

## ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

**Доценко Олександр Сергійович,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

*У статті підкреслено, що організована злочинність в Україні виникла ще за радянських часів, але протягом багатьох років владою цього не було визнано, що суттєво стримувало і зумовлювало неправильне (помилкове) визначення пріоритетних напрямів протидії їй. Початком стрімкого зростання організованої злочинності вважається 1985 рік, що пов'язано із процесом змін у соціально-політичній, економічній та інших сферах, послабленням державного і громадського контролю, поширенням корисливо-господарських злочинів, розкраданням державної і суспільної власності, посадовими зловживаннями, хабарництвом тощо. Спроби налагодження системи реагування на прояви організованої злочинності зводилися до традиційних заходів по лінії карного розшуку, що, звичайно, не могло принести реальних позитивних результатів. Подальший розвиток протидії організованим злочинностям пов'язаний із розпадом СРСР та набуттям Україною незалежності. Зважаючи на підвищену суспільну небезпеку організованої злочинності, необхідність стрімкого нарощування сил, які можуть їй протистояти, у 1991 році спеціальні підрозділи МВС України з боротьби з організованою злочинністю докорінно були реорганізовані і кількісно збільшені у понад сім разів. Було створено законодавчу базу для протидії організованим злочинностям, у 1993 році прийнято Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», що дало змогу спеціальним підрозділам із боротьби з організованою злочинністю активно розвиватися, зокрема: а) збільшувалася питома вага їхньої роботи не тільки у протидії організованим злочинностям, а й загалом у боротьбі зі злочинністю, особливо у сфері економіки; б) здійснювалося впровадження у їхню діяльність досягнень науки і практики; в) забезпечено розширення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу; г) налагоджено взаємодію з іншими суб'єктами протидії організованим злочинностям, міжнародні зв'язки тощо. Однак ліквідація у 2015 році спеціальних підрозділів МВС України з боротьби з організованою злочинністю суттєво вплинула на стан протидії організованим злочинностям і зумовила ситуацію, в якій організована злочинність уже загрожує національній безпеці та цілісності держави.*

*Автор визначає, що організована злочинність – це найнебезпечніше суспільне явище, яке призводить не просто до корупції в органах публічної влади, а до переродження інститутів влади, які перестають працювати на державу й суспільство, підмінюючи це власними інтересами. Злочинні організації проникають до органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних та інших державних органів, у результаті чого відбувається підміна нормальних суспільних відносин відносинами кримінального характеру, і врешті-решт населення втрачає контроль за процесами, що відбуваються у сфері економіки і політики, а влада переходить до рук злочинних організацій, кланів тощо. На жаль, Україна за весь період незалежності не змогла позбавитися цих негативних явищ. І нині організована злочинність в Україні вже загрожує її національній безпеці.*

**Ключові слова:** організована злочинність, протидія, механізм, генеза, адміністративно-правове забезпечення.

### **Dotsenko Oleksandr. Features of formation and development of counteraction organized crime in Ukraine**

*The article emphasizes that organized crime in Ukraine originated in Soviet times, but for many years the authorities did not recognize this, which significantly hindered and led to incorrect (erroneous) determination of priority areas for combating it. The beginning of the rapid growth of organized crime is considered to be 1985, which is associated with changes in socio-political, economic and other spheres, weakening of state and public control, the spread of mer-*

*cenary economic crimes, embezzlement of state and public property, abuse of office, bribery and more. Attempts to establish a system for responding to organized crime were reduced to traditional measures of criminal investigation, which, of course, could not bring real positive results. The further development of the fight against organized crime is connected with the collapse of the USSR and Ukraine's independence. Given the increased public danger of organized crime, the need to rapidly increase the forces that can resist it, in 1991 the special units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to combat organized crime were radically reorganized and increased more than seven times. The legal framework for combating organized crime was created, in 1993 the Law of Ukraine "On Organizational and Legal Basis of Combating Organized Crime" was adopted, which allowed special units to combat organized crime to develop actively, in particular: a) the share of their work increased; not only in the fight against organized crime, but also in the fight against crime in general, especially in the economic sphere; b) the implementation of the achievements of science and practice in their activities; c) the expansion of the system of training, retraining and advanced training of personnel was provided; d) interaction with other subjects of counteraction to organized crime, international relations, etc. is established. However, the liquidation in 2015 of special units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to combat organized crime significantly affected the state of combating organized crime and caused a situation in which organized crime already threatens national security and the integrity of the state.*

