

Галуцько В.В., д.ю.н., професор, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін, голова ГО «Академія адміністративно-правових наук»

Київський університет інтелектуальної власності Національного університету «Одеська юридична академія»

Воробей П.А., д.ю.н., професор, завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики, Київський університет інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

Шишка Р.Б., д.ю.н., професор, професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін, Київський університет інтелектуальної власності Національного університету «Одеська юридична академія»

Лазарев А.А., к.ю.н., доцент, Київський університет інтелектуальної власності та права Національного університету «Одеська юридична академія»

ПЛАНУВАННЯ ТА КООРДИНАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ

PLANNING AND COORDINATION AS TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME IN UKRAINE

У статті розкрито особливості планування та координації як інструментів публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні. З'ясовано, що особливості планів як інструментів публічного адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю полягають у тому, що вони ґрунтуються на нормах адміністративного права, які встановлюють правові основи публічного адміністрування і регламентують роботу правоохоронних органів у цій сфері. Основна мета таких планів – запобігання і нейтралізація організованої злочинності шляхом впровадження різноманітних заходів, передбачених стратегією. Плани спрямовані на створення правових, організаційних та інституційних умов для ефективної роботи правоохоронних органів. Термін дії таких планів зазвичай обмежений завершенням виконання всіх завдань або закінченням встановленого строку, що робить їх інструментом оперативного адміністрування з чітко визначеними часовими рамками. Ключовим аспектом планів є їх спрямованість на досягнення конкретних результатів у боротьбі з організованою злочинністю, що включає запобігання та ліквідацію загроз від діяльності злочинних угруповань. Основні заходи, які реалізуються в рамках таких планів, включають оновлення нормативно-правової бази, створення спеціалізованих підрозділів, впровадження аналітичних систем, таких як SOCTA, а також розвиток міжнародної співпраці. Координація дій між державними органами та службами є одним із головних елементів ефективного планування. Це досягається через спільні робочі групи, узгодження тактичних кроків, обмін інформацією та розробку спільних стратегій, заснованих на аналізі ризиків. Велике значення має також співпраця на міжнародному рівні з такими організаціями, як Інтерпол і Європол. Це дозволяє не лише обмінюватися даними, але й проводити спільні операції та підвищувати рівень професійної підготовки правоохоронців.

Ключові слова: адміністративний орган, боротьба, ефективність, інструмент публічного адміністрування, координація, нейтралізація, організована злочинність, план, публічне адміністрування, правоохоронний орган, співпраця, запобігання.

The article reveals the features of planning and coordination as instruments of public administration in the fight against organized crime in Ukraine. It is clarified that the specifics of plans as instruments of public administration in the sphere of combating organized crime lie in their foundation on administrative law norms, which establish the legal foundations of public administration and regulate the work of law enforcement agencies in this area. The main goal of such plans is the prevention and neutralization of organized crime through the implementation of various measures provided by the strategy. The plans are aimed at creating legal, organizational, and institutional conditions for the effective operation of law enforcement agencies. The term of such plans is usually limited by either the completion of all tasks or the expiration of a predetermined period, which makes them instruments of operational administration with clearly defined timeframes. A key aspect of the plans is their focus on achieving concrete results in the fight against organized crime, which includes the prevention and elimination of threats posed by criminal groups. The main measures implemented within these plans include updating the legal framework, creating specialized units, implementing analytical systems such as SOCTA, and developing international cooperation. The coordination of actions between government agencies and services is one of the main elements of effective planning. This is achieved through joint working groups, the alignment of tactical steps, the exchange of information, and the development of joint strategies based on risk analysis. International cooperation, particularly with organizations like Interpol and Europol, is also of great importance. This allows not only for data exchange but also for joint operations and improving the professional training level of law enforcement officers.

Key words: administrative body, cooperation, crime prevention, effectiveness, instrument of public administration, law enforcement agency, neutralization, organized crime, plan, public administration, strategy.

Вступ. Актуальність наукового аналізу планування та координації як інструментів публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні не можна переоцінити, особливо в умовах зростаючих викликів, спричинених повномасштабним вторгненням російських терористів. Стратегічне та практичне планування боротьби з організованою злочинністю є невід'ємним елементом досягнення мети та завдань у цій сфері, оскільки без належного планування неможливо ефективно організувати діяльність правоохоронних органів та адміністра-

тивних служб, відповідальних за боротьбу з цим явищем. Планування забезпечує визначення ключових напрямів, постановку завдань та контроль за їх виконанням, що є критично важливим для попередження та нейтралізації злочинної діяльності.

