

432

12/11

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
ІНСТИТУТ ВИВЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ЗЛОЧИННОСТІ

- 11.01.13 Резащенко
- 11.07.13 Бугаєв
- 15.02.13. Мухомов
- 16.02 Кош
- 18.02 Качинський
- 20.02 Кош
- 21.02. Радевич
- 26.02. Кучерук
- 26.02 Мусієв
- 25.02 Верошук
- 26.03 Кондратова (5)
- 30.03 Гомко (10 му.)!
- 25.04 Левчук

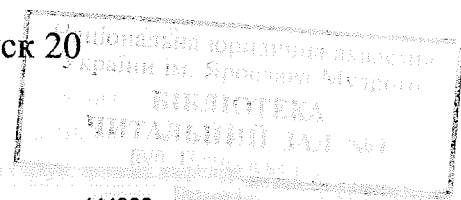
23317D

# Питання боротьби зі злочинністю

Збірник наукових праць

Видається з 1997 року

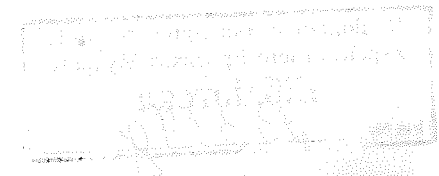
Випуск 20



код екземпляра 444388



Харків  
«Право»  
2010



УДК 343.85

**В. В. Голіна**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків;

**М. Г. Колодяжний**, науковий співробітник сектору дослідження проблем запобігання злочинності Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України, м. Харків

### СПІВРОБІТНИЦТВО КРАЇН СНД ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

*Стаття присвячена міждержавному співробітництву країн – учасниць СНД щодо запобігання злочинності, у тому числі програмуванню цієї діяльності.*

*Ключові слова:* Співдружність Незалежних Держав, запобігання злочинності, співробітництво у протидії злочинності, Програми спільних заходів боротьби зі злочинністю.

Після розпаду СРСР і утворення на його території 15 незалежних держав, частина з яких увійшла до політико-економічної організації під назвою Співдружність Незалежних Держав (далі – СНД), набуло актуальності збереження балансу співпраці цих держав, яка б забезпечила захист їх суверенітету, сприяла розвитку національних інтересів і пріоритетів на основі взаємовигідного і паритетного співробітництва.

На даний час основні напрями такої співпраці полягають в економічній, політичній, гуманітарній, соціальній, правовій, фінансовій царині, у сфері інформатизації, зв'язку. Однак висока кримінальна активність джерел внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці держав – учасниць СНД, поява нових видів злочинності, вдосконалення форм і методів здійснення так званих загальнокримінальних злочинів

спонукає голів зазначених держав й урядів до співробітництва у сфері запобігання злочинності.

Більше того, сучасний стан наукової розробки цієї проблеми не відповідає складності питань програмування й планування запобігання злочинності кількома незалежними державами, що мають непропорційну соціально-економічну ситуацію, загалом відмінні зовнішньополітичні вектори, різні економічні орієнтири, власні правоохоронні органи, що мають координувати стратегію й тактику, сили та засоби протидії злочинності на значній території пострадянського простору. При цьому праці таких вчених, як, наприклад, С. В. Бородин<sup>1</sup>, Г. В. Ігнатенко<sup>2</sup>, В. В. Орехов<sup>3</sup> та інші<sup>4</sup>, щодо співробітництва різних суб'єктів, у тому числі шляхом програмування запобігання злочинності, які видано до 1991 р., стосувались переважно особливостей запобігання злочинності єдиною системою її суб'єктів, по-перше, в межах єдиної держави, а по-друге, за умов відносно стабільних кількісно-якісних показників більшості видів злочинів. Нарешті, в республіках колишнього СРСР просто були відсутні так звані міжсоюзні програми на кшталт Міждержавних програм спільних заходів боротьби зі злочинністю країн СНД.

Останнім часом все чіткіше позначаються загрози від організованої транснаціональної злочинності, що нерідко пов'язана з тероризмом. Збільшилася кількість правопорушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності, таких як необґрунтоване відшкодування ПДВ з бюджету при експортних операціях, завищення транспортних витрат, приховування прибутків, одержаних іноземними юридичними й фізичними особами.

<sup>1</sup> Бородин С. В. Борьба с преступностью: теоретическая модель комплексной программы / С. В. Бородин. – М. : Наука, 1990. – 271 с.

