

*Доценко О. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ*

СТРАТЕГІЧНА МЕТА ТА ТАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті висвітлено питання необхідності визначення стратегічної мети та вирішення тактичних завдань з протидії організованій злочинності в Україні.

Приділено увагу тому, що проникнення організованої злочинності майже в усі сфери суспільного життя, зокрема політичну, економічну, соціальну, правоохоронну, фінансову, військову, продовжує контролювати левову частку тіньового капіталу, протиправну діяльність, пов'язану з розкраданням бюджетних коштів, легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, організацію наркобізнесу, нелегальну міграцію тощо.

Відзначено, що характерною ознакою для організованих злочинних угруповань є досить високий рівень їх організованості, стійкі корупційні й міжнародні злочинні зв'язки. Такий стан потребує чіткого визначення на законодавчому рівні політики протидії організованій злочинності, того, хто відповідає за її реалізацію, розроблення та впровадження дієвого адміністративно-правового механізму взаємодії суб'єктів протидії організованій злочинності, міжнародної співпраці, вдосконалення діяльності інституції із захисту свідків та викривачів організованих злочинних формувань тощо.

Наголошено на тому, що правильно розроблена стратегія протидії організованій злочинності є найважливішим результатом і водночас ефективним адміністративно-правовим механізмом, оскільки вона мобілізує використання політичного, правового, фінансового, економічного, технічного, оперативного, наукового, управлінського та іншого потенціалу щодо протидії організованій злочинності, що забезпечує досягнення успіху в перспективі.

Не вдаючись у дослідження походження й сутності поняття «стратегія», зазначаємо, що стратегію ми розглядаємо як визначення перспективної мети в протидії організованій злочинності на основі оцінювання потенційних можливостей держави й суспільства, прогнозування розвитку подій та отримання очікуваних результатів. Підкреслено, що мета в будь-якій стратегії висувається на перше місце, тобто є тим, чого ми хочемо досягти.

Із зазначених питань проаналізовано Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», що є документом, який визначає напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року, і Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, яка була затверджена ще у 2011 році Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000, зроблено висновки щодо її невиконання та актуальності визначених положень.

Зазначено, що перед суб'єктами протидії організованої злочинності постають нові завдання щодо визначення стратегічної мети, тактичних завдань і пошуку нових підходів до протидії організованій злочинності, які б відповідали сучасним реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства, держави та ситуацію на міжнародній арені.

Ключові слова: організована злочинність, стратегічна мета, тактичні завдання, суб'єкти протидії.

Постановка проблеми. Організована злочинність в Україні проникла майже в усі сфери суспільного життя, зокрема політичну, економічну, соціальну, правоохоронну, фінансову, військову, продовжує контролювати левову частку тіньового капіталу, протиправну діяльність, пов'язану з розкраданням бюджетних коштів, легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, організацію наркобізнесу, нелегальну міграцію тощо.

Характерним для організованих злочинних угруповань є досить високий рівень організованості, стійкі корупційні й міжнародні злочинні зв'язки. Для досягнення своїх цілей учасники організованих злочинних угруповань все частіше вдаються до вчинення корисливо-насильницьких злочинів [1].

Враховуючи високий рівень організованості, стійкі корупційні й міжнародні злочинні зв'язки, вважаємо, що протидія організованій злочинності та її подолання повинні стати стратегічною метою й одними з пріоритетних стратегічних завдань нашої держави. Проте, на жаль, цим питанням на державному рівні приділяється недостатньо уваги, що робить проблему протидії організованій злочинності надзвичайно складною.

За таких обставин виникла нагальна необхідність розгляду стратегічної мети й тактичних завдань з протидії організованій злочинності в Україні.

Окремі аспекти протидії організованій злочинності в Україні досліджувалися такими науковцями, як Л.І. Аркуша, М.Г. Вербенський, В.Л. Грохольський, А.Д. Дорошенко, О.О. Дульський, М.В. Корнієнко, Б.В. Лизогуб, О.Н. Литвак, В.І. Литвиненко, Н.Є. Міняйло, С.С. Мірошниченко, Т.М. Міщенко, Є.В. Невмержицький, Г.П. Пожидасв, Ю.Ю. Сорочик, М.І. Хавронюк, О.Ю. Шостко. Водночас питання стратегічної мети й тактичних завдань діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності залишаються не вирішеними, що зумовлює необхідність їх дослідження.

