

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ

IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR COMBATING ORGANIZED CRIME IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTING THE STATE STRATEGY

Публікація актуалізує правові аспекти протидії організованим злочинності. У статті здійснено комплексний аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю в Україні. Висвітлено проблеми, що потребують вирішення на законодавчому рівні. Запропоновано шляхи удосконалення законодавства щодо правової визначеності системи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, а також законодавчого закріплення їх повноважень. Особливу увагу приділено оцінці ефективності чинного Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та обґрунтуванню потреби його системного оновлення. Зазначено, що згідно діючого законодавства, систему державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, становлять: спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи та державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій. На підставі критичного аналізу Стратегії боротьби з організованою злочинністю (2020 р.) і Плану заходів з її реалізації визначено ключові напрями інституційної модернізації, зокрема запровадження нової моделі системи органів, що здійснюють, забезпечують або сприяють протидії організованим злочинним формуванням. Запропоновано здійснити приведення норм Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» до вимог Стратегії боротьби з організованою злочинністю, в частині зміни статті 5 зазначеного Закону визначити іншу систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю і яка б передбачала розподіл цих державних органів за трьома напрямками: основною функцією яких є боротьба з організованою злочинністю; органи, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій; органи, що сприяють боротьбі з організованою злочинністю. Доведено необхідність законодавчого закріплення повноважень спеціалізованих підрозділів та усунення існуючих колізій правового регулювання.

Ключові слова: організована злочинність, протидія, державна стратегія, законодавство України, інституційне забезпечення, уповноважені органи, взаємодія, кримінальна політика, повноваження, координація.

The publication updates the legal aspects of combating organized crime. The article provides a comprehensive analysis of the current state of regulatory and legal support for combating organized crime in Ukraine. It highlights problems that need to be resolved at the legislative level. It proposes ways to improve the legislation regarding the legal

certainly of the system of bodies combating organized crime, as well as the legislative consolidation of their powers. Particular attention is paid to assessing the effectiveness of the current Law of Ukraine «On Organizational and Legal Foundations of Combating Organized Crime» and substantiating the need for its systematic update. It is noted that, according to the current legislation, the system of state bodies combating organized crime consists of: state bodies specially created to combat organized crime and state bodies participating in the fight against organized crime within the framework of performing other basic functions assigned to them. Based on a critical analysis of the Strategy for Combating Organized Crime (2020) and the Action Plan for its implementation, key areas of institutional modernization have been identified, in particular, the introduction of a new model of the system of bodies that carry out, ensure or facilitate the counteraction to organized criminal groups. It is proposed to bring the norms of the Law of Ukraine «On the Organizational and Legal Foundations of Combating Organized Crime» into line with the requirements of the Strategy for Combating Organized Crime, and in terms of amending Article 5 of the said Law, to provide for a different system of bodies combating organized crime, which would provide for the division of these state bodies into three areas: which main function is the fight against organized crime; bodies participating in the fight against organized crime within the framework of the performance of other main functions assigned to them; bodies contributing to the fight against organized crime. The need for legislative consolidation of the powers of specialized units and the elimination of existing conflicts of legal regulation is proven.

Keywords: *organized crime, counteraction, Strategy, legislation of Ukraine, institutional support, authorized bodies, interaction, criminal policy, powers, coordination.*

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть Україна послідовно вибудовує нормативно-правову систему, спрямовану на забезпечення національної безпеки та протидію криміногенним загрозам, зокрема організованій злочинності. У межах цієї діяльності сформовано комплекс правових актів, що визначають організаційно-правові засади функціонування державних інституцій у сфері кримінальної юстиції. У цьому контексті Стратегія боротьби з організованою злочинністю, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1126-р від 16 вересня 2020 року (далі – Стратегія) [1], надає імпульс до формування нової парадигми державної політики у сфері протидії організованим злочинним групам, орієнтованої на стандарти Європейського Союзу та концепцію СОСТА. Саме тому актуалізується питання відповідності чинного законодавства цілям Стратегії та необхідність його адаптації до сучасних викликів.

Мета дослідження полягає в аналізі стану нормативно-правового забезпечення протидії організованій злочинності в Україні, висвітленні проблем щодо правової визначеності системи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю в сучасних умовах, та надання пропозицій щодо їх вирішення на законодавчому рівні.