Виклики у цій сфері, зокрема, посилюються у зв'язку з повномасштабною агресією росії, що призводить до значного зростання рівня злочинності, пов'язаної з терористичною діяльністю, контрабандою, незаконним обігом зброї та наркотиків. У таких умовах національна система

координації боротьби з організованою злочинністю стикається з новими загрозами, на які вона не завжди готова адекватно реагувати.

Аналіз існуючих механізмів координації свідчить, що система є неповною, оскільки наявні структури не завжди ефективно взаємодіють між собою. Спостерігається недостатній рівень співпраці між правоохоронними органами, зокрема через відсутність спеціалізованого координаційного центру, який би керував усіма операціями з протидії організованій злочинності на національному рівні. Це викликає необхідність вдосконалення не тільки практичних аспектів координації, але й теоретичних засад цієї діяльності. Теоретичні засади координації потребують суттєвого оновлення та адаптації до сучасних умов, враховуючи специфіку нових загроз і необхідність інтеграції міжнародного досвіду. Це дозволить створити ефективну систему публічного адміністрування, яка зможе швидко реагувати на зміни в структурі злочинності та забезпечити належний рівень правопорядку в державі.

Огляд останніх досліджень. До певних аспектів інструментів публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні звертали свою увагу вчені А. Ангелуца, О. Доценко, О. Мілієнко, М. Марчук, А. Негода, А. Онупрієнко, Р. Перелігіна, М. Пухтецька, Ю. Дмитришак, Р. Мельник та ін. Проте, за межами їх наукового аналізу залишаються важливі теоретичні виклики, які вимагають подальшого розвитку.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі доктринальних положень, діючого законодавства та діючих актів планування з'ясувати особливості планів та координації як інструментів публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні.

Виклад основних положень. Н. Ангелуца, А. Негода розкрили, що організована злочинність розглядається як одна з основних загроз національній безпеці України, що вимагає від держави забезпечення захисту громадян і суспільства від її негативного впливу. Важливою є роль правоохоронних органів та спеціальних служб у боротьбі з цим явищем, оскільки ефективна протидія неможлива без їх активної участі. Злагоджена робота цих органів є критичною для забезпечення результативної боротьби з організованою злочинністю. Наголошується, що важливою складовою боротьби є профілактика злочинності, спрямована на запобігання створенню злочинних угруповань і підвищення ефективності виявлення та попередження їхньої діяльності [1].

Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» визначає основні напрямки загальнодержавної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, а також організаційно-правові засади цієї боротьби. Він містить загальні положення, мету, завдання та повноваження державних органів, які беруть участь у протидії організованій злочинності, забезпечує гарантії прав громадян під час здійснення відповідних заходів. Визначає, що організована злочинність включає сукупність кримінальних правопорушень, пов'язаних з діяльністю організованих злочинних угруповань, та встановлює, що боротьба з цими правопорушеннями регулюється Кримінальним кодексом України. Законодавство про боротьбу з організованою злочинністю ґрунтується на Конституції України та включає інші закони, такі як «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру» та «Про Бюро економічної безпеки України». Важливо, що підзаконні акти не можуть встановлювати повноваження державних органів, які не випливають із законів України [2].

В теорії адміністративного права визначається, що план є попередньо встановленим порядком або послідовністю дій, які необхідні для реалізації управлінських завдань чи програм розвитку. Акт-план виступає інстру-

ментом досягнення відповідності нормативним вимогам і впровадженню політичних рішень у сфері публічного адміністрування. План має обмеженість у часі його реалізації та визначає конкретні строки виконання поставлених завдань. Основною ознакою актів-планів є їхня цільова спрямованість на досягнення управлінської мети, що реалізується через конкретні етапи виконання. Акти-плани зазвичай містять вказівки щодо виконавців та відповідальних суб'єктів за реалізацію заходів, що є важливим для контролю та звітності. Важливою характеристикою актів-планів є те, що вони можуть мати як нормативну, так і адміністративну природу, залежно від їхнього формального змісту. Виконання актів-планів спрямоване на досягнення державних, регіональних або місцевих завдань, що сприяє покращенню управлінських процесів у публічному адмініструванні [3].