Мета статті полягає в аналізі стратегічної мети й тактичних завдань діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності в Україні та наданні обґрунтованих пропозицій з цих питань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективна протидія організованій злочинності в Україні неможлива без вироблення стратегії діяльності суб'єктів протидії організованої злочинності. Така стратегія потребує чіткого визначення на законодавчому рівні політики протидії організованій злочинності, того, хто відповідає за її реалізацію, розроблення та впровадження дієвого адміністративно-правового механізму взаємодії суб'єктів протидії організованій злочинності, міжнародної співпраці, вдосконалення діяльності інституції із захисту свідків та викривачів організованих злочинних формувань тощо.

Протидія організованій злочинності без стратегії означає, що суб'єкти протидії не бачать і не прогнозують закономірних змін у суспільстві й приймають короткострокові управлінські рішення, які є малоефективними або, як часто буває, запізнілими.

Необхідно відзначити, що стратегія належить до управлінської категорії, яка є результатом компетентності й творчості керівництва суб'єктів протидії організованій злочинності. Правильно розроблена стратегія протидії організованій злочинності є найважливішим результатом і водночас ефективним адміністративно-правовим механізмом, оскільки вона мобілізує використання політичного, правового, фінансового, економічного, технічного, оперативного, наукового, управлінського та іншого потенціалу щодо протидії організованій злочинності, що забезпечує досягнення успіху в перспективі.

Поняття «стратегія» походить від грецького «strategy», що дослівно означає «мистецтво генерала», тобто вперше це слово з'явилося у військовому лексиконі, де воно визначало планування й запровадження в життя політики держави та військово-політичного союзу низки країн з використанням усіх доступних засобів. Не вдаючись до дослідження походження й сутності поняття «стратегія» (це не наше завдання), зазначимо, що стратегію ми розглядаємо як визначення перспективної мети у протидії організованій злочинності на основі оцінювання потенційних можливостей держави й суспільства, прогнозування розвитку подій та отримання очікуваних результатів. Стратегія повинна передбачати комплексне поєднання факторів і різноманітних заходів, а також орієнтацію та концентрацію щодо досягнення визначеної мети. Мета у будь-якій стратегії висувається на перше місце, тобто є тим, чого ми хочемо досягти.

Аналіз Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], тобто документа, який визначає напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року, свідчить про те, що, на жаль, цей документ не містить жодного напрямі щодо стратегії протидії злочинності взагалі й організованій зокрема, незважаючи на те, що організована злочинність тісно пов'язана з корупцією, а ці негативні фактори реально загрожують національній безпеці та конституційному ладу України, здійснюють негативний вплив на різні сторони суспільного життя, а саме політику, публічне управління, соціальну сферу, правову реформу, економіку, фінансування, гальмують економічну й адміністративну реформи, підривають авторитет держави на міжнародній арені тощо.

Невизначеність стратегії протидії організованій злочинності приводить до того, що сьогодні діяльність суб'єктів з протидії організованій злочинності є малоефективною. Така діяльність здійснюється без достатньої наступальності й додержання принципу чіткого розподілу між ними функцій, компетенцій та повноважень. Зміна ситуації на краще потребує розроблення комплексної та наукового обґрунтованої стратегії.

У 2011 році Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011 було затверджено Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [1], яка була розрахована на період до 2017 року й містила визначення проблеми, яка потребує розв'язання; мету, строки й напрями реалізації Концепції; шляхи та засоби вирішення проблеми; напрями реалізації Концепції; очікувані результати

реалізації Концепції; джерела фінансування, необхідні для реалізації Концепції.

Аналіз шляхів та засобів розв'язання проблеми протидії організованій злочинності свідчить про те, що ці заходи переважно залишилися не виконаними у зв'язку з відомими подіями, які відбулися наприкінці 2013 – початку 2014 років («Революція Гідності» й зміна влади), але вони здебільшого є актуальними досі. Зокрема, їх можна класифікувати за такими напрямками.