*The author defines that organized crime is the most dangerous social phenomenon, which leads not only to corruption in public authorities, but to the rebirth of government institutions, which cease to work for the state and society, substituting it for their own interests. Criminal organizations infiltrate public authorities, local governments, law enforcement and other government agencies, resulting in the replacement of normal social relations with criminal relations, and, eventually, the population loses control over the processes taking place in the field of economy and politics, and power passes into the hands of criminal organizations, clans, and so on. Unfortunately, Ukraine has not been able to get rid of these negative phenomena during the entire period of independence. And today, organized crime in Ukraine is already a threat to its national security.*

**Key words:** *organized crime, counteraction, mechanism, genesis, administrative and legal support.*

Досліджуючи проблему адміністративно-правового механізму запобігання організованій злочинності в Україні, необхідно зазначити, що таке антисуспільне явище, як організована злочинність, виникло в Україні ще за часів радянської влади, особливо це виявлялося у виробничій сфері, де були створені та діяли організовані злочинні угруповання (ОЗУ) з розкрадання державної (соціалістичної) власності, аж до створення підпільних цехів. Проте протягом багатьох років владою це не визнавалося, що суттєво стримувало висвітлення об'єктивного стану розвитку організованої злочинності та призводило до неправильного (помилкового) визначення пріоритетних напрямів боротьби з цим небезпечним явищем, розстановки сил, засобів тощо.

Теоретичному вивченню організованої злочинності як соціально-правового явища в нашому суспільстві передувала оперативно-розшукова, слідча і судова практика, яка свідчила про виявлення злочинного професіоналізму, відро-

дження «злочинських законів», зв'язок «криміналу» з ділками тіншової економіки і політичними діячами, формування «національних» злочинних угруповань зі складною їх побудовою, жорсткою дисципліною, глибокою конспірацією, міжрегіональними зв'язками і широким діапазоном злочинної діяльності як за територіальними ознаками, так і за видами злочинної діяльності [1, с. 89].

Початком стрімкого зростання організованої злочинності в колишньому Союзі Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) і в Україні як союзній республіці СРСР вважається 1985 рік. Це пов'язано із процесом соціально-політичних, економічних перетворень у суспільстві та послаблення державного й суспільного контролю, що призвело до поширення корисливо-господарських злочинів, розкрадання державної й суспільної власності у значних та особливо значних розмірах, посадових зловживань та хабарництва. Такі події дали можливість сконцентрувати незаконно набуті кошти в окремих

«нечистих на руку» людей. Крім того, у цей період розпочався кооперативний рух – створення приватних підприємств і зайняття підприємницькою діяльністю, що також часто було пов'язано зі стрімким збагаченням певних категорій громадян. Збільшення прибутків у населення, у тому числі й незаконних, стимулювало процес розвитку організованої злочинності.

Перші спроби налагодження системи реагування на вияви організованої злочинності 1985 року зводилися до необхідності централізованого контролю за виявленням злочинних груп, їх обліку та оперативної перевірки. Такий контроль покладался на Головне управління карного розшуку Міністерства внутрішніх справ (МВС) СРСР, а в управліннях і відділах карного розшуку МВС союзних республік, Управліннях внутрішніх справ – на створені спеціалізовані підрозділи (шості відділи), які входили до структури карного розшуку. Під час виявлення організованих злочинних груп ці підрозділи повинні були надсилати до Головного управління карного розшуку (ГУКР) МВС СРСР доповідні записки, плани заходів із додатком фотокарток і дактокарт учасників груп. Під час встановлення зв'язків злочинних груп із ділками-розкрадачами аналогічні матеріали надсилалися до Головного управління з боротьби із розкраданням соціалістичної власності (ГУБРСВ) МВС СРСР. Передбачалося виявлення та активна оперативна перевірка в місцях позбавлення волі організаторів злочинних груп, «злочинців у законі», осіб, які формують навколо себе угруповання негативної орієнтації із засуджених, у тому числі за ознаками земляцтва, що створюють підпільні каси – «общаки». Метою таких оперативних перевірок було виявлення тих, хто після звільнення має намір відновити злочинну діяльність, готує заздалегідь надійні місця укриття, підбирає спільників, а також виявлення їхніх злочинних зв'язків поза місцями позбавлення волі, у тому числі з учасниками діючих злочинних груп. Така інформація виховними трудовими установами (ВТУ) повинна була надсилатися залежно від значущості до Головних Управлінь внутрішніх справ, Управлінь внутрішніх справ, управлінь (відділів) карного розшуку МВС союзних республік або

