

УДК 343.85:343.9.02

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.51>**Олена Бахуринська,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри кримінального права та кримінології

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті досліджуються окремі проблеми вдосконалення системи нормативно-правового забезпечення державної політики України у сфері запобігання та протидії організованій злочинності. Підкреслюється, що важливе місце у цій системі повинен займати комплексний міжгалузевий закон, в якому мають регламентуватися концептуальні засади такої протидії. Закон України № 3341-ХІІ від 30 червня 1993 року «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», який є складником чинної системи нормативно-правового забезпечення діяльності з протидії організованій злочинності, не може бути визнаний таким, що відповідає сучасним соціально-політичним, економічним та правохоронним потребам у зазначеній сфері суспільних відносин. Динаміка національних та світових суспільних процесів, реформування багатьох напрямів розвитку держави та суспільства в Україні, насамперед системи правоохоронних та судових органів, прийняття низки нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних органів, пов'язану з протидією організованій злочинності, корупції, легалізації (відмиванню) незаконних доходів, наркобізнесу тощо, зумовлюють необхідність прийняття нового закону. Визначаються основні напрями вдосконалення (оновлення) закону про протидію організованій злочинності, зокрема: визначення концептуальних понять та термінів, які вживаються у законі і зміст яких зумовлює конкретизацію сфери застосування та основні напрями його реалізації; визначення загальних засад та конкретних сучасних форм міжнародної співпраці України у сфері протидії організованій злочинності транснаціонального характеру; формування концепції спеціально-кримінологічного та індивідуального профілактичного впливу на організовані злочинні угруповання та їх лідерів; встановлення чітких компенсаційних та безпекових гарантій для фізичних та юридичних осіб у зв'язку зі здійсненням заходів протидії організованій злочинності тощо. Аналізуються проблеми формування понятійного апарату майбутнього закону, а також визначення системи принципів протидії організованій злочинності.

**Ключові слова:** організована злочинність, протидія, запобігання, державна політика, організаційні та правові засади, законодавство.

**Постановка проблеми.** Запорукою ефективною протидії організованій злочинності та іншим явищам, які її супроводжують та сприяють її розвитку, є наявність стабільного та системного законодавства, яке має відповідати сучасним соціально-політичним та соціально-економічним реаліям, а також міжнародним практикам у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності. Непродумана та слабка правова політика, поєднана з недосконалою юридичною базою, з протиріччями та прогалинами у нормативно-правових актах різного рівня, призводить до відсутності цілісного бачення мети, напрямів та результатів реалізації державної політики України у сфері протидії організованій злочинності.

За останні п'ять років в Україні розроблений ряд актів стратегічного планування, спрямованих на забезпечення національної

безпеки у різних суспільних сферах, зокрема й у секторі кримінологічної безпеки, положення яких розвинені у галузевому (профільному) законодавстві. Тим не менш, попри очевидну ефективність держави у забезпеченні стратегічних засад контролю за злочинністю, питання розробки нової стратегії протидії організованій злочинності, а також нового закону, який би не тільки формулював окремі організаційні та правові основи такої протидії, а й конкретно визначив її сферу та принципи, систему загальносоціальних і спеціально-кримінологічних заходів, а також інші концептуальні засади запобігання та протидії організованій злочинності з урахуванням сучасних тенденцій, викликів та загроз, все ще залишаються невирішеними.

Чинний Закон України № 3341-ХІІ від 30 червня 1993 р. «Про організаційно-

правові основи боротьби з організованою злочинністю» [1], поряд із кримінальним, кримінальним процесуальним, оперативно-розшуковим, антикорупційним та іншим законодавством, є складовою частиною системи нормативно-правового забезпечення діяльності з протидії організованій злочинності. Однак натеper цей Закон, неодноразово змінюваний та доповнюваний, не може бути визнаний таким, що відповідає сучасним політичним, економічним та правохоронним потребам у сфері протидії організованій злочинній діяльності. Він «не встигає» за динамікою національних та світових суспільних процесів, динамікою реформування багатьох напрямів розвитку держави та суспільства в Україні, насамперед системи правоохоронних та судових органів, прийняття низки нормативно-правових актів, які регулюють діяльність державних органів, пов'язану з протидією організованій злочинності, корупції, легалізації (відмиванню) незаконних доходів, наркобізнесу тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання про актуальність оновлення законодавства про протидію організованій злочинності порушують багато науковців, представників різних державних та громадських інституцій, зокрема: М. В. Гребенюк, Г. П. Жаровська, А. П. Закалюк, Н. Є. Міняйло, Ю. Ю. Сорочик, А. М. Черняк, С. А. Шепетько, О. Ю. Шостко та інші фахівці. Так, у своєму дисертаційному дослідженні Ю. Ю. Сорочик ще у 2010 році наголошував, окрім іншого, на недоцільності внесення фрагментарних змін і доповнень до окремих нормативних актів в системі адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності, оскільки зміні підлягають концептуальні підходи до такого забезпечення. На цій основі автором була запропонована Концепція закону про протидію організованій злочинності [2, с. 19-20]. За результатами наукового дослідження у 2019 році свій проект Закону України «Про протидію транснаціональній організованій злочинності» запропонувала Г. П. Жаровська [3, с. 563-573].

