

УДК 343.9.02

**Максим Гребенюк,**

канд. юрид. наук, доцент, заслужений юрист України,  
керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру  
з проблем боротьби з організованою  
злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

**Андрій Черняк,**

докт. юрид. наук, головний науковий співробітник  
Міжвідомчого науково-дослідного центру  
з проблем боротьби з організованою  
злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ БОРТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

*Стаття присвячена проблемним питанням реформування правоохоронної системи України за напрямом «боротьба з організованою злочинністю». Авторами проаналізовано базові положення Концепції розвитку сектору безпеки та оборони України, досліджується результативність реформування правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, зокрема компетентних підрозділів Національної поліції України. Особлива увага приділяється визначенню актуальних питань удосконалення діяльності й функціональності підрозділів Департаменту стратегічних розробок Національної поліції України.*

**Ключові слова:** організована злочинність, реформування правоохоронної системи, організаційно-правовий аспект, правоохоронна діяльність, оцінка стану криміногенної ситуації, державна безпекова політика.

**Постановка проблеми.** Сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових передумов функціонування вітчизняної правоохоронної системи, курс на євроінтеграцію вимагають не тільки рішучого реформування правоохоронної сфери, але й підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, адже саме на них покладено важливі завдання щодо боротьби з організованою злочинністю. Саме реформа правоохоронних органів повинна стати фундаментом для подальших демократичних перетворень у нашій державі. У зв'язку з цим реформи, які започатковані останнім часом у правоохоронній сфері і втілюються у практичну площину, передбачають підвищення ефективності функціонування системи правоохоронних органів, а також повинні сприяти підвищенню довіри населення та громадських інституцій до останніх, утвердженню справедливості, законності, слугувати додатковими гарантіями забезпечення прав громадян.

Загальновідомо, що в сучасних умовах відбувається масштабне реформування правоохоронних органів, яке супроводжується розробкою нормативно-правових актів, та впроваджуються заходи організаційно-інституційного характеру. Зокрема, згідно з

базовими положеннями Концепції розвитку сектору безпеки та оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14.03.2016 № 92 [1], основні зусилля з розвитку сектору безпеки й оборони мають зосереджуватися на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їхньої готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України. Зокрема, Концепція розвитку сектору безпеки та оборони України має певні методологічні відмінності від попередніх стратегічних документів у цьому напрямі. Позитивним моментом Концепції є проведення детального аналізу безпекового середовища України, що дало змогу визначити найпотужніші загрози для національної безпеки, які перешкоджають нормальному функціонуванню Української держави і на подолання яких мають спрямовуватися нині основні зусилля держави. На цьому тлі головною вадою реформ у правоохоронній сфері є їхня стихійність та схематичність, замість послідовної та виваженої державної безпекової політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Викладене формує актуальність цього

дослідження, зумовлює проведення аналізу поточного стану та сучасних тенденцій реформування деяких вітчизняних правоохоронних органів, зокрема підрозділів Національної поліції України, які відповідають за боротьбу з організованою злочинністю. Питання реформування правоохоронної системи України досліджували у своїх працях такі науковці, як: В. І. Литвиненко [2], І. М. Паньонко [3], В. Л. Ортинський [4] та інші. Проте висвітлення проблемних питань реформування такого важливого й стратегічного напрямку, як боротьба з організованою злочинністю в контексті реформування кримінального блоку Національної поліції України, вказані науковці не здійснювали, що посилює актуальність вибраної тематики цієї статті.

**Мета статті.** Автор поставив собі за мету дослідити результативність вжитих організаційно-правових заходів в умовах реформування правоохоронної системи України, зокрема висвітлити новий формат кримінального блоку Національної поліції України за напрямом «боротьба з організованою злочинністю».

**Виклад основного матеріалу.** У листопаді 2017 року Уряд ухвалив Стратегію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року [5]. Цим фундаментальним документом визначено пріоритети подальшої роботи органів усіх складників системи МВС України – створення безпечного середовища для життєдіяльності кожної людини і громадянина, підтримання публічної безпеки та порядку, протидія злочинності, інтегроване управління кордонами, якість і доступність послуг, прозорість і підзвітність та розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників. У посиленні спроможності держави у сфері боротьби з організованою злочинністю важливе місце відводиться реформуванню кримінального блоку Національної поліції України, що має згодом призвести до її «якісної трансформації» за європейськими стандартами.