1) Організаційно-правові заходи протидії організованій злочинності:

- розмежування й конкретизація функцій правоохоронних та інших державних органів з питань протидії організованій злочинності;

- прогнозування тенденцій розвитку криміногенної ситуації, оцінювання ступеня небезпеки та масштабів організованої злочинності на національному, регіональному й міжнародному рівнях;

- розроблення та затвердження чітких критеріїв оцінювання діяльності підрозділів з протидії організованій злочинності;

- активізація виявлення схем і механізмів легалізації доходів, одержаних у результаті злочинної діяльності;

- підвищення рівня взаємодії правоохоронних та інших державних органів з питань протидії організованій злочинності, поліпшення міжвідомчого співробітництва контролюючих і правоохоронних органів;

- запровадження дієвого механізму заохочення фізичних та юридичних осіб до співпраці з правоохоронними органами та судами;

- продовження формування ефективної системи контролю перетину державного кордону, що забезпечувала б установлення осіб, які є членами організованих злочинних угруповань, а також розроблення заходів, які б унеможливили перетинання державного кордону такими особами;

- продовження виявлення негативних соціальних процесів та явищ, які приводять до виникнення організованої злочинності та сприяють її поширенню, вжиття заходів до нейтралізації таких процесів і явищ;

- підвищення ефективності запобіжних заходів протидії організованій злочинності у сфері економіки;

- виявлення організованих злочинних угруповань, викриття їх структури, механізму та обсягів злочинної діяльності задля їх ліквідації;

- продовження процесу адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань протидії проявам організованої злочинності.

2) Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії організованій злочинності:

- суттєве поліпшення стану інформаційного забезпечення діяльності, пов'язаної з протидією організованій злочинності, впровадження сучасних інформаційних систем і технологій у зазначену діяльність;

- проведення постійного системного аналізу й багатовимірного комплексного оцінювання причин та умов, що впливають на виникнення, розвиток і діяльність організованих злочинних угруповань;

- удосконалення системи моніторингу криміногенної ситуації щодо діяльності організованих злочинних угруповань у державі загалом та її регіонах зокрема;

– формування громадської думки задля сприяння ефективній реалізації державної політики у сфері протидії організованій злочинності;

– надання засобам масової інформації відомостей для об'єктивного інформування населення України про проблеми протидії організованій злочинності й корупції;

– створення умов для залучення громадських та інших організацій, засобів масової інформації до поширення інформації про діяльність організованих злочинних угруповань, обміну інформацією щодо протидії організованій злочинності на міжвідомчому та міждержавному рівнях.

3) Матеріально-технічне, фінансове забезпечення протидії організованій злочинності:

– здійснення належного ресурсного та матеріально-технічного забезпечення підрозділів з протидії організованій злочинності;

– поліпшення умов фінансування та оплати праці робітників правоохоронних органів, які здійснюють протидію організованій злочинності;

– забезпечення правоохоронних органів необхідними службовими приміщеннями, автотранспортом, паливно-мастильними матеріалами, оперативно-технічними засобами тощо.

4) Кадрове забезпечення протидії організованій злочинності:

– підвищення рівня фахової кваліфікації працівників підрозділів з протидії організованій злочинності;

– посилення внутрішнього та зовнішнього контролю за станом роботи з кадрами правоохоронних та контролюючих органів задля недопущення їх протиправної поведінки;

– здійснення навчання та перепідготовки кадрів, які беруть участь у протидії організованій злочинності, зокрема, з питань викриття організованих злочинних угруповань у сфері паливно-енергетичного комплексу, приватизації, зовнішньоекономічної, банківської та фінансової діяльності;

– вдосконалення відповідно до сучасних потреб та міжнародного досвіду рівня професійної підготовки працівників, які займаються оперативно-розшуковою та слідчою діяльністю у сфері протидії організованій злочинності, створення міжвідомчих та відомчих центрів з підготовки та перепідготовки фахівців вузьких спеціальностей, залучених до такої діяльності.

5) Науково-експертне забезпечення протидії організованій злочинності:

– впровадження результатів наукових досліджень у сфері протидії організованій злочинності;

– запровадження кримінологічної експертизи проєктів нормативно-правових актів задля виявлення в них положень, реалізація яких може сприяти поширенню організованої злочинності або знижувати ефективність заходів щодо протидії їй;

– проведення наукових досліджень задля аналізу ефективності законодавства та заходів, яких вживають державні органи у сфері протидії організованій злочинності.

6) Міжнародне співробітництво з протидії організованій злочинності:

– зміцнення міжнародного співробітництва;

– виявлення незаконних зовнішньоекономічних договорів (контрактів), спрямованих на легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– удосконалення взаємодії правоохоронних органів України з питань протидії організованій злочинності з правоохо-

ронними органами іноземних держав на підставі відповідних міжнародних договорів;

– продовження практики укладання багатосторонніх та двосторонніх міжнародних договорів України з питань протидії організованій злочинності, розширення практики укладання міжнародних договорів про співробітництво з протидії організованій злочинності між правоохоронними органами України та відповідними органами іноземних держав;

– налагодження постійного обміну досвідом підрозділів з протидії організованій злочинності України з правоохоронними органами іноземних держав, стажування та навчання за кордоном відповідних фахівців.