до Головних Управлінь карного розшуку МВС СРСР. Таким чином було визначено порядок централізації інформації і сфери її одержання (злочинне середовище), названі типові місця, де доцільно отримувати таку інформацію (серед офіціантів, барменів, у більярдних тощо). Але все це, по суті, були традиційні заходи карного розшуку (наприклад, виявлення на території обслуговування осіб, які проживають із порушенням встановлених правил або нелегально на квартирах, дачах, у приватних домоволодіннях, готелях, кемпінгах, кублах, відселених будинках та інших аналогічних місцях; орієнтування оперативних апаратів на виявлення фактів збуту викраденого майна серед працівників торгівлі та сфери обслуговування, на підприємствах, а також збуту дефіцитних товарів, викрадених із підприємств і складів, спекулянтам тощо) [1, с. 91–92].

Як бачимо, заходи з протидії організованій злочинності зводилися лише до оперативного контролю за злочинними групами на рівні загальнокримінальної злочинності, і комплексний державний адміністративний механізм щодо протидії не використовувався. На той час не було законодавчого визначення організованої злочинності, серед науковців теж були різні погляди щодо розуміння організованої злочинності. А отже, не було і юридичної відповідальності за створення ОЗУ, окремої кваліфікації злочинів, що вчинялися ними. Напевно, й осмислення загрози такого явища теж не було. Учасники ОЗУ за вчинення злочинів притягалися до відповідальності як особи, які вчинили злочин у групі. Тому організаційно-тактичні форми боротьби із проявами організованої злочинності, що розпочиналися 1985 року, не принесли реальних позитивних результатів.

На той час ще не було реальної оцінки й уявлення про масштаби й наслідки організованої злочинності, не прийнято було показувати глибину корумпованості державних структур. За терміном «прояви організованої злочинності» ховалася тенденція обмежити проблему загальною злочинністю по лінії карного розшуку, у зв'язку з чим у нормативних актах були переглянуті лише заходи, розраховані на цю службу. Серед таких заходів

передбачалося створення спеціалізованих підрозділів у структурі апаратів карного розшуку (відділів, відділень, груп із боротьби з організованою злочинністю). Проте відразу ж постала проблема їх співвідношення з іншими, головним чином лінійними підрозділами цієї ж служби, що на обласному, крайовому і республіканському рівнях також натрапляли на вияви організованої злочинності у сфері наркобізнесу, вчинення розбійних нападів, пограбувань, карткового шахрайства, викрадення людей із метою одержання викупу, викрадення автомашин для перепродажу, а також рекету. Стало зрозуміло, що нова служба не повинна структурно входити в діючі функціональні служби кримінальної міліції і не повинна копіювати їхній досвід [2].

Подальший розвиток протидії організованій злочинності, безсумнівно, пов'язаний із розпадом СРСР, утворенням України як самостійної, правової, незалежної та суверенної держави.

Виходячи із підвищеної небезпеки та активного розвитку такого негативного соціального явища, як організована злочинність, і необхідності стрімкого нарощування сил, які можуть цьому явищу реально протистояти, 1991 року спеціальні підрозділи МВС України з боротьби з організованою злочинністю докорінно були реорганізовані у штатному, структурному плані та чисельно збільшені більш ніж у сім разів.

У структурі МВС України було створено Головне управління з боротьби з організованою злочинністю (ГУБОЗ) та його самостійні управління, відділи, відділення в областях, містах, на транспортних (залізничних) магістралях.

Водночас практика тих часів продиктувала необхідність нових підходів до організації протидії організованій злочинності, особливо правових. Одним із перших законодавчих актів такого роду є прийнятий у червні 1993 р. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Цим Законом вперше було визначено: мету боротьби з організованою злочинністю; систему органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю; основні напрями боротьби з організованою злочинністю;

міжнародне співробітництво; компетенцію і повноваження державних органів із боротьби з організованою злочинністю; заходи щодо забезпечення боротьби з організованою злочинністю; взаємодію спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю та інших державних органів; інформаційне, фінансове, матеріально-технічне та науково-дослідне забезпечення боротьби з організованою злочинністю; гарантії прав громадян та юридичних осіб під час здійснення заходів боротьби з організованою злочинністю; контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю [3].

