

УДК 343.974

Волинець Віталій Вікторович – старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Організаційно-правові напрями обміну досвідом у сфері боротьби з організованою злочинністю

У статті розкрито проблему організації, виявлення, впровадження та розповсюдження передового досвіду серед суб'єктів боротьби з організованою злочинністю, наведено практичні приклади боротьби зі злочинністю в США, з наукової точки зору надано пропозиції щодо покращення оперативно-розшукової роботи в Україні.

Ключові слова: зарубіжний досвід, організаційно-правовий напрям, організована злочинність, система управління якістю, обмін досвідом.

В умовах довготривалого реформування системи правоохоронних органів України, зокрема органів внутрішніх справ, спрямування держави на поєднання із системами правоохоронних органів зарубіжних країн, нагальним є питання щодо якості виконання не тільки службових обов'язків, а й щодо вдосконалення діяльності правоохоронних органів. У зв'язку з цим, важливим вбачається отримання якісно нового позитивного досвіду не тільки правоохоронних органів інших країн світу, але й використання власного досвіду, історично сформованого та отриманого на практиці.

З метою забезпечення виконання поставлених завдань, корисно звернутися до зарубіжного та вітчизняного досвіду, який традиційно втілює принципи правової держави, має розвинені структури громадянського суспільства, сформовані правові системи та налагоджені механізми реалізації правових приписів. Цей напрям визначається й інтеграцією України у світові та європейські політичні, правові, економічні й соціальні інститути, внаслідок чого відбувається інтернаціоналізація

правового простору, що потребує координації міждержавної правоохоронної діяльності. У зв'язку з цим набуває актуальності забезпечення професійної готовності співробітників органів внутрішніх справ до взаємодії з правоохоронними відомствами інших країн у розв'язанні таких глобальних проблем, як боротьба з організованою злочинністю, тероризм, міжнаціональні конфлікти, торгівля людьми, незаконна міграція, злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, тощо. Викладене вище дає підстави розглядати дослідження організаційно-правових основ поліцейської діяльності та професійної підготовки кадрів для поліції за кордоном і можливість застосування зарубіжного досвіду в аспекті удосконалення професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ України як актуальну проблему, розв'язання якої має важливе значення для вітчизняної юридичної науки та правоохоронної практики.

Сьогодні українські вчені досягли значних результатів у комплексному дослідженні цілої низки проблем професійної підготовки кадрів поліції зарубіжних країн. Різні аспекти державного управління, правоохоронної діяльності та професійної підготовки співробітників органів внутрішніх справ вивчають юристи, філософи, історики, соціологи, психологи та інші фахівці. Серед вітчизняних науковців, що працювали над цією проблемою, слід згадати О. Буданова, В. Бугиліна, О. Губанова, О. Зубкова, В. Ілларіонова, М. Кіреєва, Л. Колодкіна, О. Кононова, О. Коренева, В. Коробова, О. Крилова, О. Майдікова, В. Мельника, В. Морозова, В. Петрожицького, С. Полежаєву, В. Сальникова, В. Сергєвнина, О. Столяренка, В. Чернявського, І. Шушкевича та інших.

Із зарубіжних учених і практиків значний внесок у дослідження теоретичних і організаційно-правових проблем поліцейської діяльності різних країн внесли М. Бентон, Р. Бойд, Д. Брандес, П. Вікстрем, А. Воллмер, Ф. Гортезі, Д. Грін, А. Даттон, Ф. Деніз, Д. Доллінг, А. В. Келлі, В. Леонард, Р. Л. Ліфтон, Д. Моріссон, С. Ойгард, М. Пагон, Р. Перкінс, Дж. В. Поттер, А. Рис, Р. Д. Свон, Р. Таннехілл, О. В. Уїлсон, Р. Уолмслі, П. Р. Уейс, П. Фармер, С. Філіпс, А. Б. де Фонтене, З. Франке, Р. Харріс, Л. Шерман, Г. Шнайдер, В. Штерн та ін. У публікаціях цих авторів висвітлено питання обміну та засвоєння досвіду роботи співробітниками правоохоронних органів.