Комплекс зазначених заходів спрямований на подолання організованої злочинності в Україні, але жодна діяльність не має змістовного навантаження, логічної послідовності та смислової завершеності без чіткого визначення її мети. Водночас дещо дискусійною визначена загальна мета боротьби з організованою злочинністю у ст. 2 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», зокрема встановлення контролю над організованою злочинністю, її локалізація, нейтралізація та ліквідація; усунення причин та умов існування організованої злочинності [3]. Виникає питання про те, що потрібно робити з організованою злочинністю: контролювати її чи протидіяти їй. Контроль – це управлінська функція, тому, на нашу думку, така мета суперечить теорії управління, інакше виходить, що організовані злочинні угруповання вчиняють злочини під контролем правоохоронних органів. На наш погляд, стратегічною метою протидії організованої злочинності може бути тільки її подолання.

Ще Аристотель у свій час (384–322 роки до нашої ери) зазначав, що благо усюди і завжди залежить від дотримання двох умов, а саме правильної постановки кінцевої мети будь-якої діяльності; вибору відповідних засобів, що ведуть до досягнення мети [4, с. 380–381].

Таким чином, стратегічна мета – це максимальний очікуваний результат дій уповноважених суб'єктів протидії організованої злочинності, діяльність яких спрямована на протидію організованої злочинності. Досягнення стратегічної мети має привести до подолання організованої злочинності та зменшення криміногенної ситуації в державі.

Стратегічна мета протидії організованої злочинності має стати результатом політичної волі держави. Тільки це забезпечить її досягнення.

З огляду на викладене можна сказати, що під стратегічною метою протидії організованої злочинності слід розуміти вироблення державної політики та створення дієвої ефективної нормативно-правової бази протидії організованої злочинності, ефективної системи суб'єктів протидії організованої злочинності; виявлення й усунення причин та умов, що сприяють існуванню організованої злочинності; ліквідацію організованих злочинних угруповань.

Після визначення й розгляду стратегічної мети доцільним є визначення й розгляд тактичних завдань з протидії організованої злочинності.

Держава, виконуючи свої завдання щодо забезпечення порядку в державі, здійснює протидію організованої злочинності, яка полягає не просто у виявленні злочинів, вчинених організованими злочинними угрупованнями, але й в попередженні створення організованих злочинних угруповань

та вчинення ними злочинів. Держава виконує свої завдання у цьому напрямі через відповідні суб'єкти протидії організованій злочинності, які створені й діють відповідно до чинного законодавства України.

Аналіз нормативно-правової бази з протидії організованій злочинності в Україні дає нам підстави систему суб'єктів протидії організованій злочинності класифікувати на:

1) органи загальної компетенції, що виробляють і забезпечують реалізацію політики протидії організованій злочинності, до яких слід віднести державні органи, яким властиві управління (адміністрування) та контроль за всіма сферами суспільного життя (до таких суб'єктів віднесено Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування);

2) органи галузевої (функціональної) компетенції, які покликані здійснювати протидію організованій злочинності (Національна поліція України, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, прокуратура, Державне бюро розслідування);

3) органи змішаної компетенції, котрі здійснюють протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних функцій, а протидія організованій злочинності не є їх основним завданням (як правило, вони залучаються до такої діяльності органами галузевої (функціональної) компетенції епізодично).

Залежно від статусу суб'єктам протидії організованій злочинності необхідно зосередити зусилля на вирішенні таких пріоритетних тактичних завдань:

– чітке визначення суб'єктів протидії організованій злочинності з урахуванням створення спеціальних підрозділів з протидії організованій злочинності у системі Національної поліції України;

– приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування суб'єктів протидії організованій злочинності у відповідність до нових умов їх діяльності;

– високий рівень організованої злочинності, яка загрожує національній безпеці та конституційному ладу України, потребує визначення чітких повноважень для суб'єктів протидії організованій злочинності, стратегічних напрямів їх діяльності у цьому напрямі, пошук сучасних методів і заходів протидії організованій злочинності, які б відповідали сучасному стану й враховували перспективи їх розвитку;

– подолання тенденції створення організованих злочинних угруповань, виявлення та усунення умов, що сприяють їх створенню, зменшення вчинення злочинів організованими злочинними угрупованнями на підставі наукових розробок та прогнозування розвитку організованої злочинності, отже, підвищення ефективності захисту прав і свобод людини, прав юридичних осіб і зміцнення національної безпеки;

