

УДК 34.096

ШАМАРА О.В., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент,
радник директора ДНУ ПБП НАПрН України.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0571-0437>.

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ
ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ
DOI...**

Анотація. У статті представлено результати аналізу стану законодавства України у сфері боротьби з організованою злочинністю. За результатами проведеного дослідження, в черговий раз, констатовано, що в Україні відсутній системний підхід до ведення боротьби з організованою злочинністю (неналежний рівень взаємодії правоохоронних органів у відповідній сфері, застаріле та розбалансоване нормативно-правове забезпечення з питань боротьби з організованою злочинністю, недосконалість процедури моніторингу криміногенної ситуації, відсутність консолідованої об'єктивної методології оцінки загроз організованої злочинності, використання застарілих форм і методів боротьби, не використання в повній мірі потенціалу Міжвідомчого науково-дослідного центру боротьби з організованою злочинністю), що призводить до загострення проблем, пов'язаних з організованою злочинністю, та низького рівня ефективності боротьби з нею, що зумовлює необхідність розгляду питання створення спеціальних органів для боротьби з організованою злочинністю. Черговий раз звернута увага на необхідність поділення боротьби з організованою злочинністю на стратегічний та тактичний рівень. Констатовано, що залишаються не вирішеними концептуальні проблеми пов'язані із недосконалими положеннями Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", які не надають ефективного інструментарію правозастосовним органам здійснювати боротьбу з організованою злочинністю.

Ключові слова: організована злочинність, кримінальна відповідальність, боротьба з організованою злочинністю, злочинна організація, організована злочинна група, злочинна спільнота.

Summary. The article presents the results of the analysis of the state of Ukrainian legislation in the field of combating organized crime. Based on the results of the research, once again, it was established that Ukraine lacks a systematic approach to combating organized crime (inadequate level of cooperation of law enforcement agencies in the relevant field, outdated and unbalanced regulatory and legal provisions on combating organized crime, imperfection of the monitoring procedure criminogenic situation, the lack of a consolidated objective methodology for assessing the threats of organized crime, the use of outdated forms and methods of combating it, not using the full potential of the Interdepartmental Research Center for the Fight against Organized Crime), which leads to the aggravation of problems related to organized crime, and the low level of effectiveness in combating it, which makes it necessary to consider the issue of creating special bodies to combat organized crime. Once again, attention was drawn to the need to divide the fight against organized crime into strategic and tactical levels. It was found that conceptual problems related to the imperfect provisions of the Law of Ukraine "On the Organizational and Legal Basis of Combating Organized Crime" remain unresolved, which do not provide effective tools for law enforcement agencies to combat organized crime.

Keywords: organized crime, criminal liability, fight against organized crime, criminal organization, organized criminal group, criminal community.

Постановка проблеми. Основними законодавчими актами, якими врегульовано боротьбу з організованою злочинністю в Україні, є Кримінальний кодекс України,

Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, закони України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про Національну поліцію”, “Про Службу безпеки України”, “Про прокуратуру”, “Про Бюро економічної безпеки України”, міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна. В умовах сьогодення Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, набуває дедалі більшої актуальності з урахуванням того, що його розроблено та прийнято на підставі Резолюції 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року та Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (підписана Україною 15.11.00 р., ратифікована 04.02.04 р. Дата набуття чинності Конвенції для України – 21.05.04 р.) [3]. За приписами Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, кожна держава-учасниця розглядає можливість проведення, у консультації з науково-дослідними колами, аналізу тенденцій в галузі організованої злочинності на своїй території, умов, в яких діє організована злочинність, а також вивчення залучених професійних груп і технологій, що використовуються та розглядає можливість здійснення контролю за своєю політикою і практичними заходами щодо боротьби проти організованої злочинності, а також проведення оцінки їхньої ефективності та дієвості (частина перша та третя статті 28 Конвенції). І саме цей міжнародний акт містить такі конвенційні засади, зокрема як: криміналізація участі в організованій злочинній групі (стаття 5); криміналізація відмивання доходів від злочинів (стаття 6); заходи щодо боротьби з відмиванням коштів (стаття 7); криміналізація корупції (стаття 8); заходи протидії корупції (стаття 9); конфіскація та арешт (стаття 12); міжнародне співробітництво з метою конфіскації (стаття 13).