Найбільшу зацікавленість викликають організаційно-правові напрями використання та обміну досвідом у сфері боротьби з організованою злочинністю у США. Однак американський досвід організації та нормативного регулювання обміну досвідом і використання його на практиці загалом детально ще не вивчений. Існує певний дефіцит практичних рекомендацій щодо використання такого досвіду в професійній діяльності органів внутрішніх справ України [1].

Правоохоронні органи багатьох розвинених країн останнім часом зазнають якісних змін, що стосуються змісту й орієнтирів роботи. Реформування поліції спрямоване на зміну пріоритетів її діяльності – з державно орієнтованих на суспільно орієнтовані. Актуальність реформ зумовлена тим, що традиційні стратегії поліцейської діяльності вже не задовольняють суспільство, яке розвивається в демократичному напрямі. Д. Грін зазначає, що більшість поліцейських відомств відчуває інформаційний голод, не може точно ідентифікувати проблеми. Часто їм бракує адміністративної та культурної гнучкості для миттєвого реагування на обстановку, що швидко змінюється [2].

Правоохоронні органи багатьох країн узяли на озброєння і сьогодні активно реалізують так звану модель Community Policing, що є синтезом традиційних тактик боротьби зі злочинністю та участі громадськості у цій роботі. “Community Policing”, по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, за якою поліція сформована згідно з принципом децентралізації її структури, діє на проактивній основі в тісній співпраці з громадянами, спільно визначаючи проблеми та розв’язуючи їх. Відповідно до цієї моделі відбулися зміни в роботі з персоналом поліції. Дослідження переконують, що за такої концепції підвищується задоволеність поліцейських своєю роботою, позитивно змінюється мотивація їхньої праці, розширюється роль працівників поліції в суспільстві, поліпшуються взаємини як між самими поліцейськими, так і між поліцейськими й громадянами.

З метою впровадження у сферу поліцейської діяльності нових концептуальних підходів було проведено Перший європейський конгрес з питань управління якістю роботи поліції, який відбувся в м. Мюнстері (Німеччина) у березні 1998 року. Визначаючи головні підходи до створення нової моделі діяльності поліції, учасники конгресу наголошували, що поліція – це сервісна служба, яка надає послуги населенню на певній території, що вона має існувати для громадян, розвиваючи для них систему послуг. Дану ідею у 2008 році було підтримано і в МВС України. Так, на базі Державного науково-дослідного інституту МВС України створено спеціальну лабораторію, яка займається впровадженням системи управління якістю в діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ і наразі має значні успіхи у цьому напрямку [3].

Таким чином, механізм запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ можна визначити як сукупність стадій, процесів і процедур, додержання яких дозволить реалізувати принципи системи управління якістю та досягти позитивного, очікуваного результату в сфері надання послуг і підвищення ефективності інших напрямів діяльності ОВС [4].

Як споживача поліцейських послуг розглядають і власний персонал організації. Тому головну увагу сьогодні зосереджено на проблемах управління та роботи з персоналом поліцейських підрозділів, а також змінах, яких зазнала система внутрішнього управління внаслідок орієнтації поліції на забезпечення високої якості та ефективності діяльності. За висновками зарубіжних дослідників, саме визначення й розв'язання проблем якості сформували новий поліцейський менеджмент, який дав принципово нові ідеї, підходи й методи діяльності поліції.

Відповідно до статті 5 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” № 3342-ХІІ від 30 червня 1993 року суб’єкти, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю складаються із спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю державних органів і державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій [5].

До першої категорії відносяться спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України та спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ України. Цим Законом України також було створено і Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України, який був головним органом серед спеціально створених і міг здійснювати відповідно до цього Закону України координацію роботи правоохоронних та інших державних органів щодо розгортання послідовної наполегливої боротьби зі злочинністю, передусім з організованою злочинністю, а також визначення на даному етапі механізмів реалізації державної політики у цій сфері; організацію контролю за виконанням правоохоронними, іншими органами державної виконавчої влади, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності актів законодавства України з питань боротьби зі злочинністю і корупцією, охорони правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, прав юридичних осіб. Та на превеликий жаль, за позовом Народних депутатів України від опозиційної партії “Наша Україна” до Конституційного Суду України та відповідно до його Рішення № 9-рп від 7 квітня 2004 р. [6] даний Комітет було визнано неконституційним та ліквідовано. Що наразі не може не відобразитися на негативному рівні криміногенної ситуації в державі та незадовільному рівні боротьби з організованою злочинністю з боку правоохоронних органів.

