, укладених у рамках Ради Європи та СНД. Україна також уклала 24 міждержавні двосторонні договори з питань правової допомоги у кримінальних справах [14].

Натомість зупинимось на ролі і місці прокуратури у міжнародному співробітництві з питань протидії злочинності в цілому та її організованим формам, зокрема транснаціональній. Як влучно зазначив Генеральний прокурор України О.І. Медведько: “Об’єктивні фактори розвитку організованої злочинності становлять серйозну загрозу національній безпеці та демографічному, соціально-правовому розвитку держави і негативно впливають на всі сфери життєдіяльності суспільства”. Такий висновок не може не насторожувати, оскільки він висловлений керівником відомства, яке здійснює не лише функції нагляду за додержанням законів у державі, а й має своїм обов’язком координування дій всієї правоохоронної системи. Наведені Генеральним прокурором результати тісної співпраці правоохоронців повністю підтверджують озвучену тезу: порівняно з 2006 роком у поточному році викрито майже на 30 % більше злочинних угруповань з міжнародними зв’язками і на 13 % – з корумпованими. Безперечно, продовжує автор, у сенсі подолання організованої злочинності ситуація не є оптимістично [15]. Протидія організованій злочинності залежить від багатьох факторів і серед основних Генпрокурор вбачає створення належної правової бази та забезпечення її ефективного використання. Цю точку зору поділяє і О.Г. Кальман, цілком слушно вказуючи на недосконалість внутрішнього законодавства і його не скоординованість на міжнародному рівні, що є вагомими причинами недостатньо ефективної роботи правоохоронних органів у сфері протидії експансії міжнародної злочинності в Україні [16, с.280].

На думку Т. Серватко, вирішення проблеми боротьби з організованою злочинністю вимагає подолання національних кордонів і поглиблення соціального контролю над динамічно змінюваною організованою злочинністю в рамках дотримання фундаментальних прав людини. Боротьба з нею в новому столітті ще більше об’єднає зусилля різних правоохоронних органів на міждержавному рівні, зробить більш інтенсивною взаємодію вчених і дослідників у царині зазначеної проблеми [17].

Науковці і практики єдині в поглядах на необхідність поглиблення зусиль і вдосконалення міждержавних форм попередження злочинів, виявлення, затримання і притягнення до відповідальності осіб, які їх учинили. Сутністю такого вдосконалення має стати, перш за все, розробка і прийняття таких процедур доказування, які за будь-яких колівань криміногенної ситуації не мали б протиріч із принципами національного кримінального судочинства, в тому числі з принципом доведення обвинувачення. На наш погляд, рівною мірою вищезазначене стосується й форм, способів і напрямів діяльності в аспекті попередження злочинності.

Як зазначалося, Україна активно співпрацює з іншими державами європейської спільноти в цьому напрямі. Однак пріоритетом було і залишається правове регулювання і реалізація спільних заходів по боротьбі зі злочинністю, перш за все, на теренах колишнього СРСР [18].

Україна, зокрема є учасницею Мінської Конвенції про правову допомогу і правові відносини в цивільних, сімейних та кримінальних справах країн СНД від 22 січня 1993 року – фактично правової бази для виконання завдань Програми спільних заходів по боротьбі з організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів поряд з організаційно-правовими (розробкою і затвердженням міждержавних угод, формуванням спеціалізованого банку даних про злочинність тощо) передбачала конкретні заходи по боротьбі з бандитизмом, незаконним обігом зброї, наркотиків, злочинами у сфері економіки тощо.

Сьогодні досить активно діють Бюро по координації боротьби з організованою злочинністю як орган співпраці на рівні МВС країн СНД, Координаційна рада прокурорів і її Науково-методичний центр, низка галузевих угод між правоохоронними органами країн Співдружності.

З 25 січня 2005 року Рада глав Співдружності надала офіційного статусу Міждержавному органу СНД – Координаційній раді генеральних прокурорів країн-учасниць СНД, заснованій ще 7 грудня 1995 року для посилення співпраці органів прокуратури в питаннях забезпечення законності й боротьби зі злочинністю. За період співпраці прокуратур розроблено і схвалено низку конвенцій, угод і програм, спрямованих на об'єднання зусиль правоохоронних структур СНД в боротьбі зі злочинністю й забезпеченні законності. Зокрема, свого часу було підписано Угоду про співпрацю в боротьбі з наркоманією і наркобізнесом, Конвенцію про передачу засуджених до позбавлення волі для подальшого відбування покарання, Міждержавну програму спільних заходів по боротьбі з організованою злочинністю та іншими видами небезпечних злочинів на території країн-учасниць СНД на період до 2000 року та ін.