<sup>2</sup> Игнатенко Г. В. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью / Г. В. Игнатенко. – Свердловск : УрГУ, 1980. – 75 с.

<sup>3</sup> Орехов В. В. Социальное планирование и вопросы борьбы с преступностью / В. В. Орехов. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – 133 с.

<sup>4</sup> Планирование мер борьбы с преступностью. – М. : ИГИП, 1982. – 158 с.; Комплексное планирование профилактики правонарушений. – М. : Всесоюз. Ин-т по изуч. причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1979. – 93 с.; Типовые программы исследования преступности в областях (районах) и деятельности правоохранительных органов. – М. : Всесоюз. Ин-т по изуч. причин и разраб. мер предупреждения преступности, 1975. – 198 с.

Економічні й податкові злочини вийшли за межі окремих держав, набули міжнародного характеру. У цих сферах діють могутні транснаціональні злочинні групи, що завдають значну шкоду економікам країн – учасниць СНД, надаючи кримінального забарвлення їх торгово-економічним відносинам.

За умов фінансової глобалізації й інтернаціоналізації злочинності боротьба з корупцією також неможлива без координування зусиль у протидії легалізації кримінальних коштів у міжнародному масштабі. Незаконна міграція з різних регіонів світу – ще одна загроза національній безпеці (чисельність нелегальних мігрантів складає близько 10 млн осіб). Тим більше, що основний сухопутний маршрут, окрім іншого, проходить через Україну в держави Західної Європи та Скандинавію.

Серйозну небезпеку являє торгівля людьми, особливо жінками та дітьми, незаконний прибуток від якої оцінюється у 7–10 млрд дол. США. Значна частина цих коштів приходиться саме на держави – учасниці СНД. Особливе занепокоєння викликають негативні процеси у сфері транскордонного обігу вогнепальної та іншої зброї.

Отже, вищезазначене свідчить про існування низки видів злочинів, що позначаються на структурі та динаміці злочинності країн СНД, негативно впливаючи на їх соціально-економічний розвиток.

Як показує практика, співробітництво держав – учасниць СНД щодо запобігання злочинності та її видів здійснюється за кількома напрямками.

1. *Організаційно-правове забезпечення спільної діяльності.* Воно охоплює роботу з оформлення участі цих країн у міжнародно-правових документах, що регулюють співробітництво у сфері боротьби зі злочинністю (конвенції, резолюції і протоколи ООН, інші угоди).

Слід наголосити, що з прийняттям у 1996 р. Міждержавної програми спільних заходів боротьби з організованою злочинністю та іншими видами небезпечних злочинів на території держав – учасниць СНД на період до 2000 року співробітництво у сфері запобігання злочинності набуло різнопланового, комплексного й динамічного характеру. Пізніше було прийнято ще чотири аналогічних

програмних документи, що мають назву «Міждержавна програма спільних заходів боротьби зі злочинністю» (далі – Програма). Вони діяли протягом 2000–2003 рр.; 2003–2004 рр.; 2005–2007 рр. Чинна Програма розрахована на період з 2008 до 2010 р.

Зупинимось коротко на аналізі цього документа. Програма затверджена Рішенням Ради голів держав СНД від 5 жовтня 2007 р. і складається з паспорта, шести розділів, обмовки України та особливої думки Азербайджанської Республіки.

Паспорт, у свою чергу, містить: назву документа та органу, що прийняв рішення про її затвердження; відомості про основних розробників та виконавців; мету й завдання; строки реалізації; перелік основних заходів; інформацію про матеріально-технічне та фінансове забезпечення; механізм контролю; очікувані результати та ін.

Назва самих розділів Програми, до речі, обумовлена основними напрямками співробітництва країн – учасниць СНД у сфері запобігання злочинності: I. Організаційно-правові питання (складається з двох пунктів, що мають 25 підпунктів); II. Організаційно-практичні заходи (4 пункти, що поділяються на 28 підпунктів); III. Інформаційне та наукове забезпечення (10 пунктів і 4 підпункти); IV. Кадрове забезпечення (2 пункти і 2 підпункти); V. Матеріально-технічне і фінансове забезпечення (2 пункти, в яких зазначається, що фінансування заходів здійснюється зацікавленими країнами – учасницями СНД в межах національних бюджетів); VI. Механізм контролю (4 пункти, де вказується про щорічне заслуховування ходу виконання Програми та складання відповідної доповіді, що подається Раді голів держав і Раді голів урядів СНД).

