

**Соцький А. М.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри юриспруденції  
Чернівецького інституту  
Міжнародного гуманітарного університету

## ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

**Анотація.** Стаття присвячена визначенню поняття та сутності публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю на основі вивчення підходів до розуміння таких юридичних термінів як «публічне адміністрування» та «публічне управління», які розглядались науковцями в площині адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів.

Вказано на небезпеку організованої злочинності для української державності та суспільства, особливо в сучасних умовах.

Визначено, сучасні тенденції публічного адміністрування тісно пов'язані із роллю суспільства у впровадженні управлінських відносин. Запропоновано розглядати публічне адміністрування боротьби із організованою злочинністю як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність відповідних суб'єктів, спрямовану на прийняття та практичну реалізацію адміністративних рішень відповідно до законів та інших нормативно-правових актів з метою сприяння встановлення контролю над організованою злочинністю, її профілактикою, а також над усуненням причин і умов її існування.

Доведено, що поняття «публічне адміністрування протидії організованій злочинності» не варто отожднювати із «публічним управлінням протидії організованій злочинності», тому що перше – це видання положень, регламентів та інших нормативних актів для виконання законів, а останнє – процес реалізації концептуальних ідей та стратегій всіма ключовими учасниками владних повноважень у сфері боротьби із організованою злочинністю.

Вказано на необхідність удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-правової термінології у сфері боротьби з організованою злочинністю, яке значно підвищить ефективність реалізації покладених завдань перед суб'єктами публічної адміністрації.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічне управління, боротьба з організованою злочинністю, поняття, адміністративно-правові заходи.

### **Sotskyi A. M. The concept and essence of public administration of the fight against organised crime**

Abstract. The article is devoted to defining the concept and essence of public administration of combating organised crime based on concept study of understanding such legal terms as “public administration” and “public management” which are considered by scholars in the plane of administrative and legal activities of law enforcement agencies.

The danger of organised crime for Ukrainian statehood and society, especially in modern conditions, is indicated.

It is determined that modern trends in public administration are closely related to the role of society. It is proposed to consider the public administration of combating organised crime as the activity of relevant entities regulated by laws and other legal acts, aimed at decision-making and its practical implementation in accordance with laws and other legal acts in order to facilitate control over organised crime, its prevention, as well as elimination of the causes and conditions of its existence.

It is proved that the concept of “public administration of combating organised crime” should not be equated with “public management of combating organised crime”, since the former is an issuance of provisions, regulations and other normative acts for the implementation of laws, and the latter is a process of implementation of conceptual ideas and strategies by all key authority participants in the field of combating organised crime.

The author points out the need to improve the legislative regulation of administrative and legal terminology in the field of combating organised crime.

**Key words:** public administration, public management, combating organised crime, concepts, administrative and legal measures.

**Постановка проблеми.** Успішний розвиток української державності неможливо уявити окремо від забезпечення правопорядку та гарантування державної безпеки. В умовах повномасштабної російської війни в Україні, економічної та соціальної дестабілізації, постійної загрози для енергетичної інфраструктури держави, питання адміністративно-правового забезпечення протидії організованій злочинності набуває надзвичайної актуальності, адже терористичні загрози, прояви сепаратизму, заклики щодо порушення територіальної цілісності України становлять собою критичну небезпеку для країни. Суттєву шкоду національній безпеці завдають корупційні та фінансово-економічні злочини, незаконна торгівля зброєю, численні підробки документів для виїзду за кордон та незаконне вивезення біженців. За даними ООН, війна в Україні «дозволила новим і старим організованим злочинним угрупованням розвиватися і розширюватися. Нові види діяльності включають перевезення комерційних товарів під виглядом гуманітарної допомоги; контрабанду дефіцитних товарів, таких як паливно-мастильні матеріали з сусідніх країн в Україну; контрабанду нових товарів, що потрапили під санкції; торгівлю награбованими товарами, такими як зерно з України» [1].