До другої категорії віднесено інші органи внутрішніх справ України та інші підрозділи Служби безпеки України; органи прокуратури України; митні органи та органи Державної прикордонної адміністрації України; органи Державної податкової служби України та Державної контрольно-ревізійної служби України; органи та установи ви-

конання покарань і слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України [5].

Крім того, пунктом 5 статті 8 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” з метою науково-дослідного забезпечення боротьби з організованою злочинністю при Координаційному комітеті було створено Міжвідомчий центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, який згодом було перепідпорядковано Раді національної безпеки і оборони України [5]. Відповідно до Положення про Міжвідомчий центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, до основних завдань Центру відноситься здійснення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності РНБО України з проблем боротьби з організованою злочинністю; розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо боротьби з організованою злочинністю, методичних рекомендацій для державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю; підготовка пропозицій щодо вдосконалення забезпечення боротьби з організованою злочинністю, їх практичної спрямованості, організації обміну досвідом цієї роботи; вивчення та аналіз зарубіжного досвіду боротьби з організованою злочинністю з метою застосування його в Україні [8].

Щодо організаційно-правових напрямів обміну досвідом у сфері боротьби з організованою злочинністю, то вони впливають із основними напрямів боротьби з організованою злочинністю, визначених у статті 6 цього Закону України [5]. Так, можливим вбачається визначення таких основних завдань з обміну досвідом:

- удосконалення правової основи, організаційних, матеріально-технічних та інших умов для ефективної боротьби з організованою злочинністю, організація міжнародного співробітництва у цій сфері;
- виявлення та усунення або нейтралізація негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність й сприяють їй;
- запобігання нанесенню шкоди людині, суспільству, державі;
- запобігання виникненню організованих злочинних угруповань;
- виявлення, розслідування, припинення і запобігання правопорушенням, учинюваним учасниками організованих злочинних угруповань, притягнення винних до відповідальності;
- забезпечення відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам, державі;
- запобігання встановленню корумпованих зв’язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність;
- протидія використанню учасниками організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об’єднань громадян і засобів масової інформації;

– запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів.

Отже, окресливши чітке коло організаційно-правових напрямів з обміну досвідом у сфері боротьби з організованою злочинністю, розглянемо його більш детально, даючи визначення всім переліченим вище завданням.

Так, під обмін досвідом у вдосконаленні правової основи, організаційних, матеріально-технічних та інших умов у сфері боротьби з організованою злочинністю слід розуміти комплекс конкретних заходів, спрямованих на вивчення, порівняння, аналіз, обґрунтування, розроблення та застосування віднайденого вітчизняного та зарубіжного досвіду, який опрацьовується спеціально створеними для боротьби з організованою злочинністю державними структурами та органами в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

Обмін досвідом у сфері виявлення та усунення негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність та сприяють їй, реалізується шляхом усебічного вивчення чинників, які зумовлюють погіршення криміногенної ситуації в країні, а також умовами, що негативно впливають на соціально-економічні існування суспільства. Крім того, вивчається досвід прогресивних країн, проводяться спільні міжнародні, всеукраїнські та міжвідомчі заходи, які спрямовані на подолання даної проблеми, як результат даної праці до Президента України та Уряду України виносяться конкретні пропозиції у вигляді правових актів з метою їх прийняття й використання в окреслених вище соціальних процесах і явищах.

Обмін досвідом діяльності у запобіганні нанесення шкоди людині, суспільству, державі, а також обмін досвідом роботи щодо запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використання суб'єктів підприємницької діяльності для реалізації злочинних намірів здійснюється шляхом проведення комплексних заходів, спрямованих на всебічному вивченні навчально-методичних, науково-практичних рекомендацій, законодавства та створення на їх базі своїх законодавчих актів і методичних рекомендацій, таким же чином здійснюється й обмін досвідом у запобіганні виникненню організованих злочинних угруповань і забезпеченні відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам, державі.