Слід констатувати, що в Україні на рівні закону залишаються не вирішеними багато аспектів у сфері боротьби з організованою злочинністю, про що автором було розгорнуто викладено в попередніх публікаціях [1; 2]. Вказане вище об’єктивно засвідчує не тільки еобхідність наявності галузевого законодавчого інструментарію у боротьбі з організованою злочинністю, а й підтримання постійної динаміки в його розвитку з боку науково-дослідних кіл.

Незважаючи на той факт, що Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.20 р. № 1126-р схвалено Стратегію боротьби з організованою злочинністю [4], яка визначає напрями розвитку системи боротьби з організованою злочинністю та механізми реалізації державної політики у відповідній сфері в сучасних умовах та метою якої є формування державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю шляхом запровадження міжнародних стандартів та побудова ефективної системи боротьби з організованою злочинністю, що складається з підсистем правового, інституційного, наукового, інформаційно-аналітичного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, координації та взаємодії, контролю, а також міжнародного співробітництва, вже тривалий час в Україні відсутні органи, які відповідно до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” уповноважені на здійснення боротьби з організованими проявами злочинності, попри те, що вказаним Законом передбачається створення Верховною Радою України за необхідності на постійній або тимчасовій основі спеціальних органів боротьби з організованою злочинністю.

Виключно шляхом внесення змін до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, яким визначаються головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою

злочинністю [5], буде досягнуто мету, а саме унормування наявних законодавчих прогалин, у сфері боротьби з організованою злочинністю, що у свою чергу призведе до вирішення питомої ваги проблем, що визначені пунктами 4.1 – 4.2 та 4.4 Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки [6], а саме удосконалення внутрішньої структури і функцій органів правопорядку та прокуратури, у сфері боротьби з організованою злочинністю, забезпечення їх раціональної побудови й спроможності ефективно виконувати свої функції шляхом оптимізації ресурсів відповідно до визначених законом повноважень; посилення координаційної ролі Офісу Генерального прокурора, запровадження правового механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності (стандарти, методичні рекомендації); чіткий розподіл повноважень, функцій і сфер відповідальності між органами правопорядку, створення ефективної системи їхньої взаємодії.

Крім того, визначення чіткої загальнодержавної політики держави та організаційно-правових основ у сфері боротьби з організованою злочинністю в Законі України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” буде сприятиме чіткому досягненню мети поставленої у Стратегії боротьби з організованою злочинністю, а саме побудови ефективної системи боротьби з організованою злочинністю, що складається з підсистем правового, інституційного, наукового, інформаційно-аналітичного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, координації та взаємодії, контролю, а також міжнародного співробітництва.

Результати аналізу наукових публікацій. У науковій літературі є чимало робіт, присвячених вивченню проблем боротьби з організованою злочинністю, що так чи інакше торкаються досліджуваної теми статті. Це праці О. Бусол, М. Вербенського, О. Головкина, В. Грохольського, А. Дорошенка, О. Доценка, В. Ковальчука, В. Комашко, О. Кириченка, М. Корнієнка, Б. Лизогуба, Т. Мельничука, С. Мірошниченка, Д. Санакоєва, Є. Скулиша, Г. Пожидаєва, О. Шостко та інших.

Метою статті є визначення кола проблемних питань у сфері протидії організованій злочинності та шляхи їх вирішення шляхом надання конкретних пропозицій щодо унормування, на рівні законодавчого акту питань взаємодії органів уповноважених на здійснення оперативно-розшукової діяльності при виконанні функцій з протидії організованим формам злочинності, а також ролі та місця в у цьому процесі органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Виключно Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю. Саме Закон визначає систему державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, вичерпний перелік державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, а також вичерпний перелік державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю. Тому, створення на рівні підзаконного нормативного акту Національного координатора у сфері боротьби з організованою злочинністю, без внесення відповідних змін до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” може створити розбалансування системи органів у сфері боротьби з організованою злочинністю в нормативних актах, якими врегульовано сферу боротьби з організованою злочинністю, її організаційно-правові основи.