Вагомим підґрунтям для посилення ефективної протидії організований злочинності з міжнародними зв'язками є реалізація заходів, передбачених Міждержавною програмою спільних заходів у боротьбі зі злочинністю на 2005–2007 роки, Програмою співробітництва держав-учасниць СНД у боротьбі з тероризмом та іншими насильницькими проявами екстремізму на 2005-2007 роки, Програмою співробітництва держав-учасниць СНД у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх перекурсорів на 2005-2007 роки, затвердженими рішенням Ради глав держав 16 вересня 2004 року та Програмою співробітництва держав-учасниць СНД по боротьбі з торгівлею людьми на 2007-2010 роки, затвердженою рішенням Ради глав держав у лютому 2005 року.

Позитивну роль свого часу відіграла Міждержавна програма спільних заходів по боротьбі з організованою злочинністю та іншими видами небезпечних злочинів на території держав-учасниць СНД на період 1996-2000 років. Були враховані недоліки і причини фактичного невиконання Програми 1993 р. як-то: відсутність правової бази і практики співпраці, нереальні строки для вирішення вузлових

проблем, ресурсні обмеження, недостатня скоординованість задіяних міністерств і відомств та ін.

Подальшого розвитку набули проблеми співпраці у Програмі на 2000-2003 роки, яка передбачала комплекс заходів, що базувалися на аналізі криміногенної ситуації і прогнозуванні розвитку злочинності, результатах наукових досліджень і практики боротьби зі злочинністю. У червні 2000 року Координаційною радою генеральних прокурорів країн-учасниць СНД серед питань подальшої співпраці розглянуто, зокрема, проблематику статистичної інформації країн-учасниць СНД про стан злочинності, план заходів по боротьбі зі злочинністю у сфері економіки.

Вищенаведене дає підстави для висновку, що правоохоронні органи України активно включилися у сферу міжнародного співробітництва з метою розкриття вже вчинених злочинів. Що ж стосується проблем боротьби з організованою злочинністю у сенсі її запобігання (попередження), то, на наш погляд, настав час для ретельного наукового аналізу міжнародних конвенцій і національного законодавства, з тим щоб внести відповідні корективи до законодавства України, спрямованого на боротьбу з організованою злочинністю. Як відомо основні концептуальні засади протидії організованій злочинності в ЄС були сформульовані, зокрема, у прийнятій ще у травні 2003 року Стратегії Європейського Союзу на початок нового тисячоліття “Запобігання та контроль організованої злочинності”.

Заслуговує на підтримку позиція О.Г. Кальмана, який пропонує відповідно до рішень міжнародних організацій спрямувати головні зусилля на досягнення наступних цілей:

- припинення діяльності транснаціональних злочинних організацій;
- ускладнення можливостей їх безкарної діяльності;
- використання “безпечних сховищ” – неохоплених держав з ліберальним законодавством;
- позбавлення злочинних організацій майна, здобутого в результаті вчинення злочинів, шляхом його конфіскації;
- ліквідація злочинних організацій – осередків виховання нових “кадрів” і поповнення рядів злочинців.

Розроблення і впровадження заходів по боротьбі з організованою злочинністю з урахуванням її міжнародного характеру передбачає необхідність:

- створення або розширення бази даних, що містить інформацію про дії правоохоронних органів стосовно правопорушників, з належним дотриманням захисту конфіденційності;
- сприяння проведенню порівняльного аналізу і збиранню інформації стосовно міжнародної організованої злочинності, її причин, зв'язку з внутрішньодержавною нестабільністю та іншими формами злочинності, а також щодо запобігання й боротьби з нею;
- заохочення узгоджених дій з міжнародного обміну інформацією й оперативними ресурсами;
- підготовка конкретної стратегії й методів установа більш надійних бар'єрів між законними фінансовими ринками й ринками незаконно набутого капіталу;
- зміцнення технічного співробітництва;
- розширення консультативних послуг з метою обміну досвідом і новими досягненнями, надання допомоги країнам, які її потребують, проведення міжнародних і регіональних конференцій за участю працівників правоохоронних і судових органів;
- використання сучасних технічних засобів у галузі паспортного і транспортного контролю;

– приділення першочергової уваги наданню взаємної допомоги, передачі матеріалів судового розгляду і приведенню у виконання вироків, включаючи конфіскацію й вилучення незаконного майна, а також екстрадицію [16, с. 310–312].

Важливого значення в науковому забезпеченні має дослідження проблем формування й законодавчого закріплення фундаментальної загальнодержавної стратегії протидії організованій злочинності в Україні. Її відсутність можна вважати однією з причин, що зумовлюють негативні тенденції в існуванні, поширенні й відтворенні організованої злочинності. Загальнодержавна стратегія протидії, на наш погляд, має включати заходи щодо:

- 1) виявлення фактів організованої злочинної діяльності;
- 2) стримування її подальшого поширення;
- 3) максимального зниження її негативних наслідків;
- 4) визначення й можливого усунення чинників, що сприяють її усуненню, поширенню і відтворенню;
- 5) запобігання, припинення, розкриття й розслідування конкретних кримінальних проявів організованої злочинності;
- 6) відшкодування заподіяних збитків;
- 7) реабілітації потерпілих;
- 8) недопущення повторного втягнення в організовану злочинну діяльність засуджених або іншим чином включених до неї осіб. Усе це фактично й формулюватиме стратегію системної протидії організованій злочинності. І в цьому аспекті також важливим є розробка відповідних проектів нормативно-правових актів, які забезпечували б цю діяльність.

