

КОНКУРЕНЦІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ПРИКЛАДІ БОРОТЬБИ З НАРКОЗЛОЧИННІСТЮ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА СВІТУ

RIVALRY OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES ON THE EXAMPLE OF THE FIGHT AGAINST DRUG CRIME: THE EXPERIENCE OF UKRAINE AND THE WORLD

Сіренко О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри кримінальної юстиції
Державний податковий університет

Ігнатів Н.О., студент II курсу магістратури
Навчально-науковий інститут права Державного податкового університету

У статті висвітлено явище міжвідомчої конкуренції органів досудового розслідування й органів, що проводять оперативно-розшукову діяльність. Розглянуто причини, сучасний стан і наслідки внутрішніх конфліктів суб'єктів правоохоронної діяльності на прикладі вітчизняної системи протидії наркозлочинності. Проаналізовано наявні та потенційні проблеми щодо організації діяльності правоохоронних органів і надано відповідні рекомендації щодо їх усунення, а також відображено шляхи вдосконалення й оптимізації чинної системи органів досудового розслідування. Авторами досліджено діяльність вітчизняних і закордонних правоохоронних органів у сфері протидії незаконній торгівлі та виробництва наркотиками й відображено проблеми, з якими стикаються співробітники правоохоронних структур під час взаємодії та співробітництва зі своїми колегами з інших відомств. Актуалізується питання вдосконалення вітчизняної правоохоронної системи й системи контролю за діяльністю органів слідства та суб'єктів оперативно-розшукової діяльності. Розкрито важливість ролі прокуратури щодо контролю й забезпечення законності у сфері правоохоронної діяльності до світових стандартів. Автори звертають увагу на необхідність удосконалення системи контролю з боку Президента України, Верховної Ради України й органів виконавчої влади щодо недопущення конфліктів між правоохоронними органами під час виконання останніми своїх обов'язків з забезпечення принципу верховенства права під час здійснення досудового розслідування. Зазначається, що на сучасному етапі реформування правоохоронної системи доцільно чітко розмежувати компетенцію різних правоохоронних органів, задля уникнення міжвідомчих конфліктів та оптимізації їхньої діяльності. Важливим для досягнення зазначених цілей є створення, з огляду на досвід провідних країн світу, сучасної й надійної системи «стримувань і противаг», яка дасть змогу в майбутньому уникнути конкуренції між органами досудового розслідування. Пропонується законодавчо закріпити розмежування компетенції правоохоронних органів щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності й проведення досудового розслідування шляхом унесення відповідних змін у профільні нормативно-правові акти й робиться висновок, що необхідним кроком задля забезпечення ефективної діяльності кримінальної юстиції в Україні необхідним є зосередження уваги на підготовці кваліфікованих кадрів для правоохоронної системи, боротьба з корупцією та оптимізація системи контролю за слідчою й оперативно-розшуковою діяльністю шляхом використання досвіду інших країн світу.

Ключові слова: досудове розслідування, правоохоронні органи, оперативно-розшукова діяльність, кримінальна юстиція, підслідність, реформування, міжвідомчі конфлікти, конкуренція між державними інститутами.

The article highlights the phenomenon of interdepartmental competition between pre-trial investigation bodies and bodies conducting operational and investigative activities. The causes, current state and consequences of internal conflicts of law enforcement agencies on the example of the domestic system of combating drug crime are considered. Existing and potential problems in organizing the activities of law enforcement agencies are analyzed and relevant recommendations for their elimination are provided, as well as ways to improve and optimize the existing system of pre-trial investigation bodies. The authors study the activities of domestic and foreign law enforcement agencies in combating drug trafficking and production and reflect the problems faced by law enforcement officers in interaction and cooperation with their colleagues from other agencies. The article highlights the issue of improving the domestic law enforcement system and the system of control over the activities of investigative bodies and operational and investigative activities. The importance of the role of the prosecutor's office in controlling and ensuring the rule of law in the field of law enforcement to world standards is revealed. The authors draw attention to the need to improve the system of control by the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the executive branch to prevent conflicts between law enforcement agencies in the performance of their duties to ensure the rule of law during pre-trial investigation. The article notes that at the present stage of reforming the law enforcement system, it is advisable to clearly delineate the competence of different law enforcement agencies in order to avoid interdepartmental conflicts and optimize their activities. It is important to achieve these goals to create, taking into account the experience of the world's leading countries, a modern and reliable system of checks and balances, which will avoid future competition between pre-trial investigation bodies. The article proposes to legislate the delimitation of the competence of law enforcement agencies to carry out operational and investigative activities and pre-trial investigation, by making appropriate changes to the relevant regulations and concludes that a necessary step to ensure the effective operation of criminal justice in Ukraine is to focus on training qualified personnel for the law enforcement system, combating corruption and optimizing the system of control over investigative and operational activities by using experience other countries.