Стратегією боротьби з організованою злочинністю, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.20 р. № 1126-р, по суті створено Міжвідомчу комісію – координаційний орган (Національний координатор), який на рівні рішення Уряду України наділяється повноваженнями:

- визначати пріоритети щодо боротьби з організованою злочинністю та затверджувати їх;
- проводити моніторинг і надавати оцінку стану реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю;
- відповідно до затверджених пріоритетів розробляти комплексні плани заходів (один або два плани за одним пріоритетом);
- організаційне забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, відповідати за ефективне функціонування механізмів координації, взаємодії, моніторингу та звітності в зазначеній сфері через запровадження та подальшого організаційного забезпечення реалізації механізму стратегічних комунікацій у сфері боротьби з організованою злочинністю [4].

По суті можемо констатувати намагання Уряду України створити орган, який за повноваженнями відповідає центральному органу виконавчої влади, за окремими ознаками, без унормування щодо створення Міжвідомчої комісії – координаційного органу (Національного координатора), у сфері боротьби з організованою злочинністю в профільному Законі, який визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю.

На підставі викладеного вище звертає на себе увагу Указ Президента України від 26.02.07 р. № 144/2007, яким затверджено Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю. Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю є робочим органом при Раді національної безпеки і оборони України, який здійснює опрацювання питань боротьби з організованою злочинністю, що мають міжгалузевий характер, забезпечує науково-аналітичне та прогнозне супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України з проблем боротьби з організованою злочинністю [7].

Виходячи зі змісту основних завдань Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю, які на нього покладено Положенням, Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю повинен був стати одним з рушіїв реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю та суб'єктом виконання Плану заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.09.22 р. № 850-р, а саме за напрямами визначеними Президентом України у своєму нормативному акті:

- 1) здійснення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України з проблем боротьби з організованою злочинністю;
- 2) підготовка та подання в установленому порядку пропозицій щодо реалізації основ державної політики у сфері протидії організованим злочинностям;
- 3) аналіз і прогнозування трансформації організованої злочинності у державі в умовах інформатизації та глобалізації;
- 4) виявлення та дослідження основних тенденцій щодо транснаціональної організованої злочинності, загроз і ризиків у цій сфері для розвитку суспільно-політичних та соціально-економічних процесів в Україні;

5) розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо нових форм та методів боротьби з організованою злочинністю, методичних рекомендацій для державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю;

б) вивчення законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань боротьби з організованою злочинністю, моніторинг заходів, здійснюваних державними органами у цій сфері.

Додатковим обґрунтуванням зазначеного вище є також той факт, що пунктом 6 Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю визначено, що загальна координація та спрямування діяльності Центру здійснюється Радою національної безпеки і оборони України через члена Ради національної безпеки і оборони України – Міністра внутрішніх справ України.

Стратегією боротьби з організованою злочинністю визначено необхідність нормативно-правового врегулювання питань щодо визначення державного органу, відповідального за підготовку щорічної оцінки стану реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю та спеціальних звітів про стан організованої злочинності в Україні, основні напрями та результати боротьби з організованою злочинністю. Зазначений державний орган діятиме до утворення (визначення) координаційного органу (Національного координатора). Планом заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.09.22 р. № 850-р визначено, що до утворення Національного координатора підготовку щорічних оцінки та звітів проводить Міністерство внутрішніх справ України [8].

Разом із тим слід звернути увагу на те, що згідно зі статтею 5 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Відповідно до статті 14 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням в рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи. Функції та повноваження цих органів визначаються окремими положеннями, які затверджує Президент України. Указом Президента України від 26.02.07 р. № 144/2007 затверджено положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю є робочим органом при Раді національної безпеки і оборони України.