Стан опрацювання проблематики. Важливо відмітити значну роль вчених в дослідженні питань протидії організованій злочинності зокрема таких як М. І. Ануфрієв, Л. І. Аркуша, О. М. Бандурка, В. С. Брукаль, В. М. Варцаба, О. В. Головкін, В. Л. Грохольський, О. М. Джу́жа, О. Ф. Долженков, О. Ф. Кобзарь, В. О. Коновалова, В. П. Корж, М. В. Корнієнко, В. І. Литвиненко, В. В. Мальцев, М. А. Погорецький, А. М. Подоляка, Б. В. Романюк, О. В. Ткаченко, Б. В. Щур та ін., які в своїх наукових роботах висвітлювали різні теоретичні, правові та організаційні аспекти боротьби з організованою злочинністю. Водночас потрібно зазначити, що наразі чимало науковців і практиків указують на те, що Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. № 3341-ХІІ [2] не виконуються визначені в ньому завдання. Зокрема, М. В. Гребенюк зазначає, що «погіршення стану проблеми, пов'язаної з організованою злочинністю, насамперед, це наслідок дисбалансу нормативного забезпечення та відсутність стратегічного системного підходу на національному рівні. З огляду на комплексний характер організованої злочинності та погіршення криміногенної обстановки, впровадження комплексної системи боротьби з організованою злочинністю має бути одним із пріоритетних завдань сучасної державної безпеки» [3, с. 78-79]. У свою чергу О. І. Леун звертає увагу на те, що «необхідні зміни системи суб'єктів боротьби з організованою злочинністю з відповідним перерозподілом їх функцій. Кожен правоохоронний орган цієї системи у межах своєї компетенції повинен протидіяти організованій злочинності, тоді як Служба безпеки України, так само у межах своєї компетенції,

має боротися з організованою злочинністю, а також урахувувати потенційні загрози, спричинені організованою злочинністю (розвідувально-підпривною діяльністю іноземних спецслужб, які використовують можливості організованої злочинності, проявами транснаціональної та іншої організованої злочинної діяльності, що становить загрозу державній безпеці України), з використанням контррозвідувальних форм і методів роботи» [4, с. 116–117].

У цьому зв'язку слід підтримати вчених, які вважають, що «удосконалення норм діючого законодавства дасть змогу налагодити ефективну взаємодію і координацію всередині національної правоохоронної складової сил безпеки та підвищить ефективність у сфері боротьби з організованою злочинністю в сучасних умовах» [5, с. 214].

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Стратегії боротьби з організованою злочинністю формування державної політики у зазначеній сфері передбачає впровадження в практику трьох етапної моделі формування державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, що базується на прикладі політики ЄС щодо боротьби з тяжкими злочинами та організованою злочинністю. Реалізація планується в три етапи. Перший етап – оцінка загроз тяжких злочинів та організованої злочинності (SOCTA Україна). Другий етап – визначення обмеженої кількості стратегічних цілей згідно з висновками проведеної оцінки загроз тяжких злочинів та організованої злочинності (SOCTA Україна) і розроблення комплексних планів заходів. Третій етап – виконання комплексних планів заходів. Ця Стратегія буде реалізовуватися протягом п'яти років з моменту її схвалення за рахунок коштів державного бюджету, передбачених на утримання державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Така модель корелює з підходами Європолу, спрямованими на циклічну оцінку кримінальних загроз та визначення пріоритетних сфер діяльності правоохоронних органів ЄС, що підсилює її методологічну виваженість.

Одним із основних напрямів реалізації Стратегії визначено удосконалення нормативно-правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю. Так, відповідно до Стратегії реалізація цього напрямку повинна здійснюватися шляхом внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» з урахуванням практики його застосування та необхідності подальшого вдосконалення, зокрема щодо оптимізації системи спеціально утворених державних органів для боротьби з організованою злочинністю, порядку взаємодії та координації державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, інформаційно-аналітичного забезпечення, форм і методів боротьби з організованими злочинними угрупованнями.

З урахуванням викладеного зазначимо, що Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» № 3341-XII від 30.06.1993 р. поряд із кримінальним, кримінальним процесуальним, оперативно-розшуковим, антикорупційним та іншим законодавством, є складовою частиною системи нормативно-правового забезпечення діяльності з протидії організованій злочинності [2]. Однак слід зазначити, що цей Закон, неодноразово змінюваний та доповнюваний (останні зміни та доповнення внесені Законом № 1150-IX від 28.01.2021), не може бути визнаний таким, що відповідає сучасним політичним, економічним та правоохоронним потребам у сфері боротьби з організованою злочинною діяльністю.