Водночас, відсутність законодавчого закріплення поняття «публічне адміністрування боротьби з організованою злочинністю», схожість визначення «публічне адміністрування» з такими суміжними категоріями як «державне управління», «публічне управління», відсутність загальноприйнятого розуміння сутності публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю неодноразово викликали труднощі у його теоретичному тлумаченні, і, як результат – у практичному правозастосуванні. Безумовно, що ефективність адміністративно-правового впливу неможливе без вивчення явища, на яке воно направлено. З огляду на це виникає потреба у науковому дослідженні категорії «публічне адміністрування боротьби з організованою злочинністю» для подальших наукових розробок у сфері адміністративно-правового управління протидією організованій злочин-

ності. Принагідно зауважимо, що подібне дослідження стосовно боротьби з організованою злочинністю ніколи не було предметом вивчення в доктрині адміністративно-правової науки, що свідчить про додаткову актуальність підготовки цієї наукової публікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичним аналізом публічного адміністрування займалися такі вчені як Б. Андресюк, О. Бакуменко, О. Бандурка, В. Горачук, І. Грицяк, О. Гребельник, І. Козюбра, А. Колодій, І. Коліушко, В. Мартиненко, Д. Приймаченко, О. Сушинський тощо. Проблематику публічного адміністрування у сфері безпеки вивчали А. Мосейко, В. Негодченко та О. Шевчук, в діяльності органів Служби безпеки України – В. Пузирний, в органах Національної поліції України – К. Бугайчук та І. Пастух. Більшість із згаданих науковців своїх працях аналізували категорії публічного управління, публічного адміністрування та державного управління. Зазначені наукові роботи стали підґрунтям для здійснення даного дослідження сутності публічного адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю.

**Постановка завдання. Мета** – дослідити сутність публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю, щоб мінімізувати випадки його неоднакового наукового тлумачення, дослідити наукові підходи щодо розуміння даної правової категорії в доктрині адміністративного права, і на основі узагальнених теоретичних концепцій сформулювати поняття публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю з метою можливого використання такого наукового досвіду у перспективному законодавчому регулюванні.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з даними World Population Review Україна у 2023 році посіла 57-е місце з 136-ти з показником 47,42 злочини на 100 тисяч жителів в рейтингу країн світу з найвищим рівнем злочинності [2]. Офіс Генерального прокурора України повідомляє, що станом на серпень 2023 року в Україні зафіксовано 395 організованих груп та злочинних організацій, щодо яких розслідувано кримінальні провадження [3]. Статистичні дані оперують досить високими показниками, а з огляду на безпекову

ситуацію в Україні стає зрозумілим, що організована злочинність буде нарощувати сфери прояву, розвитку та впливу.

В українському законодавстві термін «боротьба з організованою злочинністю» нормативно не закріплений. Однак, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 1993 року визначає заходи щодо забезпечення боротьби із організованою злочинністю, повноваження спеціальних державних органів по боротьбі з нею, заходи щодо взаємодії, заходи інформаційного, фінансового, матеріально-технічного та науково-дослідного забезпечення боротьби з організованою злочинністю, а також заходи контролю і нагляду за виконанням законодавства в досліджуваній сфері [4]. Наведені законодавчі положення спонукають до висновку, що управління протидією організованої злочинності здійснюється в площині кримінально-правових, адміністративно-правових (фінансових, податкових, митних відносин тощо) в залежності від об'єкту злочину. Таке управління є складним та багатогранним процесом, про що слушно зауважують О. Бандурка та О. Литвинов, вказуючи що «протидія злочинності – це особливий інтегрований, багаторівневий об'єкт соціального управління, який складає різноманітна за формами діяльність відповідних суб'єктів (державних, недержавних органів та установ, громадських формувань та окремих громадян), які взаємодіють у вигляді системи різнорідних заходів, спрямованих на пошук способів, засобів та інших можливостей ефективного впливу на злочинність із метою зниження інтенсивності процесів детермінації злочинності на всіх рівнях, нейтралізації дії її причин та умов для обмеження кількості злочинних проявів до соціально толерантного рівня» [5, с. 44–45]. Адміністративно-правові засади протидії боротьби із організованою злочинністю на практиці реалізуються через публічне адміністрування та управління публічне відповідних суб'єктів.