Беручи до уваги, що Центр з проблем боротьби з організованою злочинністю має міжвідомчий характер, його особовий склад повинен бути представлений кращими фахівцями державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю визначених Законом України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” та відрядженими до Центру для виконання відповідних завдань. Загальна координація та спрямування діяльності Центру повинна здійснюватися Радою національної безпеки і оборони України через Секретаря Ради національної безпеки і оборони України.

За результатом аналізу деяких пунктів цього Положення свідчить про необхідність внесення змін у Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, з метою приведення організаційно-управлінської діяльності Центру у відповідність до його завдань та мети створення і

функціонування. Так, пункт 7 Положення визначає, що Центр очолює Керівник, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, погодженим із членом Ради національної безпеки і оборони України, через якого здійснюється загальна координація та спрямування діяльності Центру. Пунктом 6 цього Положення визначено, що загальна координація та спрямування діяльності Центру здійснюється Радою національної безпеки і оборони України через члена Ради національної безпеки і оборони України – Міністра внутрішніх справ України.

Такий підхід обмежує можливості інших членів Ради національної безпеки і оборони України (Генеральний прокурор, Голова Служби безпеки України та ін.) та звужує повноваження Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників, визначених у статті 13 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, щодо органу, який утворено на підставі статті 14 Закону.

У зв’язку із наведеним вище, та для приведення змісту Положення у відповідність із Законом України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, в частині повноважень Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, пропонується внести відповідні зміни до Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю та викласти пункти 6, 7, 9 та 10 Положення у такій редакції:

*“6. Загальна координація та спрямування діяльності Центру здійснюється Радою національної безпеки і оборони України **через Секретаря Ради національної безпеки і оборони України або визначеного ним заступника.***

7. Центр очолює Керівник, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України.

*9. Керівник Центру має першого заступника та заступника, які призначаються на посади та звільняються з посад Керівником Центру за погодженням із **Секретарем** Ради національної безпеки і оборони України.*

10. Організаційну структуру Центру затверджує Секретар Ради національної безпеки і оборони України за поданням Керівника Центру, а штатний розпис – Керівник Центру”.

Стратегією національної безпеки України, уведеною в дію Указом Президента України від 14.09.20 р. № 392, визначено, що, ураховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України і Законом України “Про національну безпеку України”, пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є європейська і євроатлантична інтеграція. Серед поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов Стратегією визначено, що спеціальні служби іноземних держав, насамперед російської федерації, продовжують розвідувально-підривною діяльністю проти України, намагаються підживлювати сепаратистські настрої, використовують організовані злочинні угруповання і корумпованих посадових осіб, прагнуть зміцнити інфраструктуру впливу. Крім того, зазначено, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Для цього Україна має забезпечити системність реформування Національної поліції України, посилити кримінальну поліцію та органи досудового розслідування, зокрема у сфері боротьби з організованою і транснаціональною злочинністю [9].

Окремо, слід звернути увагу на Стратегію забезпечення державної безпеки, затверджену Указом Президента України від 16.02.22 р. № 56/2022. Стратегія

забезпечення державної безпеки визначає реальні й потенційні загрози державній безпеці України, напрями та завдання державної політики у сфері державної безпеки, є основою для планування і реалізації політики у сфері державної безпеки. У пункті 5 Стратегії забезпечення державної безпеки Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України, що кореспондується зі статтею 1 Закону України “Про Службу безпеки” [10; 11].