Аналіз зазначеного Закону та інших нормативно-правових актів дає підстави зробити висновок, що протидію організованій злочинності було покладено в основному на спеціальні підрозділи МВС України з боротьби з організованою злочинністю та спеціальні підрозділи Служби безпеки України з боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Слід зазначити, що за період із 1991 року до 2015 року спеціальні підрозділи з боротьби з організованою злочинністю в організаційному, структурному і матеріально-технічному аспектах постійно розвивалися, що надавало можливість: а) збільшити питому вагу їхньої роботи не тільки в протидії організованій злочинності, а й у загальному обсязі боротьби зі злочинністю, особливо у сфері економіки; б) здійснити активізацію впровадження у діяльність спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю досягнень науки і практики; в) забезпечити розширення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу; г) налагодити взаємодію з іншими суб'єктами протидії організованій злочинності, міжнародні зв'язки тощо.

Проте 2015 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ» від 12.02.2015 р. № 193-VIII спеціальні підрозділи МВС України з боротьби з організованою злочинністю було ліквідовано [4]. На наш погляд, незважаючи на те, що діяльність цих підрозділів не повною мірою задовольняла

потреби суспільства, вони все ж таки були реальним чинником стримування організованої злочинності, яка нині набуває стрімкого розвитку.

Нині з участю ОЗУ (організацій) вкрай загострилося багато політичних і соціально-економічних питань. Кожний третій українець живе за межею бідності, а кожний тридцятий є безпритульним. Держава внаслідок цих причин починає втрачати здатність ефективно і вчасно виконувати свої основні функції у галузі економіки, соціальної і політичній сферах. Організована злочинність, охоплюючи кредитно-банківську сферу, сферу приватизації, нерухомості, паливо-енергетичний комплекс, гірничодобувну та металургійну галузі, зовнішньоекономічну діяльність, використовуючи відкриті та законспіровані методи, виходить за межі національних кордонів [5].

Негативні процеси в суспільстві, кризові явища в економіці, безробіття, безвізовий в'їзд на територію України, «прозорі кордони» сприяли перетворенню України на величезний плацдарм нелегальної міграції з країн Сходу до Західної Європи. Міграційні процеси швидко опиняються під контролем організованої злочинності, яка набуває ознак транснаціональної. На цьому тлі значного поширення набуває діяльність транснаціональної злочинності, пов'язаної з використанням території України як масштабного полігону і транзитного шляху для незаконного обігу наркотичних засобів [5].

Внаслідок свого географічного положення Україна перебуває в центрі міграційних потоків. Нелегальна міграція як прибутковий тіньовий бізнес поступово переходить під контроль транснаціональних і місцевих ОЗУ (організацій). Доходи в цій сфері, за оцінками Інтерполу, становлять 3,5 млрд дол. США щорічно. Небезпечним явищем, що сприяло зростанню організованої злочинності в Україні, стало роззброєння, неналежна охорона і контроль за збереженням усіх видів озброєння, бойових припасів, військової техніки та спорядження. Предметом злочинних оборудок стають не тільки стрілецька зброя, а й ракетні комплекси, орендована земля, об'єкти нерухомості та інше військове майно [5]. Це особливо

загострилося під час проведення АТО та ООС. А також, за попередніми даними Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, є підозри, що це і є причиною вибухів складів з арсеналами озброєння на території України.

Організована злочинність у сфері економіки та політики за останні роки стала визначати характер і напрями реалізації реформ не тільки у сфері економіки, а й у системі державної політики, державного будівництва, правоохоронної діяльності тощо. Вчинення злочинів у сфері економіки організованою злочинністю стає одним із найнебезпечніших чинників, що ускладнюють оперативну обстановку в Україні. Так, кількість зареєстрованих злочинів у сфері економічної діяльності, вчинених організованими групами за останні п'ять років, збільшилася майже на 32%, насамперед у стратегічно важливих, ключових галузях економіки – у кредитно-фінансовій системі (питома вага 76,7%), у зовнішньоекономічній діяльності (81,3%), у паливно-енергетичному та агропромисловому комплексі. Тому не випадково, що питання запобігання злочинам у сфері економіки неодноразово розглядалися на засіданнях Ради національної безпеки та оборони України [6, с. 14].

Нині організована злочинність у сфері економіки все більше вишукує невідомі правоохоронним органам механізми злочинної діяльності, спрямовані на пристосування до нових норм кримінально-правового регулювання. Тому назрілі потреби правоохоронної практики щодо ефективного припинення злочинних діянь організованої злочинності економічного спрямування потребують їх дослідження й ефективного законодавчого врегулювання, яке повинно випереджати та запобігати новим виявам організованої злочинності.

