

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

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

У статті подано аналіз адміністративно-правового статусу Верховної Ради України як суб'єкта протидії організованій злочинності в Україні. Визначено, що за участі Верховної Ради України продовжується реформування правоохоронної системи, але на цьому шляху є певні проблеми політичного, управлінського, правового й іншого характеру. Основними з таких проблем указується відсутність політичної волі, стратегії, ефективної правової бази та визначення адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності.

Верховну Раду України обґрунтовано визначено як одного із суб'єктів протидії організованій злочинності, з огляду на те що вона є органом законодавчої влади загальної компетенції, виробляє й забезпечує реалізацію політики протидії організованій злочинності, регулює суспільні відносини в цьому напрямі, приймає кадрові рішення, визначає порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення протидії організованій злочинності, порядок взаємодії між суб'єктами такої протидії, здійснює контроль за виконанням прийнятих рішень тощо.

Зазначено, що Верховна Рада України здійснює свої повноваження щодо протидії організованій злочинності переважно за участі профільного Комітету Верховної Ради України. Проаналізовано його компетенцію й повноваження.

Визначено застарілі та нечинні положення Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Зроблено висновок, що у Верховної Ради України досить розгалужені повноваження щодо визначення політики, стратегії й адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності в Україні. Водночас Верховною Радою України неповною мірою вживаються заходи щодо такої протидії, в результаті чого законодавчі акти містять суперечливі, застарілі й недієві норми.

Ключові слова: Верховна Рада України, суб'єкт, адміністративно-правовий статус, протидія організованій злочинності.

Постановка проблеми. За період незалежності Верховною Радою України (далі – ВРУ) прийнято велику кількість законів, спрямованих на реформування державного управління, економіки, соціальної та правоохоронної сфер, у т. ч. й протидії організованій злочинності, яка є найнебезпечнішим антисуспільним явищем. Прийняття цих законодавчих актів і проведення низки змін, реформ, спричинено прагненням увійти до європейської спільноти. Цікавим є те, що необхідність приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних норм і стандартів за багатьма напрямками продиктована саме міжнародною та європейською спільнотами. Особливо це стосується нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції, хоча корупція й організована злочинність тісно пов'язані між собою.

Сьогодні в Україні за участі ВРУ продовжується реформування правоохоронної системи, але на цьому шляху є певні проблеми політичного, управлінського, правового та іншого характеру. Основними з таких проблем є відсутність політичної волі, стратегії, ефективної правової бази й визначення адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності. Ці обставини роблять проблему протидії організованій злочинності надзвичайно складною, яка без участі ВРУ не може бути вирішеною.

ВРУ як суб'єкт управління й регулювання різних суспільних відносин розглядалася в багатьох наукових працях. Зокрема, фрагментарно приділялася увага цим питанням у наукових працях В.Б. Авер'янова, Л.І. Аркуші, О.М. Бандурки, І.І. Басецького, В.Т. Білоуса, М.Г. Вербенського, В.М. Гаращука, В.Д. Гвоздецького, О.В. Головіна, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, С.М. Гусарова, А.Д. Дорошенка, О.О. Дульського, В.О. Заросила, С.М. Іншакова, О.Г. Кальмана, Р.А. Калужного,

М.І. Камлика, І.П. Козаченка, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, Я.Ю. Кондратьєва, О.В. Копана, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Б.В. Лизогуба, О.Н. Литвака, В.І. Литвиненка, В.В. Лунєєва, Є.І. Макаренка, Н.Є. Міняйла, С.С. Мірошніченка, Т.М. Міщенко, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.П. Пожидаєва, М.О. Потебенька, О.Я. Прохоренка, І.В. Пшеничного, О.П. Рябченко, Т.В. Серватко, Ю.Ю. Сорочика, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна, О.Ю. Шостко та багатьох інших, які тією чи іншою мірою приділяли увагу ролі й значенню ВРУ в протидії злочинності. Водночас детальний аналіз ВРУ як суб'єкта протидії організованій злочинності не проводився. Недостатньо вивченими залишаються завдання, функції, компетенція та повноваження ВРУ із цих питань, що й зумовило необхідність їх розгляду.

Метою статті є аналіз адміністративно-правового статусу ВРУ як суб'єкта адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як загальноюридичне поняття правовий статус походить від лат. status – становище, сукупність прав та обов'язків фізичної та юридичної особи. За характером правового регулювання виділяють загальний, галузевий і спеціальний правовий статус [1, с. 44].

Правовий статус юридичних осіб визначається через їхню компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Ідеться про державні органи, підприємства, установи та організації. Їхній правовий статус відображається в законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи й організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень цих юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності [1, с. 44].