Стратегією забезпечення державної безпеки визначено у пункті 10, що спеціальні служби окремих іноземних держав продовжують розвідувально-підбивну діяльність проти України, намагаються підживлювати сепаратистські настрої, використовувати організовані злочинні угруповання і корумпованих посадових осіб для зміцнення інфраструктури впливу. Також, серед основних завдань державної політики у сфері забезпечення державної безпеки у пункті 24 Стратегії забезпечення державної безпеки визначено удосконалення контррозвідувального забезпечення державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, оборонного, економічного і науково-технічного потенціалу, економічної безпеки, об’єктів критичної інфраструктури від впливу суб’єктів розвідувально-підбивної діяльності, а також інтенсифікація боротьби з тероризмом та організованою злочинністю, протидія руйнуванню державного апарату та місцевого самоврядування у зв’язку з поширенням системної корупції в державних органах.

У рамках наведеного вище не слід забувати, що відповідно до статті 2 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” поняття “оперативно-розшукова діяльність” визначена, як система гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. Згідно із статтею 5 Закону України “Про контррозвідувальну діяльність” визначено, що спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності є Служба безпеки України.

Крім того, Указом Президента України від 11.05.23 р. №273/2023 схвалено “Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки”. Він ґрунтується на всебічному аналізі діяльності органів правопорядку та прокуратури, а також проблемних питань їх функціонування з урахуванням висновків, зроблених за результатами вивчення попереднього досвіду, та положень інших програмних документів, розроблених із метою вдосконалення роботи відповідного сектору. Його метою є підвищення пріоритетності реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони, забезпечивши модернізацію й приведення у відповідність із стандартами, яких повинна досягти Україна на шляху до членства у Європейського Союзу. Визначені заходи, у першу чергу спрямовані на зміни в системі органів правопорядку, є комплексними і стосуються всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників на службу до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів. Водночас загальною метою реформування органів правопорядку визначено удосконалення, зокрема: структури управління, законодавчого регулювання, у тому числі з урахуванням потреб правозастосовної практики. Основними пріоритетами, посеред іншого визначено – підвищення ефективності виконання органами правопорядку та прокуратури покладених на них функцій, покращення взаємодії між собою та зі складовими сектору безпеки і оборони. Як констатовано положеннями Комплексного плану, поточна ситуація потребує схвалення комплексного нормативно-правового акту, який закріплює

концепцію проведення реформ у сфері діяльності органів правопорядку та прокуратури, що дадуть змогу вирішити низку проблемних питань, зокрема: надмірну тривалість досудового розслідування внаслідок перевантаження та подекуди неефективності органів досудового розслідування й прокуратури, нечіткість у розмежуванні компетенції та повноважень різних органів правопорядку, дублювання їхніх функцій, недостатню гармонізацію кримінального та кримінального процесуального законодавства України зі стандартами Європейського Союзу. Сфера боротьби з організованою злочинністю є невід'ємним елементом в рамках цього нормативного акту Президента України.

Кабінетом Міністрів України Розпорядженням від 16.09.20 р. № 1126-р схвалено “Стратегію боротьби з організованою злочинністю”, в якій, зокрема, зазначено, що в умовах збройної агресії проти України та намагання створити терористичні організації в державі організована злочинність становить пряму загрозу для національної безпеки. Чітко визначено, що організована злочинність є інструментом, що використовується спецслужбами іноземних держав для дестабілізації ситуації в Україні та спричинення шкоди національній безпеці. Наявні умови для використання окремими громадянськими об'єднаннями організованої злочинності як засобу політичної боротьби та придушення демократії [8].

У статті 5 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, визначено систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, до якої входять 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.

Слід констатувати, що до державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, не віднесено жодного державного органу. Проте, Законом України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” передбачено, що в разі необхідності Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені й інші спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю.

До державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, Законом віднесено: органи Національної поліції і Служби безпеки України; органи прокуратури України; органи доходів і зборів, органи Державної прикордонної служби України та органи державного фінансового контролю; органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України; Національне антикорупційне бюро України; Бюро економічної безпеки України. Попри те, що в Україні вже майже п'ять років функціонує Державне бюро розслідувань, повноваження цього органу щодо участі у боротьбі з організованою злочинністю належним чином на законодавчому рівні не унормовані.