**Мета статті** – визначення окремих змістовних орієнтирів удосконалення законодавства про протидію організованій злочинності з урахуванням національного досвіду правотворення у суміжних сферах суспільних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Як вже згадалося вище, Закон України № 341-ХІІ від 30 червня 1993 р. встановлює основні організаційні та правові засади протидії організованій злочинності, а саме: цілі, завдання та напрями такої протидії, систему спеці-

ально уповноважених правоохоронних підрозділів та інших державних правоохоронних органів, що сприяють їхній діяльності, як суб'єктів протидії, їхні окремі оперативно-розшукові, оперативно-превентивні та інші повноваження, засади координації та контролю за їхньою діяльністю, напрями інформаційного, матеріально-технічного та науководослідного забезпечення протидії, а також гарантії прав громадян та юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби зі злочинністю.

Серед основних напрямів удосконалення (оновлення) закону про протидію організованій злочинності, запропонованих кримінологами, важливо виокремити такі: а) визначення основних концептуальних понять та термінів, які вживаються у законі і зміст яких обумовлює (має обумовлювати) конкретизацію сфери застосування закону та основні напрями його реалізації; б) формулювання системи принципів протидії організованій злочинності; в) розширення правової основи такої протидії з урахуванням як актуального національного законодавства, так і ряду міжнародно-правових актів, ратифікація яких визначила певні зобов'язання України щодо боротьби з організованою злочинністю та її транснаціональними проявами; г) визначення загальних засад та конкретних сучасних форм міжнародної співпраці України у зазначеній сфері; г) формулювання системи, порядку та суб'єктів застосування запобіжних спеціально-кримінологічних заходів; д) встановлення чітких механізмів правового та соціального захисту прав та свобод фізичних та юридичних осіб, компенсаційних та безпекових гарантій у зв'язку зі здійсненням заходів протидії організованій злочинності; е) інші напрями.

Зупиняючись на характеристиці окремих із названих вище напрямів удосконалення закону про протидію організованій злочинності, треба зазначити, що у розробці понятійної основи такого закону на проблемнішим є (і не лише в Україні) визначення базових понять «організована злочинність», «організована злочинна діяльність», «організоване злочинне угруповання» тощо як відповідних об'єктів протидії, а також понять «протидія», «запобігання», «боротьба» тощо<sup>1</sup>. Дефініція поняття організованої злочинності, що міститься у ст. 1 Закону України № 3341-ХІІ від 30 червня 1993 р., має неконкретизований та відсильний (до КК України) характер,

<sup>1</sup> Дослідження проблеми з'ясування сутності та змісту цих понять не є метою цієї статті; ці питання є предметом тривалої широкої наукової дискусії в національних та міжнародних масштабах.

а визначення таких понять, як «організована злочинна діяльність» та «організоване злочинне угруповання», цей Закон не містить взагалі. Як зазначає Н. Міняйло, удосконалюючи національні основи протидії організованій злочинності, наша держава повинна виходити з глибини сутності, різноманітності проявів організованої злочинності, а не лише з розуміння її як кількісного вираження сукупності злочинів, що вчиняються у зв'язку зі створенням і діяльністю організованих злочинних угруповань [4, с. 124].

Складність розробки та формулювання універсального поняття організованої злочинності на рівні спеціального законодавчого акта полягає в тому, що, по суті, таке визначення повинно являти собою загальний кримінологічний концепт розуміння зазначеного феномена, який би визначав сферу застосування такого законодавчого акта і міг втілитися в окремі норми кримінального законодавства. При цьому таким визначенням, вочевидь, бажано охопити всі прояви організованої злочинності: економічні, політичні, загальнокримінальні, регіональні, транснаціональні тощо. Саме такий підхід пропонує Г. П. Жаровська щодо визначення у законі, наприклад, поняття транснаціональної організованої злочинності як «створення та діяльності організованих злочинних угруповань (груп, організацій, банд, інших формувань) з метою вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів проти власності; у сфері господарської (фінансової) діяльності; пов'язаних з тероризмом, піратством та різними формами екстремізму; наркобізнесом, сексуальною експлуатацією і торгівлею людьми; незаконним обігом зброї, лікарських препаратів, творів мистецтва, вибухових та інших небезпечних (радіоактивних, хімічних) речовин; втручанням у роботу комп'ютерних мереж і автоматизованих систем державного та військового управління, об'єктів критичної інфраструктури, що мають транснаціональний (транскордонний, міжнародний) характер» [3, с. 563].