Аналізуючи матеріали міжнародної практики, можемо зробити висновок, що одним із шляхів досягнення міжнародної співпраці є активізація співробітництва саме на двосторонньому рівні. Переваги такого співробітництва у виробленні гнучкої стратегії, з урахуванням того, що держави вважають своїми особливими потребами й цілями. Крім того, кожна країна гранично чітко визначає перед своїм партнером наповнені конкретним змістом зобов'язання.

За таких підходів, на наш погляд, найбільш перспективним шляхом реалізації поставлених завдань є налагодження тісного двостороннього співробітництва між Генеральною прокуратурою України й відповідними правоохоронними органами зарубіжних країн, що дасть реальну можливість скоротити терміни їх реалізації й уникнути зайвої бюрократизації таких відносин, мінімізувати вплив різного роду політичних міждержавних симпатій та антипатій.

Наступним питанням, яке потребує нагального вирішення, вважаємо, є подальше посилення попереджувального напрямку в міжнародно-правових договорах, учасницею яких є Україна. У цьому плані також доцільно йти шляхом укладання саме двосторонніх міжвідомчих договорів, про що вже говорилося. Аргументом на користь саме такого підходу є тривалий час підготовки, підписання й ратифікації міжнародних багатосторонніх договорів (конвенцій), а організована злочинність не буде вичікувати їх виходу у світ.

Сучасність вимагає ретельнішого дослідження базових проблем міжнародної співпраці й обґрунтування її ролі у процесах підтримання належного рівня правопорядку за нових умов глобалізації злочинності. З урахуванням думки провідних науковців та історичного досвіду, ми маємо переосмислити теоретико-методологічні засади міжнародного співробітництва з метою вироблення пропозицій щодо переведення такої співпраці у правоохоронній сфері на якісно новий рівень.

Список використаних джерел

1. Попович В.М. Взаємозв'язок організованої злочинності, “відмиваних” доходів незаконного надходження та “тіньової” економіки // Боротьба з організованою злочинністю і

- корупцією (теорія і практика): наук практичний журнал. – К. Міжвідомчий наук. дослід. центр пробл. бор. з орг. злочин. Укр. № 5, 2002. – с. 61–70.
2. *Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах*, – К. Фенікс, – 2006 – 799 с.
 3. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1992, № 10, ст. 137.
 4. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2004, № 50, ст. 540.
 5. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
 6. *Шинальський О.І.* Міжнародне співробітництво у сфері взаємної правової допомоги у кримінальних справах // Радник юстиції – 2006 – № 3 – с. 16–21.
 7. *Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (укр./рос.)* “Офіційний вісник України” № 14, 2006, ст. 1056.
 8. *Збірка договорів Ради Європи, Парламентське видавництво, К. – 2000.*
 9. *Закон України* “Про приєднання України до Конвенції...” // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1995, № 31, ст. 243.
 10. *Закон України* “Про ратифікацію Конвенції...” // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1998, № 16, ст. 72.
 11. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1991, ст. 617.
 12. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1991, № 24, ст. 277.
 13. *Збірник міжнародних договорів України про правову допомогу у кримінальних справах*, К, Фенікс, 2006.
 14. *Моліцький С.* Правове регулювання міжнародного співробітництва органів прокуратури // *Прокуратура. Людина. Держава.* – 2004, № 1. – С. 5–9
 15. *Медведько О.І.* Захист від злочинності та корупції – державний пріоритет // *Урядовий кур'єр.* – 2007. – 25 вер. – № 175.
 16. *Кальман О.Г.* Стан і головні напрями попередження економічної злочинності в Україні: теоретичні і прикладні проблеми: Монографія. – Х.: Гімназія, 2003. – С. 280.
 17. *Серватко Т.* Проблеми боротьби з організованою злочинністю в Польщі та Україні. Автореф. дис. канд. юр. наук 12.08.08/ ІДП НАН України. – К., 2002. – С. 15.
 18. *Хавронюк М.І.* Сучасне загальноєвропейське кримінальне законодавство: Проблеми гармонізації: Монографія. – К., 2005. – 264 с.

The article is dedicated to the questions of international cooperation concerning the prevention and counteraction organized crime. The author analyses the legislative regulation in this sphere.

© С. Мірошніченко, 2007