На рівні стратегічного планування розпорядженням від 16 вересня 2020 року № 1126 Кабінетом Міністрів України були схвалені «Основні засади Стратегії боротьби з організованою злочинністю». Стратегія охоплює як короткострокові, так і довгострокові цілі, що передбачають модернізацію правового та інституційного забезпечення, вдосконалення методів і засобів боротьби, а також підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади та громадськими інститутами. Основними засадами є такі: передбачено вдосконалення нормативно-правової бази боротьби з організованою злочинністю з урахуванням міжнародних стандартів і найкращих практик країн Європейського Союзу. Особлива увага приділяється внесенню змін до Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»; формування ефективної системи боротьби через визначення спеціалізованих підрозділів у правоохоронних органах. До таких підрозділів входять Національна поліція України, оперативні підрозділи СБУ, а також інші державні органи, включаючи прокуратуру, Державне бюро розслідувань та Антикорупційне бюро; створення координаційного органу (Національного координатора), який забезпечуватиме взаємодію між різними державними структурами, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю; поглиблення співпраці з міжнародними організаціями, такими як Інтерпол, Європол та правоохоронні органи інших країн. Це передбачає обмін інформацією, проведення спільних оперативних заходів та стажування спеціалістів; впровадження системи кримінального аналізу та оцінки ризиків (SOCTA), яка дозволить проводити оцінку загроз та визначати пріоритетні напрями протидії організованій злочинності; створення єдиної інформаційної системи, яка дозволить швидко обмінюватися даними між державними органами. Це включає розробку сучасних технічних засобів та систем аналізу, які відповідатимуть міжнародним стандартам; передбачено активну участь громадських організацій у боротьбі з організованою злочинністю, включаючи моніторинг ситуації, публікацію результатів успішних операцій та популяризацію прикладів ефективної роботи правоохоронних органів [4].

Аналізована Стратегія отримала подальшого розвитку у Плані заходів з її реалізації, який затверджений Кабінетом Міністрів України. В якому визначено низку заходів. Зокрема, ставляться конкретні завдання усім правоохоронним органам, які займаються боротьбою з організованою злочинністю (Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція України, Бюро економічної безпеки, Державна прикордонна служба, Державна митна служба, АРМА, Служба зовнішньої розвідки, Служба безпеки України, Генеральна прокуратура) щодо розроблення та подання законопроектів, що стосуються удосконалення нормативно-правової бази, зокрема щодо розмежування функцій, захисту осіб, що співпрацюють із правоохоронними органами, та вдосконалення механізмів оперативної діяльності. Визначено, що МВС та Національна

поліція України до моменту створення Національного координатора боротьби з організованою злочинністю. На Національного координатора покладається повноваження координування міжвідомчих заходів, моніторинг, контроль, впровадження систем кримінального аналізу. Це має здійснюватися шляхом підготовки міжвідомчих наказів про взаємодію, створення спільних робочих груп, координація заходів на державному і регіональному рівнях. Моніторинг та оцінка загроз здійснюють МВС, Національна поліція України, Адміністрація Держприкордонслужби шляхом впровадження системи SOCTA для оцінки загроз тяжких злочинів та організованої злочинності, що включає кримінальний аналіз і моніторинг ризиків. Запроваджуються нові підходи до кадрового забезпечення підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю (МВС, Національна поліція, СБУ) шляхом підготовки кадрових заходів для підбору фахівців, які безпосередньо займаються боротьбою з організованою злочинністю, з впровадженням конкурсного відбору, оцінки кваліфікації та підвищення рівня соціального захисту. Визначено, що невід'ємним суб'єктом боротьби з організованою злочинністю є суб'єкти громадянського суспільства. Відповідно Національного координатора поставлено завдання разом з громадськими організаціями здійснювати проведення форумів, конференцій, круглих столів, популяризацію результатів боротьби з організованою злочинністю через засоби масової інформації. У сфері міжнародного співробітництва визначено заходи (Національний координатор, СБУ, Офіс Генерального прокурора, МЗС України) стосовно участі у міжнародних операціях, транскордонних заходах, обмін інформацією з партнерами (Інтерпол, Європол), удосконалення міжнародної правової бази [5].