Key words: criminal investigation, law enforcement agencies, operational and investigative activities, criminal justice, jurisdiction, reforming, interdepartmental conflicts, competition between state institutions.

Одним із пріоритетів сучасної державної політики України є вдосконалення системи захисту держави та суспільства, що зумовлює актуальність досліджень щодо аналізу й удосконалення механізмів забезпечення національної безпеки, у якій провідну роль відіграють органи, діяльність яких спрямована на виявлення, припинення, розслідування та профілактику злочинності.

Сьогодні однією з найбільш серйозних загроз для всього світу є наркозлочинність. Сучасні глобалізаційні процеси створюють сприятливе середовище для розвитку й посилення транснаціональних кримінальних угруповань, діяльність яких підживляє політичну й економічну стабільність, сприяє деградації суспільства та су-

спільно-політичних інституцій. У більшості країн світу, у структурі правоохоронних органів держави створені структурні підрозділи, які займаються профілактикою та протидією наркозлочинності [10, с. 63]. Найчастіше такими органами є відповідні департаменти або інші види структурних підрозділів поліції й органів безпеки. Так, в Україні в структурі кримінальної поліції Національної поліції існує Департамент боротьби з наркозлочинністю, а в структурі Служби безпеки України функціонує Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. Однак у деяких країнах через різні причини між суб'єктами боротьби зі злочинністю виникають взаємні протиріччя, що стають однією з причин зниження

ефективності ведення слідчої та оперативно-розшукової діяльності.

Конкуренція між різними органами державної влади, що діють у суміжних сферах діяльності, є доволі розповсюдженим явищем. Зазначене явище створює серйозні проблеми для держави та суспільства. Особливо проблемною є ситуація, коли правоохоронні органи починають конкурувати один із одним і спрямовувати свою діяльність на мінімізацію ефективності іншої правоохоронної структури, що в результаті знижує результативність роботи обох організацій і створює антагонізм між органами державної влади, що також негативно впливає на поточну результативність слідчих та оперативно-розшукових заходів, збільшує корупційні ризики, а також завдає шкоди іміджу країни й зазначених органів.

Особливості боротьби з транснаціональною злочинністю, особливо з незаконною торгівлею наркотиками, полягають у необхідності кооперації різних правоохоронних і силових відомств країни, а іноді й декількох держав. Зазначений фактор зумовлює необхідність усунення протиріч і випадків конкуренції між усіма суб'єктами протидії злочинності задля проведення ефективної кооперації під час проведення досудових розслідувань та оперативно-розшукових заходів [8, с. 295].

Сьогодні в Україні діє п'ять органів, на які покладено функції слідства, вичерпний перелік яких наведено в ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України). Так, органами досудового розслідування, відповідно до КПК України, є органи, що здійснюють дізнання й досудове слідство, а саме:

- Національна поліція України;
- Служба безпеки України;
- Бюро економічної безпеки України;
- Державне бюро розслідувань;
- Національне антикорупційне бюро України.

Зазначена вище стаття визначає перелік злочинів, які віднесені до підсудності того чи іншого органу. Так, розслідування фактично всіх правопорушень, передбачених розділом XIII (кримінальні правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші кримінальні правопорушення проти здоров'я населення) Кримінального кодексу України (далі – КК України), віднесені до повноважень Національної поліції України, окрім контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів (ст. 305 КК України), яка віднесена до компетенції Служби безпеки України. Однак на практиці існують ситуації, коли суб'єктом вчинення того чи іншого злочину є особа, яка, відповідно до свого юридичного статусу, належить до осіб, правопорушення яких за предметною підсудністю знаходяться у віданні Державного бюро розслідувань, а у випадку наявності факту отримання цією особою неправомірної винагороди – Національного антикорупційного бюро України [1].