Однак так само очевидно, що спроби переахувати у базовому понятті всі форми організованої злочинної діяльності може призвести до прийняття «вузького» закону та обмежити його дію (зважаючи на розвиток нових небезпечних форм та розширення сфер такої діяльності). Водночас занадто широке розуміння організованої злочинності у Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» призводить до нівелювання специфіки, сутності та мети організованої

злочинної діяльності. Нині, зважаючи на відсутність єдності у підходах до вироблення прийнятого кримінологічного визначення поняття організованої злочинності, яке б могло стати базовим і втілитися в нормативні положення, все ж таки найбільш вірогідним є те, що кримінально-правовий концепт розуміння організованої злочинності залишатиметься основним орієнтиром у процесі удосконалення законодавства в майбутньому.

Досить оригінальний підхід до визначення сфери дії закону був свого часу запропонований російськими розробниками проекту Федерального Закону «Про боротьбу з організованою злочинністю». Згідно зі ст. 31 проекту цей Федеральний закон мав поширити свою дію стосовно: а) передбачених КК РФ злочинів, пов'язаних зі створенням відповідних організованих злочинних формувань, а також щодо злочинної діяльності таких формувань та їх учасників; б) тяжких, особливо тяжких, терористичних, екстремістських та корупційних (з ознаками активного та пасивного підкупу) злочинів організованих злочинних формувань; в) інших злочинів таких формувань, а також злочинів фізичних та юридичних осіб, вчинюваних після встановлення ними зв'язків з організованими злочинними формуваннями [5].

Оскільки закон про протидію організованій злочинності має визначати основоположні засади діяльності, спрямованої на різнобічний вплив на організовану злочинність та явища, що сприяють її існуванню та розвитку, особливо значення для формування таких засад набуває пошук та визначення понять, які б максимально «презентували» зміст та форми такої діяльності. Результати такого пошуку мають бути враховані у назві закону, представлені у його понятійному апараті, а також бути орієнтиром для формування напрямів (завдань) відповідної діяльності.

Чинний Закон України № 3341-ХІІ від 30 червня 1993 р. не містить визначення зазначеного в його назві терміна «боротьба», однак з його положень щодо мети та основних напрямів боротьби з організованою злочинністю (ст. 2, ст. 6) [1] випливають декілька її змістових складників – загальноорганізаційна, запобіжна (профілактична), правохоронна, правозастосовна («репресивна»). Видається, що в новому законі необхідно зберегти такий широкий підхід до розуміння сутності та змісту діяльності як протидії організованій злочинності, при цьому визначивши її окремі складники та сформулювавши загальні засади їх здійснення.

Національна нормотворча практика демонструє несистемність у питанні використання в деяких нормативно-правових

актах, сферами регулювання (повного чи часткового) яких є протидія різним видам злочинності, термінів та понять для позначення, по суті, однотипних форм державного реагування на окремі прояви злочинної поведінки. При цьому здебільшого такі терміни на законодавчому рівні не розкриваються. Зокрема, в цьому аспекті можна згадати Закони України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. № 1702-XII. А ось Закон України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI містить декілька таких положень, визначаючи аж три терміни: а) попередження торгівлі людьми – система заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що призводять до торгівлі людьми; б) протидія торгівлі людьми – система заходів, спрямованих на подолання торгівлі людьми шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги і захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми; в) боротьба з торгівлею людьми – система заходів, що здійснюються в рамках протидії торгівлі людьми, спрямованих на виявлення злочину торгівлі людьми, у тому числі незакінченого, осіб, які від цього постраждали, встановлення фізичних/юридичних осіб – торгівців людьми та притягнення їх до відповідальності (ст. 1) [6]. Підхід до формулювання вказаних понять, застосований законодавцем у Законі від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI, не позбавлений сенсу і може слугувати нормативним орієнтиром для розробників нового законодавства у сфері протидії організованої злочинності.

Процес оновлення закону про протидію організованій злочинності повинен також торкнутися і визначення принципів такої протидії. Нині чинний Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» не містить цілісної системи вихідних засад, на яких має базуватися багатоаспектна організаційна, превентивна, правоохоронна та «репресивна» діяльність суб'єктів протидії. Насамперед така діяльність повинна здійснюватися на основі: неухильного забезпечення та захисту конституційних прав та свобод людини; пріоритету захисту прав та законних інтересів потерпілих від злочинної діяльності організованих злочинних угруповань; пріоритету запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин та умов організованої злочинної діяльності; мінімізації наслідків такої

діяльності; невідворотності відповідальності за організовану злочинну діяльність, законності та обгрунтованості застосування заходів з протидії тощо.