Отже, особливості планів як інструментів публічного адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю можна з'ясувати за наступним: Плани розробляються на основі норм адміністративного права, яке визначає правові засади публічного адміністрування і регламентує порядок діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю. Їх метою є запобігання та нейтралізація організованої злочинності шляхом виконання конкретних заходів, передбачених стратегією. Завдання плану включають створення правових, інституційних та організаційних умов для підвищення ефективності правоохоронних органів у боротьбі з цим явищем. Вони мають обмежений строк дії, визначений або до виконання всіх передбачених завдань, або до завершення строку, на який вони були прийняті. Це робить план інструментом оперативного публічного адміністрування з чітко окресленими часовими межами, чітку цільову спрямованість на досягнення конкретних результатів у боротьбі з організованою злочинністю, реалізацію заходів, які стосуються як запобігання, так і ліквідації загроз, пов'язаних із діяльністю організованих злочинних угруповань. Плани включають конкретні заходи, серед яких вдосконалення нормативно-правової бази, створення спеціалізованих підрозділів у правоохоронних органах, впровадження системи кримінального аналізу та оцінки ризиків (SOCTA), а також розвиток міжнародної співпраці. Виконавцями заходів є Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Служба безпеки України, прокуратура, Державна прикордонна служба та інші правоохоронні органи. Передбачають розвиток співпраці з міжнародними організаціями, такими як Інтерпол, Європол, а також іншими правоохоронними органами країн-партнерів. Це включає обмін інформацією, проведення спільних операцій і навчання фахівців у сфері боротьби з організованою злочинністю. Контроль з боку громадськості та регулярне звітування про результати їх виконання. Важливу роль у цьому відіграють засоби масової інформації, які сприяють публікації успішних результатів боротьби з організованою злочинністю. Мають заздалегідь визна-

чені завдання, вони можуть бути адаптовані до нових умов і загроз у сфері боротьби з організованою злочинністю. Це дозволяє державним органам швидко реагувати на змінені обставини та коригувати заходи в залежності від потреб.

Енциклопедичні знання доводять, що координація означає погодження або узгодження дій, процесів, рухів чи понять для досягнення взаємозв'язку або відповідності між ними. У широкому розумінні цей термін стосується встановлення контакту між людьми, їхніми діями або поняттями з метою досягнення ефективної взаємодії [6]. Основні засади координації боротьби з організованою злочинністю полягають у необхідності взаємодії між суб'єктами, що здійснюють протидію організованій злочинності, через різні можливості застосування сил і засобів, якими вони володіють для досягнення загальної мети. Це передбачає співпрацю між органами державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронними органами, установами різних форм власності та громадськими організаціями. Комплексний підхід є основою ефективної боротьби з організованою злочинністю, адже лише через узгоджене та спільне використання ресурсів і можливостей усіх суб'єктів протидії на державному рівні можна досягти позитивних результатів. Однією з ключових складових координаційної діяльності є правове врегулювання, яке повинно визначати правове поле, компетенції та повноваження координуючого органу або координатора, який керує суб'єктами протидії. Створення координатора на державному рівні є важливою умовою для організації, моніторингу та контролю діяльності з протидії організованій злочинності, що дозволить усунути дублювання функцій різних органів і забезпечити узгоджену діяльність. Важливою є також роль прокуратури в координаційній діяльності, адже вона здійснює нагляд за дотриманням законів і координує діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності. Досвід європейських країн свідчить, що для покращення координації з боротьби з організованою злочинністю необхідно створювати координаційні органи при уряді або міністерствах внутрішніх справ, і така практика має бути впроваджена в Україні [7].