Згідно зі своїми кримінологічними ознаками, наркозлочинність (наркобізнес) є такою формою злочинності, яка може створювати ризикові ситуації щодо залучення в цю діяльність (у різних формах) недобросовісних осіб серед державних службовців, співробітників правоохоронних органів та інших суб'єктів державної влади на особливо відповідальних посадах [11, с. 37]. Зазначений фактор зумовлює складність розслідування випадків наркозлочинності, оскільки наявність окремих обставин може кардинально змінити поточний стан досудового розслідування й викликає необхідність зміни органу досудового розслідування відповідно до правил підслідності, що також створює небезпеку міжвідомчих конфліктів і випадків конкуренції, у які можуть бути залучено щонайменше чотири з п'яти органів досудового розслідування [7, с. 29].

Провідну роль у недопущенні та припиненні міжвідомчих конфліктів у більшості країн світу відіграє інсти-

тут прокуратури. В Україні, відповідно до Закону України «Про Прокуратуру», на Прокуратуру України покладено завдання з підтримання державного обвинувачення в суді, представництво інтересів громадянина або держави в суді, а також здійснення нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство [2].

Під наглядом за додержанням законів слідчими й оперативно-розшуковими органами вчені розуміють спосіб забезпечення законності в діяльності слідчих підрозділів, забезпечення функціонування органів прокуратури, а також комплекс здійснюваних нею повноважень, дій і заходів зі спостереження, виявлення випадків і запобігання випадкам недодержання законодавства під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [9, с. 116].

Так, відповідно до норм ст. 216 КПК України, прокурору прямо надані повноваження щодо уникнення конкуренції між правоохоронними органами, коли під час досудового розслідування встановлено інші кримінальні правопорушення, що учинені особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані з кримінальними правопорушеннями, учиненими особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, і які не підслідні тому органу, який здійснює в кримінальному провадженні досудове розслідування, у разі неможливості відокремлення цих матеріалів в окреме провадження прокурор самостійно своєю постановою визначає підслідність усіх цих кримінальних правопорушень. Варто зазначити, що в цьому випадку важливим питанням також залишається недопущення помилок з боку прокурора, оскільки це може призвести до виправдувального вироку або скасування обвинувального вироку у випадках, коли винність особи була повністю доведена [6, с. 10].

Проблемним питанням залишається відносно низький рівень пристосованості вітчизняної прокуратури до нових змін у законодавстві. Відсутність закріплення детальної регламентації щодо форм і засобів реалізації прокурорського контролю також є перешкодою для ефективної діяльності прокуратури як органу процесуального керівництва.

Оперативно-розшукова діяльність визначається як пошук і фіксація фактичних даних про протиправні дії окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена КК України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень і в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства й держави. Оперативно-розшукова діяльність здійснюється більш широким колом суб'єктів ніж слідча діяльність. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» установлює вичерпний перелік органів, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність [3]. Так, окрім вище згаданих п'ятьох органів, що мають повноваження проводити досудове розслідування, відповідно до наданих Законом повноважень, до оперативно-розшукових органів відносяться:

- Служба зовнішньої розвідки України;
- Державна прикордонна служба України;
- Управління державної охорони;
- органи й установи Державної кримінально-виконавчої служби України;
- розвідувальний орган Міністерства оборони України.

Відповідно до своїх функціональних обов'язків і сфери діяльності, серед вищезазначених органів провідну роль у боротьбі з наркозлочинністю, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва, відіграють Національна поліція України, Служба безпеки України та Державна прикордонна служба України, яка, відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», здійснює функції з виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон

України, ужиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення [4].

Важливо також зазначити, що, згідно із Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», до органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, відносять органи доходів і зборів та органи державного фінансового контролю. Так, Державна митна служба України може бути суб'єктом боротьби з наркозлочинністю, однак відсутність достатньої правової регламентації та контролю з боку інституту прокуратури й суду створює проблеми та ризики, пов'язані з участю цього органу в такій діяльності [5].