Визначені ж пунктом 2 частини першої статті 6 Закону України “Про Державне бюро розслідувань” повноваження цього органу зведено виключно до здійснення інформаційно-аналітичних заходів щодо встановлення системних причин та умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до компетенції Державного бюро розслідувань, вжиття заходів щодо їх усунення. Тобто, Державне бюро розслідувань не будучи державним органом, який спеціально створений для боротьби з організованою злочинністю і не являючись державним органом, який бере участь у боротьбі з організованою злочинністю (статті 5 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”), на сьогодні наділений правом виключно щодо здійснення інформаційно-аналітичних заходів щодо

встановлення системних причин та умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до його компетенції.

Ще більш не визначена ситуація і щодо повноважень Державного бюро розслідувань із взаємодії з органами прокуратури, Національною поліцією, Службою безпеки України у питаннях боротьби з організованою злочинністю (стаття 16 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”), оскільки Державне бюро розслідувань не визначено й суб’єктом взаємодії з цих питань. Адже саме виключно приписами частин 4-6 статті 16 вказаного Закону встановлюється, що умови і порядок обміну інформацією між підрозділами Служби безпеки України та підрозділами органів Національної поліції регулюються спільними нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України (частина 4); передача оперативної інформації спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю територіальним органам Національної поліції і Служби безпеки України допускається тільки за згодою і за письмовим розпорядженням керівника відповідного спеціального підрозділу (частина 5); територіальні органи Національної поліції і Служби безпеки України (у межах відомств) зобов’язані передавати відповідним спеціальним підрозділам оперативну інформацію, документи та інші матеріали, пов’язані з організованою злочинністю, а також кримінальні провадження через відповідного прокурора на письмову вимогу спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю. Керівники територіальних органів Національної поліції, Служби безпеки України забезпечують взаємодію із спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю і сприяють виконанню поставлених перед спеціальними підрозділами завдань (частина 6).

Враховуючи викладене, здійснення підрозділами Державного бюро розслідувань (оперативними, оперативно-технічними, внутрішнього контролю, забезпечення особистої безпеки) оперативно-розшукової діяльності та обмін інформацією, матеріалами щодо організованої злочинності слід унормувати з урахуванням приписів Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”.

Серед такої кількості органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, неодмінно повинна бути координація цього процесу.

Таку координацію можуть і повинні виконувати органи прокуратури, через призму правозастосування статті 25 Закону України “Про прокуратуру” [12], якою визначено, що Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов’язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Основною формою координації є проведення координаційних нарад з керівниками правоохоронних органів, на яких заслуховується інформація щодо їх діяльності у сфері протидії злочинності. Рішення координаційної наради є обов’язковим до виконання всіма зазначеними в ньому правоохоронними органами. Порядок та інші форми координації затверджуються наказом Генерального прокурора.

Проте, органи прокуратури дещо обмежені в реалізації координаційної функції у сфері боротьби з організованою злочинністю щодо розвідувальних органів та до кінця не відомо, яким чином буде реалізована така координація щодо контррозвідувального органу, оскільки кінцевого узгодженого статусу Служби безпеки України не існує та не прийнято Верховною Радою України відповідного Закону, в рамках реформи Служби безпеки України [13; 14].

У зв’язку із наведеним вище та констатованою у Стратегії боротьби з організованою злочинністю відсутністю системного підходу до ведення боротьби з

організованою злочинністю (неналежний рівень взаємодії правоохоронних органів у відповідній сфері, застаріле та розбалансоване нормативно-правове забезпечення з питань боротьби з організованою злочинністю, недосконалість процедури моніторингу криміногенної ситуації, відсутність консолідованої об'єктивної методології оцінки загроз організованої злочинності, використання застарілих форм і методів боротьби) призводить до загострення проблем, пов'язаних з організованою злочинністю, та низького рівня ефективності боротьби з нею, що зумовлює необхідність розгляду питання створення спеціальних органів для боротьби з організованою злочинністю.