Зокрема, 3 лютого 2018 року відповідно до наказу Міністра МВС України було утворено Департамент стратегічних розробок Національної поліції України, який є окремим структурним підрозділом у складі кримінальної поліції і до компетенції якого належить боротьба із суспільно небезпечними організованими групами та злочинними організаціями, зокрема кримінальними авторитетами та «злочодіями» у законі, які мають вплив на суспільно важливі сфери життя. Очікувалося, що формування цього підрозділу, який стане дієвим механізмом протидії

організованій злочинності, мало завершитися до кінця 2018 року.

На сучасному етапі формування вказаного Департаменту актуальними питаннями залишаються:

1) уточнення його функцій та повноважень, у тому числі територіальних підрозділів. Вбачається, що одним з основних напрямів діяльності цього підрозділу має бути: боротьба із суспільно-небезпечними організованими злочинними угрупованнями, «злочодіям в законі» та іншими кримінальними авторитетами; протидія етнічному «організованому криміналу», що включає осіб без громадянства, які являють собою найбільш небезпечні групи, котрі намагаються, окрім перерозподілу впливу в кримінальному середовищі, дестабілізувати соціально-економічну ситуацію в країні;

2) визначення у законодавчому порядку статусу Департаменту стратегічних розробок як спеціального суб'єкта з боротьби з організованою злочинністю шляхом підготовки та внесення відповідних змін до законодавчих та інших нормативно-правових актів, що сприятиме ефективному виконанню складних оперативно-службових завдань;

3) створення ефективної системи критеріїв оцінки результативності діяльності Департаменту та його територіальних підрозділів;

4) налагодження дієвої взаємодії з правоохоронними органами та посилення співпраці з інститутами державної влади з питань протидії організованій злочинності та її впливу на соціально-економічні та політично-управлінські аспекти життєдіяльності суспільства та держави;

5) створення потужної інфраструктури та матеріально-технічної бази, які мають сприяти ефективній діяльності як центрального апарату, так і територіальних підрозділів;

6) створення захищеної інформаційно-аналітичної системи Департаменту та територіальних підрозділів, яка має поповнюватися та використовуватися усіма підрозділами, що протидіють організованій злочинності;

7) організація підготовки (перепідготовки) кваліфікованих кадрів;

8) налагодження взаємовідносин із міжнародними інституціями, а також аналогічними підрозділами закордонних партнерів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю. Проведення спільних практичних операцій, навчань, обміну досвідом та професійного навчання;

9) налагодження співпраці з науково-дослідними та навчальними закладами задля напрацювання методичних рекомендацій, обґрунтування рекомендацій нормативно-

правових змін, опрацювання системи дієвих заходів протидії організованій злочинності на загальнодержавному рівні;

10) доцільно вирішити питання щодо отримання доступу до банків даних ДФС, реєстрів Мінюсту (актів цивільного стану громадян та довіреностей), Пенсійного Фонду України, а також реєстрів ДМС, який дасть можливість без розшифрування, автономно здійснювати повний та всебічний аналіз діяльності суспільно-небезпечних організованих злочинних груп, незаконних збройних формувань, осіб із числа «злочинців у законі» та «кримінальних авторитетів», їх економічного підґрунтя;

11) підготовка пропозицій для внесення змін до статті 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» щодо віднесення Національної поліції до системи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

Тобто основний стратегічний задум у створенні Департаменту стратегічних розробок НПУ – об'єднати інформацію інших підрозділів і спрямувати зусилля оперативників на документування та системну боротьбу з найбільш небезпечними організованими злочинними угрупованнями. Проте ефективність діяльності підрозділів поліції неможлива без довіри з боку громадськості та суспільства.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» [6] рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, діяльність яких здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства. Оскільки одним із ключових аспектів реформи правоохоронних органів, зокрема, в частині діяльності Національної поліції України є законодавчо врегульований обов'язок поліції діяти в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 07 лютого 2018 року № 58 «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції» [7]. У вказаному документі визначено механізм, основні завдання та принципи проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, передбачається регулярне отримання інформації про оцінку населенням якості виконання органами і підрозділами Національної поліції покладених на них завдань і функцій, відповідності роботи органів і підрозділів НПУ