Серед основних напрямів удосконалення (оновлення) Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» доцільно виокремити такі: встановлення дієвої системи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, а також законодавче визначення повноважень державних органів по боротьбі з організованою злочинністю.

Одним із основних напрямів реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 року № 1126-р визначено, що формування ефективної системи інституційного забезпечення боротьби з організованою злочинністю здійснюється з урахуванням утворення нових правоохоронних інституцій, функції яких щодо боротьби з організованою злочинністю необхідно розмежувати та конкретизувати [1]. Цей розподіл представлено наступним чином:

- державні органи, основною функцією яких є боротьба з організованою злочинністю (спеціально визначений підрозділ у структурі Національної поліції та оперативні підрозділи СБУ);

- державні органи, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій (органи/підрозділи Національної поліції та СБУ, крім зазначених у попередньому абзаці, органи прокуратури, органи державного фінансового контролю, контролюючі органи (органи доходів і зборів), Державна прикордонна служба,

Національна гвардія, органи та установи виконання покарань і слідчі ізолятори, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, АРМА, розвідувальні органи, органи, що забезпечують формування та реалізацію державної політики з питань інформаційного суверенітету України тощо;

– державні органи, що сприяють боротьбі з організованою злочинністю (ДМС, Національний банк, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, інші державні органи, що здійснюють контроль за додержанням законодавства).

З наведеного вбачається, що концептуальним положенням Стратегії є створення в системі органів Національної поліції України як спеціально визначеного підрозділу, основною функцією якого є боротьба з організованою злочинністю, так і підрозділів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

Реалізація цього напрямку Стратегії потребує внесення змін до статті 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», в якій визначено систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю лише в двох функціональних напрямках.

Так, відповідно до ч. 1 статті 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» систему державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, становлять:

а) спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи;

б) державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій.

Необхідно звернути увагу на те, що у п. «а» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» і далі по тексту (ч. 6 ст. 16; пп. «б», «в» ч. 1 ст. 18; п. «в» ч. 2 ст. 18; п. «г» ч. 4 ст. 18; чч. 2, 3, 4 ст. 22; ч. 2, 4 ст. 26) мова йде про «спеціально створені органи», однак згідно ч. 2 цієї ж статті до таких «спеціально створених органів» віднесено лише Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України [2]. Однак в цій же частині статті зазначено, що у разі необхідності Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені й інші спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю.

Така необхідність відображена в п. 1 Плану заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 850-р [6], а саме: «розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо: конкретизації функцій боротьби з організованою злочинністю спеціально визначеного підрозділу у структурі Національної поліції та оперативних підрозділів СБУ, розмежування їх функцій та функцій інших визначених Стратегією боротьби з організованою злочинністю органів підсистеми боротьби з організованою злочинністю».

Отже, з метою приведення норм Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» до вимог Стратегії боротьби з організованою злочинністю, необхідно в статті 5 зазначеного Закону визначити іншу систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю і яка б передбачала розподіл цих державних органів за трьома напрямками:

– основною функцією яких є боротьба з організованою злочинністю;

– органи, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій;

– органи, що сприяють боротьбі з організованою злочинністю.

Спроби реалізації цих правових положень Стратегії знайшли своє відображення в проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (реєстр. № 7043 від 14.02.2022), яким були запропоновані зміни щодо формування системи державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю і передбачають створення дієвої системи державних інституцій, діяльність яких направлена на боротьбу з організованою злочинністю [7]. На цей законопроект 02.12.2022 року на сайті Верховної Ради України було опубліковано Висновок Головного науково-експертного управління з відповідними зауваженнями, а отже роботу у цьому напрямі потрібно продовжити і надалі з урахуванням необхідності узгодження правових положень.

Крім цього, маємо звернути увагу, що розділ III Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» має назву «Повноваження спеціальних

підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю» та містить лише одну статтю 12, що була виключена на підставі прийняття Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» № 1150-IX від 28.01.2021 [8]. З урахуванням цих змін, основний Закон, що визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю зараз не містить визначеного переліку повноважень спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. У той же час частиною 2 статті 4 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» зазначено, що «підзаконні акти, що регулюють відносини в сфері боротьби з організованою злочинністю, не можуть встановлювати повноваження державних органів чи обов'язки фізичних та юридичних осіб, які не випливають з законів України» [2].

Враховуючи зазначену вимогу закону та концептуальні положення Стратегії боротьби з організованою злочинністю щодо створення в системі органів Національної поліції України як спеціально визначеного підрозділу, основною функцією якого є боротьба з організованою злочинністю, так і підрозділів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій постала нагальна потреба у визначенні повноважень державних органів по боротьбі з організованою злочинністю на законодавчому рівні.