Ретельне вивчення й узагальнення цього документа свідчить все ж таки про його загальний характер. Деякі положення Програми є не обов'язковими. Наприклад, у пп. 1.1.2 та 2.2.7 вжито слово «рекомендувати», що свідчить про їх рекомендаційний характер. На відміну від цього документа національні Комплексні програми запобігання злочинності Російської Федерації, України, Республіки Беларусь, Республіки Казахстан, які також було проаналізовано, але зміст, переваги та недоліки яких буде викладено у подальших наукових статтях, мають хоча і «розмитий», іноді неконкретний, однак переважно імперативний характер, що виявляється у вживанні слів «активізувати», «поліпшити», «сприяти» та ін.

Більшість положень Програми стосується розробки й прийняття великої кількості міжнародно-правових документів (угод, протоколів, концепцій), успішна реалізація положень яких, звичайно, залежить від низки чинників: самого факту схвалення національними політичними інституціями, глибини запровадження відповідними правоохоронними органами на практиці, якості міжнародного співробітництва органів, що здійснюють запобігання злочинності тощо. Іншими словами, йдеться про безліч важливих моментів, від яких залежить ефективність співпраці країн СНД щодо протидії різним поширеним видам злочинної діяльності. Важливо принаймні те, що такі угоди існують, керівництво цих країн готове до подальшої роботи та певних компромісів.

Крім того, у 2008–2009 рр. співробітництво держав – учасниць й органів СНД у протидії злочинності здійснювалось паралельно із зазначеною вище Міждержавною програмою в межах реалізації таких документів, як:

- Програма співробітництва держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів на 2008–2010 роки;
- Програма співробітництва держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з тероризмом й іншими насильницькими проявами екстремізму на 2008–2010 роки;
- Програма співробітництва держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у протидії незаконній міграції на 2009–2011 роки;
- Програма співробітництва держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з торгівлею людьми на 2007–2010 роки.

Слід відзначити, що, окрім існування самих програм, кожного року Виконавчий комітет СНД доповідає про хід виконання чинних програм країн СНД у сфері боротьби зі злочинністю, тероризмом, незаконним обігом наркотиків, незаконною міграцією й торгівлею людьми. У них йдеться про конкретні заходи, що здійснювались за різними напрямками відповідними органами держав – учасниць СНД у рамках існуючих міждержавних угод. Викладена інформація щодо кількісних і якісних показників такої співпраці. Сформульовані певні висновки та пропозиції, додаються численні документи від-

носно заходів, що вжиті різними країнами в межах відповідних програм тощо. Усе це, безсумнівно, сприяє виявленню недоліків проведеної роботи за певний період часу; окресленню перспективних напрямів співробітництва; встановленню суб'єктів міждержавного співробітництва, що не здійснили відповідні заходи, й причини невиконання цієї роботи та ін.

Таку практику слід взяти на озброєння, наприклад, вітчизняним розробникам та основним суб'єктам, відповідальним за виконання заходів Комплексних програм запобігання злочинності в Україні, діяльність не лише з реалізації, але й із звітування над ходом яких бажає кращого. Вивчення всіх чотирьох державних Комплексних програм, що приймалися з 1993 р. в нашій країні, чинних 20 регіональних та 17 міських програм вказує на необхідність враховувати соціальну значущість цих документів відповідними державними органами, змінити ставлення до серйозності та відповідальності під час розробки, прийняття, реалізації, фінансування та контролю за ходом виконання цих програм. Останній напрям діяльності має взагалі якийсь «закулісний», «кулуарний» характер, оскільки звітування МВС України як основного суб'єкта цих програм щодо їх реалізації не є публічним, інформація про це майже відсутня у засобах масової інформації. Існують й інші недоліки державної та регіональної політики з планування запобігання злочинності в Україні<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Докладніше див.: Голіна В. В. Забезпечення якості державного планування боротьби зі злочинністю на сучасному етапі розвитку України / В. В. Голіна // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні: матеріали наук. конф. (м. Харків, 15 трав. 2009 р.) / голов. ред. В. І. Борисов. – Х.: Право, 2009. – С. 25–29; Проблеми кримінологічного планування запобігання злочинності в Україні / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний та ін. // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. – Х.: Кроссрод, 2009. – Вип. 17. – С. 106–123; Регіональні (міські) програми запобігання злочинності: досвід емпіричного дослідження / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний, В. В. Кулікова // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. – Х.: Право, 2009. – Вип. 18. – С. 66–79; Колодяжний М. Г. До проблеми удосконалення комплексних програм запобігання злочинності в Україні / М. Г. Колодяжний // Актуальні проблеми кримінального права та кримінології: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 24 квіт. 2009 р.) / Донец. юрид. ін-т ЛДУВС. – Донецьк: Норд Комп'ютер, 2009. – С. 196–198; Ключев М. М. Комплексний аналіз програмних документів у сфері запобігання злочинності / М. М. Ключев // Наука і правохорона. – 2009. – № 1–2. – С. 143–151.