У першу чергу, такими органами слід визначити правоохоронні органи, які мають у своїй структурі органи досудового розслідування відповідно до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України (слідчі органів Національної поліції, органів безпеки (Служби безпеки України), державного бюро розслідувань, детективи органів Бюро економічної безпеки України та Національного антикорупційного бюро України). Окремою інституцією у питаннях боротьби з організованою злочинністю також слід передбачити органи прокуратури, на які покладено, як нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство та здійснюють процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях, так і координацію діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності (стаття 36 Кримінального процесуального кодексу України, стаття 25 Закону України “Про прокуратуру” та стаття 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”) [12; 15; 16].

Наріжним каменем стоїть питання унормування на рівні Закону взаємодії державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, визначених Законом України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”. Статтею 16 Закону визначено взаємодію у цьому питанні виключно органів прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки України. Взаємодія ж органів доходів і зборів, органів Державної прикордонної служби України та органів державного фінансового контролю; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів; розвідувального органу Міністерства оборони України; Служби зовнішньої розвідки України; Національного антикорупційного бюро України; Бюро економічної безпеки України; Державного бюро розслідувань у питаннях боротьби з організованою злочинністю Законом не врегульовано.

Отже, тільки унормування окреслених наявних законодавчих прогалів вже призведе до вирішення питомої ваги проблем, що визначені пунктами 4.1. – 4.2. та 4.4. Комплексного плану, таких як: удосконалення внутрішньої структури і функцій органів правопорядку та прокуратури, забезпечення їх раціональної побудови й спроможності ефективно виконувати свої функції шляхом оптимізації ресурсів відповідно до визначених законом повноважень; посилення координаційної ролі Офісу Генерального прокурора, запровадження правового механізму затвердження та/або погодження Генеральним прокурором міжвідомчих актів органів правопорядку з питань проведення досудового розслідування та здійснення оперативно-розшукової діяльності (стандарти, методичні рекомендації); чіткий розподіл повноважень, функцій і сфер відповідальності між органами правопорядку, створення ефективної системи їхньої взаємодії.

Зважаючи на вищезазначене, слід констатувати, що існує необхідність розділити боротьбу з організованою злочинністю в Україні *на тактичний та стратегічний рівень*.

Слід звернути увагу, що в Парламенті України зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 14.02.22 р. № 7043. У пояснювальній записці до

проекту Закону задекларовано, що він спрямований на розширення можливостей держави для боротьби з організованою злочинністю. Законопроект розроблений у зв'язку зі створенням нових державних органів та реформуванням існуючих. Проте основана ідея законопроекту, виходячи з його змісту є визначення державним органом, основним завданням якого є боротьба з організованою злочинністю спеціально уповноважений підрозділ Національної поліції та зведення ролі державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України, до ролі суб'єкта, який бере участь у боротьбі з організованою злочинністю [17].

Проте запропонований підхід у проекті Закону про внесення змін до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 14.02.22 р. № 7043 суперечить положенням “Стратегії забезпечення національної безпеки”, “Стратегії забезпечення державної безпеки”, “Стратегії боротьби з організованою злочинністю”, а також підходів які використовуються в провідних країнах світу, щодо здійснення боротьби з організованою злочинністю відповідними підрозділами спеціальних служб, що автор детально розкрив у попередніх публікаціях [1; 2].

Висновки.

Перебування в умовах правового режиму воєнного стану, особливого періоду та відкритої військової агресії російської федерації проти України змушує та не дає можливості зволікати з приведенням національного законодавства, у тому числі у сфері боротьби з організованою злочинністю, у логічну взаємоузгодженість задля його найефективнішого правозастосування правоохоронними та судовими органами України з дотриманням конституційного принципу правової визначеності, який є гарантом забезпечення верховенства права та захисту прав і свобод людини.