Адміністративно-правовий статус забезпечується нормами адміністративного права та механізмом їх реалізації. Серед фахівців у юридичній літературі існують різні підходи до розуміння складників адміністративно-правового статусу й сьогодні поки що відсутня єдина думка із цього питання. Зокрема, розкриваючи зміст адміністративно-правового статусу державного органу, О.О. Бандурка зазначає, що частіше за все під адміністративно-правовим статусом державного органу розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [2, с. 23]. Такий підхід, на нашу думку, є дещо не повним, оскільки не охоплює такі важливі складники адміністративно-правового статусу, як порядок формування суб'єкта й гарантії його незалежності. Крім того, вагоме значення має мета створення того чи іншого суб'єкта. Без визначення такої мети неможливо здійснити повну адміністративно-правову характеристику того чи іншого суб'єкта, оскільки немає змоги ідентифікувати його в системі суб'єктів, зокрема, протидії організованій злочинності.

А.Ю. Коротких зазначає, що адміністративно-правовий статус державного органу, по-перше, визначає міру належної, а в деяких випадках необхідної його поведінки, по-друге, невід'ємною передумовою адміністративно-правового статусу є його закріплення в нормативно-правових актах, які є чинними на момент реалізації його статусу, по-третє, адміністративно-правовий статус охоплює сукупність взаємопов'язаних складників (компетенцію, функціональні та організаційні засади діяльності), які забезпечують цілісну конструкцію розглядуваної категорії, по-четверте, є універсальною категорією, яка відображає специфіку діяльності відповідного суб'єкта [3, с. 135]. Аналізуючи погляди науковців В.І. Литвиненко наголошує, що адміністративно-правовий статус охоплює не лише такі складники, як компетенція, функціональні та організаційні засади діяльності, а й цільове призначення, мету, порядок створення, гарантії незалежності діяльності [4, с. 81].

На думку В.Б. Авер'янова, компетенція (права й обов'язки) є головним складником змісту адміністративно-правового статусу кожного органу, що доповнюється такими важливими елементами, як завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [5, с. 93].

У науковій літературі містяться й інші думки щодо адміністративно-правового статусу, які в основному охоплюють вищенаведений спектр його складників, тому наводити їх, якщо не має суттєвих відмінностей, на наш погляд, немає необхідності.

ВРУ як один із суб'єктів протидії організованій злочинності є органом влади загальної компетенції, що виробляє й забезпечує реалізацію політики протидії організованій злочинності, регулює суспільні відносини в цьому напрямі, здійснює контроль за виконанням прийнятих рішень тощо.

Створення належного адміністративно-правового механізму протидії організованій злочинності без нормативно-правового забезпечення не можливе. Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – ВРУ [6], яка й визначає на законодавчому рівні державну політику у сфері протидії організованій злочинності.

У статті 85 Конституції України визначено повноваження ВРУ [6], які є суттєвими для визначення механізму і здійснення протидії організованій злочинності. Оскільки Конституцією України визначаються суб'єкти здійснення внутрішньої і зовнішньої політики України, серед яких основне місце відводиться ВРУ, і нею ж визначаються повноваження інших органів державної влади, права, свободи і гарантії людини та громадянина, прийняття законів, якими визначаються суб'єкти протидії

організованій злочинності, їх мета, завдання, функції, компетенція, повноваження, відповідальність, методи здійснення такої діяльності й багато інших питань, то це має суттєве значення для визначення політики і стратегії протидії організованій злочинності.

Здійснення протидії організованій злочинності було б неможливим без фінансового та матеріально-технічного забезпечення цієї діяльності, яке зараховано до компетенції ВРУ, – розгляд і затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за його виконанням і прийняття рішення щодо звіту про виконання Державного бюджету України.

До повноважень ВРУ зараховано розгляд і затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, що має вагомий значення для протидії організованій злочинності. Ці напрями, на наш погляд, тісно пов'язані зі станом організованої злочинності, яка проникла в усі сфери суспільного життя, державні органи, місцеve самоврядування, у сферу культури, довкілля тощо. Від стану правового регулювання й розвитку зазначених та інших напрямів залежать рівень і динаміка організованої злочинності в державі.

Розглядаючи та схвалюючи Програму діяльності Кабінету Міністрів України, ВРУ повинна вимагати від Уряду передбачення заходів щодо забезпечення правопорядку в державі, в т. ч., а можливо, і насамперед визначення шляхів протидії організованій злочинності. Але аналіз таких програм свідчить про те, що ці питання, на жаль, не відображено поки що в програмах діяльності Кабінету Міністрів України. Такий стан справ є не нормальним і призвів останніми роками до розбалансованості правоохоронної системи, зокрема, у протидії організованій злочинності.