очікуванням населення, виявлення тенденцій зміни рівня довіри населення до Національної поліції та факторів, що на них впливають. Також встановлено, що комплексна оцінка на загальнодержавному рівні має проводитися щорічно. Нормативно задекларовано, що оцінка має проводитися незалежною соціологічною службою, яка готує програму проведення дослідження, опитувальник за визначеними Національною поліцією питаннями, проводить дослідження рівня довіри населення до Національної поліції, узагальнює та аналізує його результати, готує та надає підсумкову узагальнену аналітичну інформацію за результатами проведеного дослідження. У зв'язку з цим Національна поліція України у липні 2018 року оголосила тендер з метою пошуку соціологічної служби, яка здійснить оцінку рівня довіри населення до неї. Мета – з'ясувати рівень довіри громадян до поліції. Це єдиний критерій, який дасть нам змогу оцінити діяльність поліції та побудувати подальший план роботи відомства.

Слід вказати, що наказом МВС України від 9 листопада 2018 року № 900 «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» [8] нормативно закріплено, що проведення оцінки рівня довіри населення до НПУ здійснюється за такими базовими індикаторами: стан злочинності; результативність діяльності поліції та недоліки поліцейської діяльності; довіра до поліції та стосунки з населенням.

З огляду на викладене, з метою удосконалення системних заходів у сфері боротьби з організованою злочинністю відповідальним підрозділам Національної поліції України, особливо в умовах реформування, необхідно вжити низку заходів.

**По-перше**, Національна поліція України сьогодні має найвищий за останні роки показник виявлення та направлення до суду кримінальних проваджень стосовно організованих злочинних груп та злочинних організацій. Тобто саме Департамент стратегічних розробок НПУ та відповідні структурні підрозділи територіальних органів поліції повинні формувати державну політику у сфері протидії організованій злочинності. Крім цього, зважаючи на функціональні завдання Департаменту стратегічних розробок, є потреба внесення змін до статті 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [10] в частині визначення Департаменту стратегічних розробок спеціально створеним органом з боротьби з організованою злочинністю, що, у свою чергу, сприятиме розширенню

повноважень працівників Департаменту стратегічних розробок НПУ відповідно до статті 12 цього Закону.

**По-друге**, посилення спроможностей правоохоронних органів – суб'єктів боротьби з організованою злочинністю – неможливе без запровадження в їхню діяльність системи кримінального аналізу та аналізу ризиків організованої злочинності, сумісної зі стандартами ЄС, що передбачає розробку та впровадження стандартизованої методології оцінки загроз організованої злочинності та тяжких злочинів (СОСТА), її використання для оцінки реальної ситуації у цій сфері та визначення прогалів у системі отримання відповідної оперативної інформації.

**По-третє**, необхідне посилення співпраці та визначення нових ефективних форм взаємодії Національної поліції України з іншими правоохоронними органами та інститутами державної влади, спрямованої на протидію організованій злочинності та її впливу на соціально-економічні та політично-управлінські аспекти життєдіяльності суспільства та держави. Адже у сфері налагодження взаємодії є невирішені проблеми організаційно-правового характеру, у зв'язку з чим стан взаємодії по багатьох напрямках потребує змін на краще. Так, усе ще чинною залишається Інструкція про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю, затверджена спільним наказом МВС та Служби безпеки України від 10.06.2011 № 317/235 [9], яка є застарілою і не враховує інституційні новели сучасності, зокрема створення Департаменту стратегічних розробок Національної поліції України, який є окремим структурним підрозділом у складі кримінальної поліції і до компетенції якого належить боротьба із суспільно небезпечними організованими групами та злочинними організаціями, зокрема кримінальними авторитетами та «злодіями у законі», які мають вплив на суспільно важливі сфери життєдіяльності. Отже, чинний порядок організації міжвідомчої взаємодії потребує удосконалення та підготовки нового спільного акта про взаємодію між Службою безпеки України і Міністерством внутрішніх справ України у сфері боротьби з організованою злочинністю з урахуванням функціональних завдань та компетенції Департаменту стратегічних розробок Національної поліції України.