За результатами викладеного слід дійти висновку про необхідність визначити у Законі України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, що:

- окремою інституцією у питаннях боротьби з організованою злочинністю слід передбачити органи прокуратури, на які покладено, як нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство та здійснення процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, так і координацію діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності (стаття 36 Кримінального процесуального кодексу, стаття 25 Закону України “Про прокуратуру” та стаття 14 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”), у тому числі у сфері діяльності розвідувальних органів України, підрозділи яких відповідно до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” віднесені до суб'єктів оперативно-розшукової діяльності та мають право її здійснювати;

- до державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, віднести підрозділи Служби безпеки України та Бюро економічної безпеки, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю на стратегічному рівні, з метою забезпечення національної, державної безпеки та економічної безпеки України відповідно, а також підрозділи Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідування, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю на тактичному рівні;

- до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, слід віднести розвідувальні органи України;

- здійснення підрозділами Державного бюро розслідувань (оперативними, оперативно-технічними, внутрішнього контролю, забезпечення особистої безпеки) оперативно-розшукової діяльності (щодо організованої злочинності) та обмін інформацією, матеріалами у сфері боротьби з організованою злочинністю;

- доцільно визначити організаційні засади взаємодії та координації діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю;

- доцільно на рівні Закону визначити статус Національного координатора у сфері боротьби з організованою злочинністю;

- доцільно розмежувати і конкретизувати повноваження органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, з метою усунення дублювання їх функцій;

- доцільно встановити єдині умови і порядок обміну інформацією між підрозділами державних органів України, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю та які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, у тому числі з підрозділами органів прокуратури;

- доцільно запровадити механізм заохочення громадян, які сприяють боротьбі з організованою злочинністю, за прикладом вже існуючих механізмів у сфері боротьби з корупцією.

В рамках виконання Плану заходів з реалізації “Стратегії боротьби з організованою злочинністю”, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.09.22 р. № 850-р, використовувати наявний потенціал та передбачити суб’єктом виконання зазначеного Плану Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю.

Використана література

1. Шамара Олександр, Комашко Володимир. Система органів боротьби з організованою злочинністю України: проблеми та можливі шляхи вирішення (System of bodies combating organized crime of Ukraine: problems and possible solutions). *Право і суспільство*, 2023. Вип. № 3. С. 71-82.

2. Шамара Олександр, Комашко Володимир. Реформування системи органів боротьби з організованою злочинністю: проблеми законодавчого врегулювання, через призму Євроатлантичної інтеграції України: матеріали науково-практичного семінару *Протидія організованій злочинності: проблеми теорії та практики*, м. Дніпро, 3 груд. 2021 р. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2021. С. 45-54.

3. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Резолюція Генеральної Асамблеї від 15.11.00 р. № 55/25. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text (дата звернення: 28.01.2024).

4. Про схвалення Стратегії боротьби з організованою злочинністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.20 р. № 1126-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.01.2024).

5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.93 р. № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text> (дата звернення: 27.01.2024).

6. Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Указ Президента від 11.05.23 р. № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 28.01.2024).

7. Про Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента від 26.02.07 р. № 144/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144/2007#Text> (дата звернення: 29.01.2024).

8. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.09.22 р. № 850-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.01.2024).

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 14.09.20 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 19.01.2024).

10. Стратегія забезпечення державної безпеки: Указ Президента України від 16.02.22 р. № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0088525-21#Text> (дата звернення: 18.01.2024).

11. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.92 р. № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 21.01.2024).

12. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.14 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 25.01.2024).

13. Про внесення змін до Закону України “Про Службу безпеки України”: проект закону України від 26.10.20 р. № 3196-д. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4441> (дата звернення: 28.05.2023).

14. Концепція реформування кримінальної юстиції України: Указ Президента України від 08.04.08 р. № 311/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008?find=1&text=%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1#w1_18 (дата звернення: 26.01.2024).

15. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.12 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 27.01.2024).

16. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.92 р. № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 26.01.2024).

17. Про внесення змін до Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”: проект закону України № 7043 від 14.02.22 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38967> (дата звернення: 25.01.2024).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~