На цей час, відповідно до наказу Національної поліції України від 23.10.2019 № 1077 «Про затвердження Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України» міжрегіональним територіальним органом у складі кримінальної поліції Національної поліції України, який бере участь у реалізації державної політики з питань боротьби з організованою злочинністю та згідно із законодавством України здійснює оперативно-розшукову діяльність визначено Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України (далі – ДСР) [9].

Завданням ДСР визначено реалізацію повноважень Національної поліції України в частині боротьби з організованою злочинністю, злочинністю в органах державної влади та місцевого самоврядування, протидії корупції, захисту прав і свобод людини і громадянина та об'єктів права власності від протиправних посягань, а саме:

1) виявлення, припинення і попередження незаконної діяльності суспільно небезпечних організованих груп і злочинних організацій, у тому числі в органах державної влади та місцевого самоврядування, які впливають на криміногенну ситуацію в державі та в окремих її регіонах;

2) здійснення заходів, спрямованих на координацію діяльності органів (підрозділів) поліції у сфері боротьби з тероризмом відповідно до компетенції, визначеної законодавством України;

3) протидія корупції серед посадових осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», вжиття заходів з метою виявлення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, та їх припинення відповідно до законодавства України;

4) здійснення оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на здобуття інформації про криміногенні процеси в злочинному середовищі, пов'язані з протиправною діяльністю окремих осіб та злочинних угруповань, схеми легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

5) організація та здійснення відповідно до законодавства України заходів захисту працівників ДСР, інших органів та підрозділів Національної поліції України, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб.

У даному Положенні зазначено, що «ДСР має права, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законами України «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання корупції» та іншими актами законодавства України» [9].

В той же час, як вже зазначалось вище, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» не містить положень, які б визначали повноваження або права органів Національної поліції, що цим же законом віднесені до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю.

На сьогодні в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» визначено лише повноваження (ст. 24) та права (ст. 25) Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (якого вже з такою назвою не існує). Що стосується інших державних органів, що відповідно до ст. 5 цього ж закону входять до системи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, то їх повноваження і досі залишаються невизначеними в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Враховуючи викладене вище вважаємо доцільним внести зміни до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» з метою приведення його норм до вимог Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Для цього необхідно в статті 5 зазначеного Закону визначити іншу систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю і яка б передбачала розподіл цих державних органів за трьома напрямками: органи, основною функцією яких є боротьба з організованою злочинністю; органи, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій; органи, що сприяють боротьбі з організованою злочинністю, а також закріпити повноваження цих органів на законодавчому рівні.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що подальший розвиток державної політики у сфері протидії організованій злочинності потребує системного оновлення організаційно-правових засад, закріплених у Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Стратегія боротьби з організованою злочинністю (2020 р.) формує принципово нову модель державної політики, реалізація якої потребує оновлення законодавчої бази шляхом розширення кола суб'єктів протидії, уточнення їх компетенцій та забезпечення нормативної узгодженості між різними рівнями регулювання. Трансформація організаційно-правового механізму протидії організованій злочинності має здійснюватися з урахуванням європейських стандартів оцінювання загроз і принципів стратегічного управління, що дозволить підвищити ефективність діяльності правоохоронних органів та зміцнити систему національної безпеки України.

Список використаних джерел:

1. Стратегія боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 року № 1126-р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text>
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. №3341–ХІІ. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text>
3. Hrebeniuk M. The directions of improving the legislative framework in the sphere of supply state security in the vector – fight against organized crime. *Public management. Interregional Academy of Personnel Management*. 2019. № 19 (4). P. 78–91. URL: <http://surl.li/hmeqpx>
4. Леун О. І. Щодо реформування державної системи боротьби з організованою злочинністю. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 115–119. URL: <http://analyticbase.nlu.org.ua/?page=1&arg1=%D0%9B%D0%B5%D1%83%D0%BD&arg5=%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%B7%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>
5. Санакоєв Д., Вашко А., Єфімов В. Імплементация европейской методологии СОСТА в протидии организованной злочинности в Украине. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 213–220. DOI: 10.31733/2078-3566-2022-1-213-220
6. План заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 850-р *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2022-%D1%80#Text>
7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (реєстр. № 7043 від 14.02.2022). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/38967>
8. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 №1150-IX. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
9. Про затвердження Положення про Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 23.10.2019 № 1077. URL: <http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files.pdf>