В доктрині адміністративно-правової науки існує думка, що стосовно публічного адміністрування можна виділити «широкий (зовнішньо орієнтований) підхід до публічного адміністрування, який стосується окремих сфер

суспільного життя (освіти, науки, економіки тощо), та внутрішньо орієнтований підхід, що пов'язаний з організацією та здійсненням внутрішніх управлінських процесів усередині систем відповідних суб'єктів публічної адміністрації. Останній стосується впорядкування організаційної структури суб'єкта, організації планування, підготовки, розробки та реалізації управлінських рішень, організації діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення» [6, с. 113]. Відтак, досліджуючи особливості публічного адміністрування діяльності органів Національної поліції, які є одним із суб'єктів протидії організованої злочинності, К. Бугайчук зауважує, що «цілком прийнятним є використання терміну «публічне адміністрування» в контексті організації та діяльності системи Національної поліції, оскільки воно здійснюється всередині системи суб'єкта публічної адміністрації, пов'язане з публічною діяльністю цього органу виконавчої влади та забезпечується дієвим публічним контролем за цією діяльністю. Така точка зору ґрунтується на внутрішньо орієнтованому підході до категорії «публічне адміністрування» та його наближеності до поняття «адміністративний менеджмент» стосовно системи певного суб'єкта публічної адміністрації» [6, с. 114]. Як вважають А. Мосейко, В. Негодченко, публічне адміністрування у сфері національної безпеки України є «послідовність, відносно завершених етапів здійснення певних управлінських дій та управлінських рішень, а саме: аналіз управлінської ситуації; визначення (уточнення) переліку національних цінностей (інтересів); визначення сукупності проблем, пов'язаних із прагненням (необхідністю) реалізації національних інтересів; визначення множини національних цілей (передусім пріоритетних), спрямованих на розв'язання вказаних проблем (в загальному випадку це розбіжності між реальним та бажаним станами об'єкту управління); розробка та прийняття державно-управлінських рішень, спрямованих на досягнення визначених національних цілей (в загальному випадку ці рішення спрямовані на досягнення бажаного стану об'єкта управління); практична реалізація сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених

управлінських впливів на об'єкт управління з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави; постійний моніторинг стану об'єкта управління та викликів і загроз його функціонуванню (розвитку) з метою виявлення нової проблемної ситуації (вказані ситуації виникають за умов, коли поставлені нові цілі розвитку або внаслідок виявлення чи розвитку явищ, процесів інших чинників, що призводять до кризових явищ чи навіть криз в об'єкті управління чи середовищі його функціонування)» [7, с. 8]. О. Шевчук вважає, що «публічне адміністрування в секторі безпеки України – це діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка регламентована законодавством і спрямована на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень для захисту прав людини, суспільства й держави, територіальної цілісності, недоторканності, суверенітету від загроз національній безпеці» [8, с. 141].

Аналізуючи адміністративні заходи боротьби з організованою злочинністю, науковиця Т. Міщенко зазначає, що державне управління у сфері боротьби з організованою злочинністю та корупцією є видом публічної діяльності, елементом загальної системи державного управління, що включає в себе суб'єктів управління – органів уповноважених державою, компетенція та повноваження яких окреслюються законодавством і спрямовані на забезпечення боротьби з організованою злочинністю так корупцією. Державне управління спрямоване на взаємодію, контроль, фінансування та матеріально технічне забезпечення, нагляд за виконанням законів [9, с. 47]. Ще одне наукове дослідження заходів публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю, зокрема у сфері корупційної злочинності, встановлює, що до числа адміністративно-правових засобів протидії корупції належать: адміністративні заборони, пов'язані з режимом державної служби; засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі; чіткий посадовий регламент державного службовця; конкурсне заміщення посади державної служби; встановлення й обов'язкове використання кадрового резерву