Проблемним питанням також є суперництво й конкуренція між правоохоронними органами в площині оперативно-розшукової діяльності. Зазначена тенденція є характерною для більшості країн світу, а не тільки для України. На нашу думку, доцільно дослідити подібні проблеми в інших країнах, у тому числі витоки цих проблем, запропоновані методи вирішення й ефективність цих методів.

Деякі країни, у яких проблема незаконного обігу наркотиків стала однією з основних загроз національній економіці та суспільству, створюють профільні правоохоронні органи, завданням яких є виключно боротьба з наркозлочинністю й контроль за обігом наркотиків. Це такі країни, у яких наркобізнес і наркотрафік має великі та загрозливі масштаби. Першою країною, що створила подібний державний орган, була Великобританія, яка в 1934 році заснувала Інспекцію з наркотиків у складі Хоум Офісу, що ліквідована у 2007 році під час реформування правоохоронних органів в Англії та Уельсі. Найбільшим і найвідомішим правоохоронним органом у сфері боротьби з наркозлочинністю є Управління боротьби з наркотиками США.

Більшість сучасних профільних (антинаркотичних) правоохоронних органів утворено із застосуванням досвіду УБН і мають подібну до неї структуру. Так, у країнах зі «складними системами» правоохоронних органів – в Індії та Бангладеш – створено Бюро контролю за наркотиками й Департамент наркоконтролю відповідно. В Ісламській Республіці Іран також існує складна система поліції та правоохоронних органів, у рамках якої існує спеціальна антинаркотична поліція, що створена у зв'язку зі збільшенням загрози наркотрафіку з Афганістану [15, с. 280].

На Філіппінах і Сінгапурі також існують профільні правоохоронні структури, діяльність яких відрізняється жорстким підходом до припинення та профілактики правопорушень. В Ізраїлі функціонує Національне управління з боротьби з наркотиками та алкоголем, що знаходиться в підпорядкуванні Міністерства з справ розвитку й зміцнення громад Ізраїлю. Цей орган поєднує функції вітчизняної Держлікслужби, УБН, а також має частину функцій, що в Україні традиційно здійснюють Мінсоцполітики, МОЗ та МОН, – антинаркотична пропаганда (особливо в навчальних закладах) і реалізація реабілітаційних програм наркозалежних осіб [14, с. 8].

У більшості країн світу функції органу з боротьби з наркозлочинністю здійснюють національні поліцейські органи й центральні органи з розслідування правопорушень, що створені за типом Федерального бюро розслідування США.

У Сполучених Штатах Америки існує складна система правоохоронних органів, а проводити розслідування різні структури мають право тільки у своїй сфері, на окремо визначеній території або щодо окремих категорій осіб.

Управління боротьби з наркотиками (Drug Enforcement Administration, DEA (далі – УБН)) є правоохоронним органом, що знаходиться в підпорядкуванні Міністер-

ства юстиції США, діяльність якого спрявлена на виявлення та припинення наркотрафіку, боротьбу з торгівлею та виробництвом наркотиків. У діяльності УБН співпрацює з іншими правоохоронними органами, зокрема з ФБР, міграційною службою та місцевою поліцією. У 90-х роках міжвідомчі стосунки ФБР та УБН знаходилися в кризовому стані, були непоодинокі випадки відмови від співробітництва між цими організаціями, про що свідчить спеціальна доповідь голові комісії з урядових справ Сенату США 1990 року [12, с. 9].

Подібна ситуація за участю ФБР та інших правоохоронних органів (передусім АТФ) спостерігається й сьогодні, про що неодноразово натякають засоби масової інформації, однак кількість таких випадків за участі УБН стає меншою [13]. Однією з основних причин цих міжвідомчих конфліктів, на нашу думку, є непоодинокі випадки перетину юрисдикцій органів, зверхнє ставлення ФБР до інших правоохоронних органів, а також наявність своєрідної боротьби за бюджетні асигнування з боку уряду в рамках одного міністерства. Уряд США неодноразово намагався припинити ці конфлікти, а в 90-х роках ішла мова про об'єднання всіх правоохоронних органів Міністерства юстиції США в єдиний орган, однак на заваді стала нарковійна в Мексиці.