**По-четверте**, практичне впровадження індикаторів оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України, зокрема щодо підрозділів кримінального блоку, має бути визначальним фактором та загальнодержавним явищем, яке має стимулювати

позитивну динаміку стану криміногенної ситуації в нашій країні як загалом, так і в окремо взятому регіоні.

### Висновки

В умовах сьогодення організована злочинність створює значну небезпеку для суспільства та несе серйозну загрозу її проникненню практично у всі сфери суспільних відносин. На цьому тлі головним завданням анонсованої реформи у правоохоронній сфері залишається формування виваженого та послідовного підходу в контексті реалізації безпекової державної політики, яка має ґрунтуватися на принципах відкритості, публічності, плановості, системності. Саме підрозділам Національної поліції відводиться важлива роль у протидії такому ганебному явищу, як організована злочинність. Оскільки в нашій державі відсутній стратегічний системний підхід на загальнонаціональному рівні щодо протидії організованої злочинності, то формування державою засад забезпечення функціонування ефективної правоохоронної діяльності має передбачати оновлення та удосконалення вітчизняного законодавства, адаптацію кращих практик європейського досвіду щодо організації засобів, інструментів і методів діяльності правоохоронних органів. В умовах здійснення євроінтеграційної політики нашою державою необхідно вивчення та опанування досвіду Європолу щодо проведення комплексної оцінки стану організованої злочинності.

Тобто є всі підстави стверджувати, що в країні триває перехідний етап реформування правоохоронних органів. Крім того, досі відсутня сучасна система оцінювання їхньої діяльності. Це зумовлює концентрацію зусиль саме у цьому напрямі, посилення можливостей та повноважень правоохоронних органів виходячи із кращих практик європейського досвіду у напрямі координації боротьби з організованою злочинністю. Забезпечення належного рівня правоохоронної діяльності, її механізму, впровадження в Україні відповідних європейських стандартів і позитивного європейського досвіду мають відбуватися з урахуванням специфіки національної правової системи, рівня розвитку суспільства і першочергових потреб, інтересів народу України. Проблемним питанням для всіх правоохоронних органів України, і зокрема НПУ, залишається впровадження у практичну площину критеріїв оцінки їхньої діяльності та прискорення внесення змін до нормативно-правових актів, якими регламентується правоохоронна діяльність, спрямована на системну боротьбу з організованою злочинністю.

## Список використаних джерел:

1. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року : введено в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016.
2. Литвиненко В. І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України. *Наукові праці МАУП. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 1. С. 7-16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaurpn\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaurpn_2017_1_4)
3. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 195-201. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_801\\_36](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_36).
4. Ортинський В. Л. Реформування правоохоронної системи у контексті соціально-правового механізму забезпечення прав людини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 38-42.
5. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ до 2020 року. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm)
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
7. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 року № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF>.
8. Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України : наказ МВС України від 09 листопада 2018 року № 900. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE32810.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE32810.html)
9. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю : спільний наказ МВС України та СБУ від 10 червня 2011 року № 317/235. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11>
10. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року № 3341. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.

*Стаття посвячена проблемним вопросам реформирования правоохранительной системы Украины по направлению «борьба с организованной преступностью». Авторами проанализированы базовые положения Концепции развития сектора безопасности и обороны Украины, исследована результативность реформирования правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с организованной преступностью, в частности компетентных подразделений Национальной полиции Украины. Особое внимание уделяется определению актуальных вопросов совершенствования деятельности и функциональности подразделений Департамента стратегических разработок Национальной полиции Украины.*

**Ключевые слова:** организованная преступность, реформирование правоохранительной системы, организационно-правовой аспект, правоохранительная деятельность, оценка состояния криминогенной ситуации, государственная политика безопасности.

*The article is devoted to problematic issues of reforming the law enforcement system of Ukraine in the fight against organized crime. The author analyzed the basic provisions of the Concept for the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine, examined the effectiveness of the reform of law enforcement agencies engaged in the fight against organized crime, in particular the authorized units of the National Police of Ukraine. Current issues of improving the activities and functionality of the units of the Strategic Development Department of the National Police of Ukraine are identified.*

**Key words:** organized crime, reform of the law-enforcement system, organizational and legal aspect, law enforcement activities, assessment of the crime situation, state security policy.