Формування системи принципів діяльності з протидії організованій злочинності може спиратися на сучасний національний правотворчий досвід. Зокрема, одним із прикладів може слугувати Закон України № 361-XI від 06 грудня 2019 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (який набирає чинності 28 квітня 2020 р. – *О.Б.*). Орієнтиром тут є положення ст. 3 цього Закону, де, серед іншого, заслуговують на увагу і такі принципи запобігання та протидії, яким, по суті, підкоряється відповідна діяльність і у сфері протидії організованій злочинності: «координованості взаємодії учасників системи запобігання та протидії; захисту суб'єктів фінансового моніторингу та їх працівників від погроз та інших негативних чи дискримінаційних дій, пов'язаних з виконанням вимог цього Закону; збереження, захисту інформації та повноти, актуальності і своєчасності інформаційного обміну; звільнення від відповідальності за надання інформації з обмеженим доступом відповідно до вимог цього Закону» тощо [7].

### Висновки

Підсумовуючи викладене, необхідно констатувати, що безперечно актуальність вдосконалення законодавства України у сфері протидії організованій злочинності потребує уваги законодавців, правоохоронців та представників наукової спільноти до цього процесу.

Окреслені у цій статті окремі аспекти можливого вдосконалення (оновлення) Закону України № 3341-XII від 30 червня 1993 р. «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» є лише невеликою частиною тих питань, які потребують нормативного вирішення у зазначеній галузі. Дослідницька перспектива має бути зосереджена, серед іншого, на таких важливих проблемах, як: чітка регламентація в новому законі повноважень спеціалізованих суб'єктів протидії організованої злочинності без зайвого дублювання положень іншого законодавства (насамперед кримінального процесуального, оперативнорозшукового тощо); формування концепції спеціально-кримінологічного та індивідуального профілактичного впливу на організовані злочинні угруповання, їх лідерів та інших учасників; визначення засад державного

та громадського контролю за діяльністю з протидії організованій злочинності; встановлення правових орієнтирів безпекових гарантій для свідків та потерпілих у зв'язку з їх участю у кримінальних провадженнях стосовно злочинної діяльності організованих злочинних угруповань.

#### Список використаних джерел:

1. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>. (дата звернення: 10.10.2019).
2. Сорочик Ю.Ю. Адміністративно-правове забезпечення протидії організованій злочинності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 24 с.
3. Жаровська Г.П. Теорія та практика протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2019. 593 с.
4. Міняйло Н. Міжнародні стандарти у визначенні організованої злочинності. *Visegrad Journal on Human Rights*. № 3. 2016. С. 124-129.
5. Проект Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью» (опубликовано 28.03.2012 г.). URL: <http://crimas.ru/?p=1555> (дата звернення: 10.10.2019).
6. Про протидію торгівлі людьми : Закон України від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17> (дата звернення: 10.10.2019).
7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20> (дата звернення: 10.10.2019).

*Certain problems concerning improvement of the system of legislative support of the State policy of Ukraine in the area of prevention and counteraction of organized crime are considered in the article. It is underlined that a comprehensive inter-sectorial Law, which would regulate conceptual bases of such counteraction, must have an important place in this system. Law of Ukraine No. 3341-XII dd. June 30, 1993 "On Organizational and Legal Bases for Fight Against Organized Crime" that is a component part of the system of legal support of activity regarding counteraction of organized crime in force cannot be considered as a one that complies with modern social, political, economic and law protection needs in the specified area of civil relations. Dynamics of national and world social processes, reforming of many areas of development of State and society in Ukraine, first of all, of the law enforcement and court bodies, adaption of a number of regulatory acts regulating the activity of State authorities related to counteraction of organized crime, corruption, money-laundering, drug business etc. create the necessity to approve a new Law. The main directions of improvement (updating) of the Law on counteraction of organized crime are set, in particular: definition of conceptual notions and terms used in the Law, whose meaning requires concretization of area of use and the main directions of its implementation; definition of general framework and precise modern forms of international cooperation of Ukraine in the area of counteraction of organized crime of transnational character; forming of the concept of special criminological and individual preventive influence on organized criminal groups and their leaders; establishing precise compensatory and security guarantees for individuals and legal entities related to carrying out measures aimed at counteraction of organized crime etc. Problem issues regarding forming of terminological basis of the future Law, as well as of definition of the system of principles concerning counteraction of organized crime are analyzed.*

**Key words:** organized crime, counteraction, prevention, state policy, organizational and legal principles, legislation.