2. *Проведення організаційно-практичних заходів.* Цей напрям співробітництва полягає у проведенні конкретних операцій, здійсненні спеціальних тактичних дій правоохоронних органів країн – учасниць СНД щодо профілактики або припинення різних злочинів. Так, протягом останніх двох років було проведено 26 комплексних оперативно-профілактичних заходів й 4 спеціальні операції. У результаті цього розкрито 61,3 тис. злочинів; затримано понад 22 тис. осіб, що знаходились у розшуку; припинено діяльність 341 організованої злочинної групи та злочинної організації; вилучено 6,8 тис. одиниць вогнепальної зброї, 10,9 т наркотичних засобів; виявлено понад 16 тис. осіб, які порушили міграційне законодавство; ліквідовано 72 канали незаконної міграції; виявлено 55 фактів торгівлі людьми.

Крім того, правоохоронними органами держав СНД продовжена практика здійснення узгоджених дій за спеціальними планами «Канал», «Нелегал», «Пасажир», «Мак», «Коноплі», «Допінг», «Перекидання», «Кубло», «Транзит», «Трафік», «Постачальник», «Арсенал» та ін.

Радою командуючих Прикордонними військами здійснено оперативно-профілактичні заходи щодо припинення браконьєрської діяльності й охорони морських біоресурсів в акваторіях Чорного, Каспійського та Азовського морів, а також спільні спеціальні прикордонні операції «Достик–2008», «Кордон–2008, 2009», «Добра воля–2009» тощо.

3. *Інформаційне й наукове забезпечення* охоплюється низкою важливих заходів, відсутність або недостатня розробленість яких унеможливила або ускладнила б здійснення інших напрямів співробітництва держав – учасниць СНД щодо запобігання злочинності. Основними з них є такі:

- розробка організаційно-технічних заходів із створення й ефективного використання сучасних й перспективних систем зв'язку та інформаційних технологій для обміну інформацією між правоохоронними органами країн СНД;

- створення єдиної мережі автоматизованих банків даних, дактилоскопічних слідотек, кульогільзотек й телекомунікаційних систем зв'язку МВС держав – учасниць СНД;

- реалізація Концепції та Єдиної форми Автоматизованої системи оперативного обміну інформацією;

- продовження наповнення Об'єднаного банку даних органів безпеки й спеціальних служб цих країн та Спеціалізованого банку даних з проблем профілактики, відвернення та припинення, а також розслідування протиправних діянь терористичної й екстремістської спрямованості;

- підвищення ефективності функціонування Спеціалізованого банку даних Бюро з координації боротьби з організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів на території держав – учасниць СНД, в якому станом на 1 січня 2010 р. містилась інформація на більш ніж 40 тис. об'єктів обліку, в тому числі 4,3 тис. об'єктів обліку терористичної спрямованості, 3,6 тис. – у сфері незаконного обігу наркотиків, 1,6 тис. – у сфері економіки, 785 – за лінією незаконної міграції;

- на регулярній основі між спеціальними установами освіти цих країн здійснювався обмін учбово-програмними та методичними матеріалами, науковими працями з підготовки й підвищення кваліфікації кадрів компетентних органів;

- продовжено практику обміну досвідом та методичними посібниками щодо профілактики, відвернення, припинення, розкриття та розслідування злочинів тощо.

4. *Співробітництво в області підготовки кадрів* здійснюється шляхом навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів переважно в освітніх закладах Російської Федерації та Республіки Беларусь. Наприклад, у навчальних закладах прикордонного профілю було здійснено, окрім іншого, підготовку 15 слухачів з України.