ВРУ повинна здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону, але, на жаль, можна сказати, що ВРУ VIII скликання самоусунулася від цього. Кабінет Міністрів України не здійснював щорічного звітування, а по окремих питаннях, зокрема про стан протидії організованій злочинності, заслуховування керівників правоохоронних органів (МВС України, СБУ, Генерального прокурора) не проводилося взагалі.

Не використовується в протидії організованій злочинності й інститут Уповноваженого ВРУ з прав людини. Заслуховування його щорічних доповідей про стан порушення прав і свобод людини в Україні, в т. ч. і від діяльності організованої злочинності, не проводиться. Здійснюючи свої повноваження, Уповноважений ВРУ з прав людини міг би звертати увагу на виявлення фактів порушення прав людини та громадянина, які порушено організованими злочинними формуваннями, взаємодіяти з органами правопорядку, виявляти характерні особливості вчинення таких злочинів, вивчати причини й умови їх учинення та вносити пропозиції до ВРУ про їх усунення.

Суттєве значення в протидії організованій злочинності має повноваження ВРУ щодо затвердження загальної структури, чисельності, визначення завдань і функцій СБУ, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також МВС України. Відповідно до цього повноваження та ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», в разі необхідності ВРУ на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені й інші спеціальні органи для боротьби з організованою злочинністю [7]. Варто відмітити, що ВРУ не тільки можуть утворюватися інші органи для протидії організованій злочинності, а й ліквідуватися діючі. Так, у 2015 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ» [8] ліквідовано спеціальні підрозділи МВС України з боротьби з організованою злочинністю, що, за оцінками багатьох фахівців, є великою помилкою в протидії організованій злочинності.

У рамках здійснення парламентського контролю й відповідно до ст. 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [7], ВРУ, а також профільний комітет ВРУ здійснюють контроль:

1. За виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю й витрачанням коштів, які виділяються на ці цілі.

2. ВРУ не рідше одного разу на рік повинна заслуховувати звіт Голови Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, доповіді Голови СБУ, Голови Національної поліції, Генерального прокурора про стан протидії організованій злочинності.

У статті 23 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [7] визначено, що ВРУ повинна заслуховувати й доповіді Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю. Але Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України, який у Законі [7] визначається як державний орган, спеціально створений для боротьби з організованою злочинністю, ліквідовано Указом Президента України «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» ще 08.02.2005 № 208/2005 [9], його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передано РНБО України. Згодом Указом Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 15.12.2006 № 1084/2006 [10] визнано таким, що втратив чинність, й Указ Президента України «Про деякі питання організації діяльності Ради національної без-

пеки і оборони України» від 08.02.2005 № 208/2005 [9], а отже, втратили чинність і положення Указу про ліквідацію і передачу функцій Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України РНБО України.

Це відбулося у зв'язку з тим, що підпункт «а» п. 2 ст. 5 Закону [7] за Рішенням Конституційного Суду України від 07.04.2004 № 9-рп/2004 визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), а також припинено (див. п. 2 Рішення) провадження у справі щодо неконституційності Указу Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 26.11.1993 № 561 та Указу Президента України «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 13.05.2003 № 402 [11].

З тих пір пройшло понад 15 років, але й досі, відповідно до Закону [7], Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України визначено як державний орган, спеціально створений для боротьби з організованою злочинністю, а фактично він не існує, зміни до закону не внесені, що свідчить про правовий нігілізм у цьому питанні.

ВРУ та її профільний комітет у міру необхідності може заслуховувати звіти й доповіді посадових осіб інших державних органів з окремих питань, пов'язаних зі здійсненням протидії організованій злочинності. Відповідно до ст. 24 Закону [7], до повноважень Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю й корупцією зараховано: а) контроль за виконанням законодавства про боротьбу з корупцією й організованою злочинністю, перевірку діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Служби безпеки України та підрозділів Національної поліції; б) підготовку законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією й організованою злочинністю; в) вивчення практики застосування законів органами, які ведуть боротьбу з корупцією й організованою злочинністю, з метою вдосконалення законодавства та діяльності з питань боротьби з корупцією й організованою злочинністю, підготовку пропозицій щодо тлумачення норм законів. Показовим є те, що з 25.04.2018 в т. ч. в Комітеті ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (назва Комітету VIII скликання) знаходиться на опрацюванні 39 законопроектів, які пов'язані тільки з розглядом питань щодо протидії корупції, і жодного – щодо протидії організованій злочинності [12], що ще раз підтверджує те, що сьогодні цьому напряму не приділяється достатньої уваги з боку ВРУ; г) дає згоду на створення й ліквідацію спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю органів МВС України, органів Державної податкової адміністрації України, СБУ, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, органів прокуратури України та інших органів і підрозділів, створених для боротьби з корупцією й організованою злочинністю, а також призначення на посади та звільнення з посад керівників спеціальних підрозділів та органів прокуратури з нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією й організованою злочинністю.