Звертаючись до порівняльного аналізу, Р. Перелігіна та Ю. Дмитришак відзначають, що організована злочинність трактується як діяльність угруповань, що налічують п'ять або більше осіб, які мають ієрархічні зв'язки або особисті відносини. Вона використовує насильство, залякування або корупцію для отримання контролю над територіями та ринками. Така діяльність має системний характер і спрямована на отримання прибутку шляхом злочинної діяльності та проникнення в легальну економіку. Вчені доводять, що у різних країнах специфіка організованих злочинних угруповань може різнитися. В Україні велике значення має боротьба з контрабандою, торгівлею людьми та корупцією, тоді як в Іспанії акцент робиться на боротьбі з тероризмом і наркоторгівлею. Незважаючи на відмінності, об'єднує ці злочинні угруповання їхня соціальна небезпечність та міжнародний характер. Важливим аспектом боротьби з організованою злочинністю є міжнародна співпраця. Наприклад, Угода між Україною та Іспанією про боротьбу зі злочинністю, яка набула чинності в 2003 році. Іспанія часто стикається з організованою злочинністю, яка має міжнародне походження, зокрема з так званою "російською мафією". Зазначено, що ефективна боротьба з організованою злочинністю вимагає постійного оновлення законодавства і методів протидії. Іспанія регулярно оновлює свою стратегію боротьби з організованою злочинністю для адаптації до нових викликів. Зокрема, у 2019 році було розроблено нову стратегію, яка враховує зміни у характері організованої злочинності. Вона побудована на семи вертикальних та трьох горизонтальних напрямках дій. Основними цілями стратегії є зменшення діяльності злочинних угруповань, попередження появи

нових груп, протидія зв'язкам між тероризмом і організованою злочинністю, а також зміцнення міжнародного співробітництва [8].

Згідно з профільним Законом України від 30 червня 1993 року № 3341-XII координація у сфері боротьби з організованою злочинністю виступає важливим інструментом публічного адміністрування, оскільки забезпечує ефективну взаємодію різних державних органів та служб, наділених повноваженнями у цій сфері. Одним з ключових механізмів цієї координації є створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України, який об'єднує керівників основних правоохоронних та державних органів, залучених до протидії організованої злочинності. Координація сприяє не лише узгодженню дій різних органів, але й виробленню єдиної стратегії боротьби з організованою злочинністю, а також розробці тактичних рекомендацій для ефективної реалізації цієї стратегії. Організація міжнародного співробітництва та науково-дослідне забезпечення також входять до завдань координації, що дозволяє використовувати найкращі практики інших держав і підтримувати актуальність досліджень у цій сфері. Координаційний комітет готує щорічні доповіді про стан організованої злочинності, що надає можливість здійснювати моніторинг і коригувати стратегії боротьби відповідно до реальних загроз [2].

Висновки. Отже, координація як інструмент публічного адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю має кілька важливих аспектів, зокрема, того що це процес узгодження дій, рішень та ресурсів між різними суб'єктами для досягнення єдиної мети щодо забезпечення взаємодії між різними органами або структурами з метою ефективного виконання завдань, пов'язаних із протидією організованій злочинності. Координація у боротьбі з організованою злочинністю здійснюється через створення спільних робочих груп, обмін інформацією між органами, узгодження тактичних дій і розробку стратегій на основі аналізу ризиків. Важливим аспектом є також міжнародне співробітництво, яке дозволяє обмінюватися даними та проводити спільні операції з міжнародними організаціями, такими як Інтерпол і Європол. Публічне адміністрування в цій сфері передбачає чітке розмежування повноважень між державними органами та їх взаємодію на всіх рівнях — від національного до місцевого. Воно включає розробку нормативно-правових актів, які регулюють діяльність правоохоронних органів, підготовку та виконання планів боротьби, контроль за виконанням завдань і аналіз результатів. Значна увага приділяється узгодженню дій правоохоронних органів із міжнародними стандартами, впровадженню сучасних технічних засобів та систем аналізу для моніторингу злочинності, а також підвищенню кваліфікації співробітників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ангелуца Н. П., Негода А. С. Протидія організованій злочинності кримінально-правовими заходами. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. № 80. С. 11–12. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.1>.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Стаття 358. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text.3>. Мілієнко О. А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 2(27). Т. 2. С. 52–56. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019.2.15>.
3. Стратегія боротьби з організованою злочинністю. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1126-р. *Офіційний вебпортал Кабінету Міністрів України*. 2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-borotbi-z-organizovanoyu-zlochinnistyuu-1126160920>.
4. План заходів з реалізації Стратегії боротьби з організованою злочинністю. Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 850-р із змінами і доповненнями, внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2024 р. № 728-р. *Ліга Закон*. 2023. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kr220850?an=34>.
5. Координація. *Словник української мови*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BA%D0%BE%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
6. Доценко О. С. Актуальні питання забезпечення координації із протидії організованій злочинності в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2020. № 2(68). С. 91–97. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.15>.
7. Перелигіна Р. В., Дмитришак Ю. І. Щодо стратегії боротьби з організованою злочинністю (на прикладі України та Іспанії). *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 321–330. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2019.56>.