На базі МВС Росії створено Центр із спільної підготовки спеціалістів органів внутрішніх справ (поліції) по боротьбі зі злочинами у сфері інформаційних технологій.

Академії МВС Республіки Беларусь було надано статус базового навчального закладу на теренах СНД, що здійснює підготовку та перекваліфікацію кадрів у сфері міграції, торгівлі людьми. До речі, щодо цього колективного рішення країн – учасниць СНД міністр закордонних справ, який був головою делегації України на зібранні,

зробив окрему обмовку, не погодившись із наданням базового статусу певним науково-дослідним центрам, напевно захищаючи національні інтереси, оскільки аналогічних наукових і учбових закладів у нашій державі вистачає. Це рішення підтримала й Азербайджанська Республіка шляхом висловлення особливої думки до Міждержавної програми спільних заходів боротьби зі злочинністю на 2008–2010 роки.

Незважаючи на динамічну й плідну співпрацю країн СНД у сфері запобігання злочинності, кількісні і якісні досягнення такої роботи, існують, звичайно, й *проблеми*, що потребують свого ретельного вивчення, оцінки та прийняття адекватних і своєчасних рішень. Це стосується не лише збереження традиційних, але й формування нових небезпечних викликів й загроз, актуалізація яких може поставити людство на межу виживання. До їх числа належать кіберзлочинність, ядерний, екологічний, біологічний і кібертероризм. Серйозне занепокоєння викликає зростання кількості проявів релігійного екстремізму, неофашизму, націоналізму й расової нетерпимості. Реальну загрозу безпеці продовжують створювати корупція, незаконна міграція, торгівля людьми, наркозлочинність та інші транскордонні злочини. На вирішення цих проблем спрямовані й конгреси ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя, що проходять кожні п'ять років<sup>1</sup>. У той же час потребує вдосконалення міжнародно-правовий механізм реалізації міжнародних домовленостей у межах СНД.

У зв'язку з цим країнам – учасникам СНД слід окреслити *перспективи* подальшого співробітництва у сфері запобігання злочинності та її видам, які можуть зводитись до такого:

- нарощування політичної волі до конкретних, реальних, спільних й узгоджених дій;
- активізація інститутів громадянського суспільства щодо протидії сучасним загрозам безпеці громадян;

<sup>1</sup> Наприклад, див.: А/CONF.187/15 // Доповідь Десятого конгресу ООН із запобігання злочинності й поводженню з правопорушниками (Відень, 10–17 квіт. 2000 р.); А/CONF.203/18 // Доповідь Одиннадцятого Конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя (Бангкок, 18–25 квіт. 2005 р.).

– адаптація національних законодавств до положень міжнародно-правових документів у правоохоронній сфері та забезпечення дієвого контролю за його дотриманням;

– тісне співробітництво правоохоронних органів й спецслужб, міжнародних та регіональних організацій у створенні належних правових засад запобігання незаконній міграції, наркоторгівлі та торгівлі людьми;

– уніфікація національних законодавств з метою встановлення однакового розміру наркотичних засобів, за незаконний обіг яких передбачена кримінальна відповідальність;

– розробка базових нормативно-правових актів, що регламентують діяльність країн – учасниць СНД у протидії нетрадиційним загрозам сучасності (кіберзлочинність, ядерний та інші види тероризму та ін.);

– з урахуванням недоліків попередніх програм розробка нових міждержавних програм співробітництва з боротьби зі злочинністю та прийняття й ратифікація національними законодавчими органами нових документів у сфері запобігання незаконній міграції, торгівлі людьми, зброєю, наркозлочинності тощо<sup>1</sup>.

*Статья посвящена межгосударственному сотрудничеству стран – участниц СНГ по предупреждению преступности, в том числе программированию этой деятельности.*

*The article is devoted the intergovernmental collaboration of countries – participants of the UIS on prevention of crime, including programming of this activity.*

*Рекомендовано до опублікування на засіданні сектору дослідження проблем запобігання злочинності ІВПЗ НАПрН України (протокол № 6 від 28 травня 2010 р.).  
Рецензент – кандидат юридичних наук В. С. Батур-гарєєва.*

<sup>1</sup> При підготовці наукової статті використано матеріали Виконавчого комітету СНД. Докладніше див.: Исполнительный комитет СНГ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by>. – Загл. с экрана.