Органи прокуратури, Національної поліції та СБУ, включаючи їхні спеціальні підрозділи, зобов'язані надавати Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією інформацію про свою діяльність, за винятком інформації, що може призвести до розголошення даних про осіб, які негласно співробітничать зі спеціальним підрозділом по боротьбі з організованою злочинністю, й особу-учасника організованого злочинного угруповання, який співробітничав зі спеціальними підрозділами, а також про осіб, щодо яких заведено оперативно-розшукові справи [7].

Комітет ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією має право: а) перевіряти виконання законів про боротьбу з корупцією й організованою злочинністю, а також доручати проведення перевірок іншим органам і посадовим особам; б) уносити подання щодо виявлених правопорушень про притягнення до відповідальності посадових осіб згідно із законодавством України; в) перевіряти законність та обґрунтованість використання в боротьбі з організованою злочинністю учасників злочинних угруповань, спеціальних технічних засобів, застосування інших негласних заходів. Із цього питання Комітет один раз на 6 місяців заслуховує Генерального прокурора, Голову Національної поліції, Голову СБУ.

Інші питання компетенції Комітету регулюються Положенням про Комітет ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, яке затверджується ВРУ [7].

Висновки. За результатами аналізу адміністративно-правового статусу ВРУ, її цілком обґрунтовано можна зарахувати до суб'єктів протидії організованій злочинності, з огляду на те що вона є органом законодавчої влади загальної компетенції, виробляє й забезпечує реалізацію політики протидії організованій злочинності, регулює суспільні відносини в цьому напрямі, приймає кадрові рішення, визначає порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення протидії організованій злочинності, порядок взаємодії між суб'єктами такої протидії, здійснює контроль за виконанням прийнятих рішень тощо. Отже, у ВРУ досить розгалужені повноваження щодо визначення політики, стратегії й адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності в Україні. Водночас ВРУ неповною мірою вживаються заходи щодо такої протидії, в результаті чого законодавчі акти містять суперечливі, застарілі й недієві норми. За участю ВРУ відбувається реформування правоохоронної системи, але на цьому шляху є певні проблеми політичного, управлінського, правового та іншого характеру. До основних таких проблем варто зарахувати відсутність політичної

волі, стратегії, ефективної правової бази та визначення адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності.

Dotsenko O. Verkhovna Rada of Ukraine as a subject of combating organized crime in Ukraine

The article presents an analysis of the administrative-legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine as a subject of combating organized crime in Ukraine. It was determined that, with the participation of the Verkhovna Rada of Ukraine, law enforcement system reform is ongoing, but there are certain problems of a political, managerial, legal and other nature on this path. The main ones of these problems are: the lack of political will, strategy, an effective legal framework and the definition of an administrative-legal mechanism to ensure combating organized crime.

The Verkhovna Rada of Ukraine is justifiably defined as one of the subjects of combating organized crime based on the fact that it: is the legislative body of general competence, produces and ensures the implementation of the policy of combating organized crime, regulates public relations in this direction, makes personnel decisions, determines the order of financial and logistical support for combating organized crime, the order of interaction between the subjects of such counteraction, monitors the implementation of decisions made, etc.

It is noted that the Verkhovna Rada of Ukraine exercises its authority to combat organized crime mainly with the participation of the relevant Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine. Its competence and authority are analyzed.

Outdated and inactive provisions of the Law of Ukraine "On the organizational and legal framework to combat organized crime" are determined.

It is concluded that the Verkhovna Rada of Ukraine has fairly extensive authority to determine the policy, strategy, administrative and legal mechanism of counteraction to organized crime in Ukraine. At the same time, the Verkhovna Rada of Ukraine does not fully take measures to counter this, as a result of which legislative acts contain contradictory, outdated and ineffective norms.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, subject, administrative-legal status, counteraction to organized crime.

Література:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 5 : П-С. 736 с.
2. Бандурка О.О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. 234 с.
3. Коротких А. Поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції. *Митна справа*. 2013. № 5 (89). С. 134–139.
4. Литвиненко В.І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіон. акад. управ. перс. Київ, 2015. 471 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін. ; під заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
6. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.08.2019).
7. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ : Закон України від 12.02.2015 № 193-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 21. Ст. 134.
9. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 08.02.2005 № 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/2005> (дата звернення: 10.08.2019).
10. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України від 15.12.2006 № 1084. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1084/2006> (дата звернення: 10.08.2019).
11. Конституційний Суд України : Рішення від 07.04.2004 № 9-п. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04> (дата звернення: 15.08. 2019).
12. Стан розгляду законопроектів, які знаходяться на опрацюванні в Комітеті Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. URL: <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/30738.pdf> (дата звернення: 17.08. 2019).