Аналіз даних свідчить, що кризовий стан значною мірою спричинений корупцією економічної сфери, де перерозподіляються ресурси та прибутки рентабельних підприємств і формуються напрями соціального впливу. За підрахунками фахівців, майже третину тіньового капіталу в Україні сформовано безпосередньо за сприяння посадових осіб орга-

нів влади, управління та правоохоронних органів (за окремими оцінками, загальний обсяг тіньового обігу в чотири рази перевищує бюджет нашої держави). Нинішні тенденції впливу на соціально-політичну та економічну ситуацію в Україні дають підстави дійти висновку, що незабаром найбільшу небезпеку для суспільства становитимуть організовані злочинні синдикати, які складають розгалужену систему легальних, напівлегальних та нелегальних бізнесових структур, що діють у найрізноманітніших сферах економіки, мають відповідні інформаційно-розвідувальні та силові структури, систему прикриття в органах влади та засобах масової інформації, вербувальну базу з числа маргінальних верств населення (незайнятої молоді, національних меншин, які відчувають утиск, військових, звільнених з армії, тощо). Однією з основних тенденцій стане легалізація найбільш потужних злочинних синдикатів, їх поступовий перехід до законних видів економічної активності, що спричинить загострення протистояння двох соціальних груп: з одного боку – нових власників, з іншого – працівників за наймом. Тому подальше поширення впливу організованої злочинності в економіці на сфери суспільного життя в найближчі роки може призвести до таких найнебезпечніших наслідків, як: суттєве ускладнення процесу проведення економічних і соціальних реформ; політична дестабілізація; перетворення України на кримінально-кланову державу; кооперування із транснаціональними злочинними угрупованнями інших країн [7].

Усе більших обертів організована злочинність набуває у кредитно-банківській сфері, зокрема, під час розкриття механізму переведення безготівкових грошових коштів у готівку. Чинне законодавство не дозволяє ефективно припиняти цей вид злочину, Закон України «Про банки і банківську діяльність» [8] є мало-ефективним і викликає чимало труднощів. Такі труднощі містяться й у кримінальному законодавстві. Зокрема, як зазначає

С.Й. Кравчук, діяння осіб, які організують конвертаційні центри, підпадають під дію ст. 205 КК України (фіктивне підприємництво). Водночас підприємства застосовують схожі центри для проведення різних фінансових операцій (купівля сировини, сплата за послуги тощо). Факт використання таких коштів в офіційних фінансових операціях кваліфікується згідно зі ст. 209 КК України як злочинні діяння з легалізації (відмивання) коштів, здобутих протиправним шляхом, тобто за такі дії передбачена кримінальна відповідальність. Крім того, диспозиція ст. 209 КК України передбачає обов'язкову наявність злочину, внаслідок здійснення якого були отримані грошові кошти або майно, що є об'єктом легалізації. У зв'язку з цим під час порушення кримінального провадження за ст. 209 КК України необхідно також порушувати кримінальні провадження за предикатними злочинами, які не віднесені до компетенції певного правоохоронного органу. Це зумовлює безкарні дії злочинних структур і дає підстави для застосування чергових санкцій міжнародних організацій проти України [6].

Враховуючи викладене, можна сказати, що організована злочинність – це найнебезпечніше суспільне явище, яке призводить не просто до корупції в органах публічної влади, а до переродження інститутів влади, які перестають працювати на державу й суспільство, підмінюючи це власними інтересами. Злочинні організації проникають до органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних та інших державних органів, у результаті чого відбувається підміна нормальних суспільних відносин відносинами кримінального характеру, і, врешті-решт, населення втрачає контроль за процесами, що відбуваються у сфері економіки і політики, а влада переходить до рук злочинних організацій, кланів тощо. На жаль, Україна за весь період незалежності не змогла позбавитися цих негативних явищ. І нині організована злочинність в Україні вже загрожує її національній безпеці.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Грохольський В.Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 425 с.
2. Грохольський В.Л. Загальні тенденції розвитку управління спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. № 22. С. 80–85.
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 черв. 1993 року № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 35. Ст. 358.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ: Закон України від 12 лют. 2015 року № 193-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 21. Ст. 134.
5. Вербенський М.Г. Генеза транснаціональної організованої злочинності в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету*. 2010. № 1(47). С. 3–11.
6. Доценко О.С. Протидія організованій злочинності в Україні: адміністративно-правовий механізм: монографія. Київ: ФОП Кандиба Т. П., 2020. 460 с.
7. Кравчук С.Й. Організована злочинність у сфері економіки України: проблеми припинення та шляхи їх вирішення. *Право України*. 2011. № 8. С. 301–308.
8. Про банки і банківську діяльність: Закон від 07 груд. 2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 5-6. Ст. 30.