Описуючи обмін досвідом роботи у виявленні, розслідуванні, припиненні та запобіганні правопорушенням, учинюваним учасниками організованих злочинних угруповань, притягнення винних до відповідальності, наведемо у вигляді прикладу досвід роботи правоохоронних органів США. Так, починаючи з 2011 року, поліції та спецслужбам

США вдалося затримати понад 20 000 злочинців, які перебували у федеральному і міжнародному розшуку більше п'яти років [7]. В Україні за 11 місяців 2011 року органами внутрішніх справ було розшукано лише 14 060 із 31 557 осіб, які перебували у розшуку, переховувались від слідства, дізнання, суду [9]. Тобто, набагато менше, ніж у США. Яким же чином можна пояснити збільшення такої кількості заарештованих утікачів у США? Це пояснюється трьома чинниками.

По-перше, для затримання все частіше правоохоронці використовуються новітні технології. Зокрема, вуличні відеокамери, в пам'ять яких закладені фотографії десятків тисяч підозрюваних. Варто, наприклад, злочинцеві пройти по певній вулиці, як відеокамера зафіксує та розпізнає розшукуваного й оперативно передасть інформацію до поліції. Також поліції допомагають мобільний зв'язок, банківські електронні картки та Інтернет, якими порушники закону часто користуються. Крім того, поліція використовує дані ДНК аналізів. Так, було заарештовано 55-річного Д., жителя м. Ансон (штат Мен), який 31 рік тому на смерть збив автомобілем 18-річну місцеву жительку, а потім закопав її тіло, побоюючись покарання. Виявити вбивцю вдалося завдяки аналізу ДНК. Ця процедура дозволяє розкривати найважчі злочини.

По-друге, з часом злочинці втрачають пильність, забуваючи про те, що знаходяться в розшуку, як наслідок, допускають помилки у своїй поведінці. Вони намагаються зв'язатися зі своїми друзями і родичами, телефонуючи їм, надсилають повідомлення через мережу Інтернет, тим самим розкривають себе та дають змогу встановити своє місцезнаходження та ризикують бути заарештованими. Досить часто правоохоронці навмисно створюють атмосферу байдужості до розшукуваних. Більш того, в мережі Інтернет можна знайти велику кількість недостовірної інформації про те, що у кожного злочину є свій "термін давності". Тобто, якщо порушника не було заарештовано протягом 10–15 років, то звинувачення за злочин будуть зняті. Насправді, це не так, але злочинці вірять і роблять помилки. Так, наприклад 37-річного американця, який розшукувався за вбивство, було заарештовано поліцією під час перевірки водійських документів по базі даних. Причиною перевірки злочинця було просте порушення правил дорожнього руху, він проїхав на червоне світло світлофора. Цікавим є те, що довгі роки розшукуваний вільно пересувався територією США, Канади та Мексики на автомобілі та весь цей час йому вдавалося уникати електронних перевірок водійського посвідчення.

По-третє, все частіше на допомогу поліції приходять пересічні громадяни, які повідомляють про різні незвичайні події. Так, у Пенсільванії поліцією штату було затримано дивного на вигляд громадянина М., який, як з'ясувалося, розшукувався за вбивство нареченої

понад 30 років. Запідозрив його сусід, який поскаржився на запах марихуани з будинку, в якому проживав злочинець. При обшуку поліція знайшла велику кількість вирощуваної наркотичної рослини, а також інші предмети, що мали відношення до того вбивства, які згодом стали речовими доказами у справі.

Такий досвід так чи інакше використовується і правоохоронними органами України, але через різні негативні фактори, зокрема, такі як недостатнє фінансування, неналежне матеріально-технічне забезпечення, велику швидкоплинність кадрів, низьку їх підготовленість і слабку морально-психологічну стійкість, ця практика носить лише епізодичний, короткотривалий та випадковий характер. Загальна картина роботи щодо боротьби з організованими злочинними угрупованнями характеризується здебільшого вже давно відомими у кримінальному світі оперативно-розшуковими заходами, які на практиці є мало ефективними. А результативність роботи правоохоронців складається лише із індивідуальних властивостей правоохоронця знайти винну особу, на яку можна "повісити справу", та розраховувати на випадковість, коли справжній злочинець розкриє себе.