Сьогодні УБН та ФБР в оперативній роботі все частіше співпрацюють з іноземними правоохоронними структурами, що вимагає підтримання відповідного професійного іміджу й недопущення випадків суперництва та порушення субординації. Також змінилося ставлення суспільства до правоохоронних органів, громадянське суспільство відіграє важливу роль щодо своєрідного стримування співробітників силових відомств від недобросовісних дій під час виконання ними професійних обов'язків. Ми вважаємо, що саме ці фактори в сукупності з адекватним перерозподілом бюджету, функціонуванням належної системи стримувань і противаг з боку вищих відомств і прокуратури, а також оптимізації й удосконалення законодавства про правоохоронну діяльність дадуть змогу зменшити кількість випадків міжвідомчої конкуренції та мінімізувати конфлікти між різними силовими відомствами.

Застосування досвіду інших країн в Україні щодо уникнення міжвідомчих конфліктів у правоохоронній сфері може дати змогу ефективно протидіяти цьому явищу. Основними напрямками, у яких потрібно працювати, на нашу думку, є більш чітка законодавча регламентація, у зв'язку з чим ми вважаємо за потрібним внесення змін у Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо уточнення повноважень і сфери діяльності кожного конкретного органу, узгодження інших законодавчих актів, що стосуються протидії різним формам злочинності, з вищезазначеним Законом.

Важливим кроком також є посилення контролю за діяльністю слідчих органів під час здійснення ними досудового розслідування з боку прокуратури. Звертаємо увагу на необхідності створення державного й незалежного від суб'єктів слідчої й оперативно-розшукової діяльності контролюючого органу, який мав би повноваження припиняти конфлікти інтересів між правоохоронними структурами, не втручаючись у їхню діяльність. Цей орган можна створити при Президентові України, при Верховній Раді України або при РНБО. Ми вважаємо також доцільним розширення повноважень слідчого судді щодо здійснення контролю законності дій з боку органу досудового розслідування й із боку прокуратури. Також важливим питанням щодо забезпечення ефективності запропонованих методів залишається належна підготовка кадрів органів кримінальної юстиції й боротьба з корупцією в правоохоронній сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13.04.2012, редакція від 25.11.2021 № 4651-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

2. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014, редакція від 11.07.2021 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
3. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.
4. Про державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.
6. Огляд судової практики Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду. Рішення, внесені до ЄДРСР, за травень 2021 року / упоряд. заступник Голови Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду, канд. юрид. наук В.В. Щепоткіна, правове управління (III) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2021. 55 с.
7. Бондаренко О.С. Способи взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії легалізації корупційних доходів. *Правові новели*. 2021. № 14. С. 26–32. URL: <https://doi.org/10.32847/In.2021.14.04>.
8. Віткова В.С. Питання взаємодії державного бюро розслідувань з іншими правоохоронними органами в Україні. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 1. С. 294–297.
9. Калатур М.В. Особливості здійснення контролю наглядом за діяльністю слідчих органів. *Підприємництво, господарство і право. Серія «Адміністративне право і процес»*. 2020. № 10. С. 111–116. URL: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.19>.
10. Климяк І.М. Концептуальні підходи, спрямовані на запобігання поширенню наркозлочинності. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наук. праць / редкол. : Г.І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Вип. 83. Одеса : Гельветика, 2019. С. 61–68.
11. Малоголова О. Досвід і сучасний стан протидії наркозлочинності в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 116. С. 31–39. URL: <https://doi.org/10.33270/01201163.31>.
12. Coordination Between DEA and the FBI actual report. Justice department, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate. GAO/GGD-90-59. United States General Accounting Office Washington, D.C. 20648. 22 p. URL: <https://www.gao.gov/assets/ggd-90-59.pdf>.
13. Andrew Grossman. FBI Agents Say Rivals Encroach on Their Turf. *The Wall Street Journal*. 2014. August 26. URL: <http://online.wsj.com/articles/fbi-agentssay-rivals-encroach-on-their-turf-1409095148>.
14. Bonny-Noach H. The evolution of Israeli public policy for drug-using backpackers. *Isr J Health Policy Res*. 2018. № 7. URL: <https://doi.org/10.1186/s13584-018-0223-2>.
15. Maziyar Ghiabi. Maintaining disorder: the micropolitics of drugs policy in Iran. *Third World Quarterly*. 2018. № 39:2. P. 277–297. URL: <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1350818>.