в системі державної служби; обов'язкове встановлення альтернативи при призначенні на посаду державної служби; випробування при вступі на державну службу; механізм узгодження з підрозділами власної безпеки кандидатур при призначенні на відповідальні посади державної правоохоронної служби; визначення статусу посади державної служби, яка пов'язана з корупційними погрозами; соціальні гарантії пов'язані з режимом та статусом державного службовця; атестація державних службовців; заохочення та нагородження державних службовців; визначення приблизних етапів кар'єрного зростання державного службовця; відсторонення від займаної посади державної служби у випадку виникнення конфлікту інтересів; кваліфікаційний іспит; режим службової дисципліни на державній службі; адміністративний контроль за службовою діяльністю державних службовців; податковий контроль за майновим становищем державного службовця і членів його сім'ї, дисциплінарна й адміністративна відповідальність державних службовців; механізм надання відомостей про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру державного службовця і членів його сім'ї; оплата праці державних службовців; ротація кадрів у системі державної служби; обов'язок державних та муніципальних службовців повідомляти про звернення до них з метою схиляння до вчинення корупційних правопорушень [10, с. 139].

**Висновки.** З огляду на зазначене, можна підсумувати, що більшість наукових досліджень у сфері публічного адміністрування діяльності правоохоронних органів в Україні та її адміністративно-правових засад ґрунтуються на ідеях про організаційно-розпорядчу діяльність, направлену на забезпечення й реалізацію публічних інтересів, шляхом прийняття адміністративних рішень для захисту прав та безпеки людини, суспільства й держави. У свою чергу, відносини, які виникають у процесі публічного адміністрування у сфері боротьби із організованою злочинністю супроводжуються прийняттям рішень та реалізацією заходів, які мають відповідати інтересам суспільства. Такі рішення встановлюються, змінюються та припиняються обов'язково на основі норм адміністратив-

ного права, тому вони породжують настання юридично значущих наслідків як для суб'єктів публічного адміністрування, так і для інших суб'єктів господарської діяльності та соціальної сфери.

З урахуванням вищенаведеного, можемо припустити, що публічне адміністрування боротьби із організованою злочинністю – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність відповідних суб'єктів, спрямована на прийняття та практичну реалізацію адміністративних рішень відповідно до законів та інших нормативно-правових актів з метою сприяння встановлення контролю над організованою

злочинністю, її профілактикою, а також над усуненням причин і умов її існування.

Публічне адміністрування протидії організованій злочинності не можна ототожнювати із публічним управлінням, адже останнє більшою мірою стосується процесу реалізації концептуальних ідей та стратегій всіма ключовими учасниками владних повноважень у сфері боротьби із організованою злочинністю. Законодавче нормативне закріплення цих ключових адміністративно-правових понять у сфері боротьби з організованою злочинністю значно полегшить ефективність правового регулювання відповідних відносин в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. The conflict in Ukraine and its impact on organized crime and security. November 2022. *The United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)*. URL: <https://unicri.it/index.php/Publication/Conflict%20-Ukraine-impact-on-organized-crime-and-security> (дата звернення 15.09.2023)
2. Оприлюднено рейтинг країн світу з найвищим рівнем злочинності: Україна розташувалася поруч з США. Ділова столиця. URL: <https://www.dsnews.ua/ukr/world/oprilyudneno-reyting-krajiv-svitu-z-nayvishchim-rivnem-zlochinnosti-ukrajina-roztashuvalasya-poruch-z-ssha-12012023-472465> (дата звернення 20.09.2023)
3. Про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями. Офіс Генерального прокурора. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-rezultati-borotbi-z-organizovanimi-grupami-ta-zlochinnimi-organizacijami-2> (дата звернення 20.09.2023)
4. Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30.06.1993 № 3341-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3341-12#Text> (дата звернення 20.09.2023);
5. Бандурка О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів: монографія. Харків: ХНУВС. 2011. 308 с.
6. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 112-117.
7. Мосейко А.Г., Негодченко В.О. Актуальні проблеми публічного адміністрування вітчизняною сферою національної безпеки: Монографія. Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет. 2021. 194 с.
8. Шевчук О. Сектор безпеки України як об'єкт публічного адміністрування. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2 С. 138-142 DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.25>
9. Міщенко Т.М. Адміністративно-правове забезпечення організації боротьби з організованою злочинністю, що супроводжується корупційними зв'язками: дисертація ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми: СумДУ. 2017. 197 с.
10. Дем'янчук Ю. В. Адміністративно правові засоби в теорії та практиці запобігання корупції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 138-141.