З метою поліпшення такої ситуації, що склалася у силових відомствах України, пропонується створити відповідні умови для централізованого накопичення, всебічного вивчення та розповсюдження передового вітчизняного і зарубіжного досвіду. Зокрема, необхідно розробити та затвердити міжвідомчу інструкцію та положення про обмін досвідом і його використання, збільшити кількість спеціалізованих друкованих видань, які займаються розповсюдженням досвіду роботи, створити: електронний ресурс у вигляді інформаційного сайту, який би допомагав налагодити зв'язки та отримати відповіді на різні запитання; бази даних, які б узагальнювали спеціальні видання з досвіду роботи, технічні новинки, нормативні акти. Доцільно якісно оновити спецбібліотеки, проводити заняття із службової підготовки з обов'язковим залученням досвідчених працівників, фахівців, викладачів і представників іноземних правоохоронних органів, а науковцям більше уваги приділяти проблемам удосконалення діяльності правоохоронних органів та вивченню різного досвіду роботи. Під час проходження служби в оперативних підрозділах варто обмежити практику переходу з однієї служби до іншої з метою припинення відтоку фахівців і досвідчених працівників.

Обмін досвідом роботи між правоохоронними органами України щодо запобігання встановленню корумпованих зв'язків із державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність і протидії використанню учасниками організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об'єднань громадян і засобів масової інформації; здійснюється на внутрішньому міжгалузевому рівні, шляхом

передачі оперативної інформації від одного відомства до іншого, проведенням профілактичних заходів і суворого контролю за діяльністю даної категорії громадян.

Отже, висвітливши основні положення організаційно-правових напрямів обміну досвідом у сфері боротьби з організованою злочинністю та зрозумівши необхідність постійного удосконалення діяльності правоохоронних органів, пошуку нових методів і засобів роботи, варто зазначити, що необхідним атрибутом у роботі правоохоронних органів повинно стати неодмінне накопичення та правильне використання набутого й апробованого досвіду, та обмін досвідом із колегами по службі всередині країни та за її межами.

Список використаних джерел

1. Бесчасний В. М. Можливість використання міжнародний досвіду поліцейських органів у сучасних умовах діяльності міліції України [Електронний ресурс] / В. М. Бесчасний. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1780/>.
2. Greene J. Evaluating Planned Change Strategies in Modern Law Enforcement: Implementing Community-Based Policing / Greene J. // Brodeur J. P. – 1998. – P. 146.
3. Офіційний сайт ДНДІ МВС України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dndi.centrmia.gov.ua>.
4. Зозуля І. В. Концептуальне забезпечення реформування системи МВС України: аналіз відомчого супроводження [Електронний ресурс] / І. В. Зозуля // Форум права. 2008. – № 3. – С. 162–176. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08zivavs.pdf>.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=&nreg>.
6. Рішення Конституційного Суду України № 9-рп від 7 квіт. 2004 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04.
7. Новицкий Е. В США все преступления – без срока давности. Как это выглядит [Електронний ресурс] / Е. Новицкий. – Режим доступу : www.cipro.com.ua.
8. Про Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 26 лют. 2007 р. № 144 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=144/2007>.
9. Офіційний сайт МВС України. Статистика МВС “Стан та структура злочинності в Україні у 2011 році” / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/519179>.

В статье раскрыто проблему организации, выявления, внедрения и распространения передового опыта среди субъектов борьбы с организованной преступностью, приведены практические примеры борьбы с преступностью в США, с научной точки зрения даны рекомендации по улучшению оперативно-розыскной работы в Украине.

The article deals with the problem of organization, disclosure, introduction and distribution of the best practices among the subjects of combating organized crime, the practical examples of fight against crime in the USA are make, from the scientific point of view the recommendations concerning the improvement of the operative-investigative work in Ukraine are done.

Стаття надійшла до редакції журналу 20 грудня 2011 року.