– активізація міжнародного співробітництва з протидії організованій злочинності;

– вдосконалення нормативно-правового забезпечення протидії організованій злочинності;

– забезпечення зосередження основних зусиль на пріоритетних напрямках протидії організованій злочинності, таких як протидія проникненню (зрощенню) членів організованих злочинних угруповань в органи державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронні органи; вчинення злочинів у сфері економіки, зовнішньоекономічної діяльності, фінансовій

та банківській сферах, приватизаційній сфері, сфері торгівлі та обігу зброї, наркотичних речовин, торгівлі людьми тощо;

– забезпечення викриття організованих злочинних угруповань, які мають корумповані зв'язки з владними структурами, посадовими чи службовими особами, які втягнуті в організовану злочинну діяльність;

– зосередження уваги на виявленні осіб за певними ознаками, які причетні до організованих злочинних угруповань (наприклад, коли фінансові витрати не відповідають офіційним доходам; наявна зброя; відбуваються регулярні зібрання певних осіб в одному й тому ж місці; має місце володіння великими цінностями й нерухомістю за відсутності таких доходів; наявні регулярні виїзди за кордон не по службовим справам);

– забезпечення контролю за використанням бюджетних коштів, кредитів, що надаються під гарантійні зобов'язання держави;

– забезпечення виявлення та перевірки осіб, фіктивних підприємств з надання послуг з працевлаштування за кордоном, особливо тих, які підбирають осіб жіночої статі.

Залежно від компетенції та повноважень суб'єктів протидії організованій злочинності, сфери їх діяльності можуть визначитися інші тактичні завдання.

Висновки. Наведене вище дає підстави стверджувати, що перед суб'єктами протидії організованій злочинності постають нові завдання щодо визначення стратегічної мети, тактичних завдань і пошуку нових підходів до протидії організованій злочинності, які б відповідали сучасним реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства, держави та ситуацію на міжнародній арені.

Література:

1. Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : затв. Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1000/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011>.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : схвал. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 01.10.2019)
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
4. Аристотель. *Політика*. Сочинення : в 4 т. Т. 4. Москва : Мысль, 1983. С. 376–644. URL: <http://grachev62.narod.ru/aripol1.html>.

Dotsenko O. The strategic goal and tactical objectives of combating organized crime in Ukraine

Summary. The scientific article highlights the issues of the need to determine strategic goals and solve tactical tasks to counter organized crime in Ukraine.

Attention is drawn to the fact that organized crime has penetrated into almost all spheres of public life: political, economic, social, law enforcement, financial, military and other spheres, and without a clear definition of the strategic goals and tactical tasks of combating it, there will not be positive results.

It is marked (noted) that a characteristic feature of organized crime groups is a sufficiently high level of their organization, persistent corruption and international criminal ties. This situation requires a clear definition at the legislative level of the policy of combating organized crime, which is responsible for its implementation, development and implementation

of an effective administrative and legal mechanism of interaction between subjects of combating organized crime, international cooperation, improving the activities of the institution for the protection of witnesses and convicts of organized crimes.

It is emphasized that a properly developed strategy for combating organized crime is the most important result and, at the same time, an effective administrative and legal mechanism, since it mobilizes the use of political, legal, financial, economic, technical, operational, scientific, administrative and other potential in the fight against organized crime, ensures success in the future.

Without going into the study of the origin and nature of the concept of “strategy”, the article states that the strategy is defined as a promising goal in the fight against organized crime on the basis of assessing the potential of the state and society, forecasting the development of events and obtaining the expected results. It is emphasized that the goal in any strategy comes first, that is, what we want to achieve.

On these issues, “Ukraine – 2020 Sustainable Development Strategy” has been analyzed – the document that defines the development directions and priorities of Ukraine for the period up to 2020 and the Concept of State Policy in the field of combating organized crime, which was approved in 2011 by the Decree of the President of Ukraine on October 21, 2011 № 1000, conclusions are made regarding its failure to comply and the relevance of certain provisions nowadays.

It becomes firmly established that before the subjects of counteraction to the organized crime new tasks appear in relation to determination of strategic aim, tactical tasks and search of the new going near counteraction to the organized crime, what would answer modern realities and took into account progress of society, state trends and situation in the international arena.

Key words: organized crime, strategic goal, tactical tasks, subjects of counteraction.