

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ**

**ДОЦЕНКО Олександр Сергійович** - кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри публічного управління та адміністрування Національної  
академії внутрішніх справ

**DOI:10.32782/EP.2020.1.8**

**УДК 342.951:343.9.02**

---

*В статье рассмотрены административно-правовые формы противодействия организованной преступности, с помощью которых осуществляется влияние субъектов противодействия организованной преступности на объекты управления.*

*Проанализированы мнения ученых относительно понятия "формы", их видов и разделения административно-правовых форм на правовые и неправовые. Определяется, что все они, в той или другой мере, являются правовыми. Раскрыто содержание и сущность административно-правовых форм: 1) законотворческой (нормотворческой) деятельности; 2) правоприменительной деятельности; 3) заключения административных договоров; 4) организационной деятельности; 5) материально-технического обеспечения.*

*Отмечено, что эффективность деятельности субъектов противодействия организованной преступности, слаженность их деятельности зависят от комплексного и эффективного использования административно-правовых форм, которые не имеют внутренних и внешних противоречий, а только дополняют друг друга. Использование отдельной формы, в отрыве от других, позитивного результата в противодействии организованной преступности не принесет.*

*Ключевые слова: административно-правовые формы, управление, противодействие организованной преступности.*

### **Постановка проблеми**

Суб'єкти протидії організованій злочинності, які виконують свої завдання, функції,

повноваження та діють у межах визначеної компетенції, використовують систему різноманітних адміністративно-правових (управлінських) форм забезпечення діяльності, спрямованої на протидію організованій злочинності. Форма виражає не тільки спосіб існування та розвиток будь-якої системи, за допомогою адміністративно-правових форм здійснюється вплив суб'єктів управління на об'єкти управління. Відповідно, для правильного розуміння адміністративно-правового механізму забезпечення протидії організованій злочинності потребує дослідження адміністративно-правових форм такої протидії.

### **Стан дослідження**

У юридичній літературі приділено достатньо уваги дослідженню адміністративно-правових (управлінських) форм. Ці питання знайшли своє відображення у наукових працях: В. Б. Авер'янова, А. І. Алімпієва, О. М. Бандурки, І. І. Басецького, Ю. П. Битяка, В. В. Богущького, Б. М. Габричидзе, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, А. В. Денисової, Б. П. Єлісєєва, В. В. Зуя, Л. В. Ковалю, М. В. Корнієнка, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінного, В. І. Литвиненка, Н. Є. Міняйла, Т. М. Міщенко, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, Г. П. Пожидаєва, О. П. Рябченко, О. Ю. Шостко та ін. Але й досі серед науковців немає єдиного підходу і розуміння щодо поняття та видів форм управління. У зв'язку з чим, вважаємо за доцільне розглянути ці питання.

**Метою** статті є визначення й розгляд адміністративно-правових форм протидії організованій злочинності в Україні як складових елементів механізму протидії організованій злочинності.

### **Виклад основного матеріалу**

Слово «форма» має декілька значень та використовується в різноманітних сферах людської діяльності. Воно походить від латинської «forma» - вигляд, зовнішність, устрій, різновид і має багато тлумачень, але нас цікавлять тільки деякі з них, а саме: 1) Зовнішній вид, обрис, дії тощо; 2) Устрій, вид, тип, структура відповідних суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів (напр. управління), а також порядок чогось [1, с. 294].

У Філософському словнику «форму діяльності» визначають як спосіб організації та існування процесу, явища [2, с. 237].

З правової точки зору «форму» пропонується розглядати як: 1) тип, будову, спосіб організації чого-небудь; 2) зовнішній вияв якогось явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; 3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура організація і зовнішній вираз; 4) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; 5) суворо встановлений порядок у будь-якій справі [3, с. 8].

Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, розглядаючи форми державного управління, зазначають, що це зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління [4, с. 91]. В. В. Богущкий під формою управлінської діяльності розуміє зовнішній вираз конкретних дій, які здійснюються з метою і в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності [5, с. 1]. І. П. Голосніченко під формою управління розуміє управлінські дії, які мають зовнішній вираз [6, с. 103]. Л. В. Коваль вважає, що форми державного управління - це будь-яке зовнішнє вираження однорідних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб, які здійснюються з метою реалізації функцій управління [7, с. 66]. В. А. Грохольський форми управління розглядає як зовнішнє вираження конкретних

однорідних дій органів та їх структурних підрозділів, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій управління [8].

Узагальнення думок науковців дає можливість зробити висновок, що під адміністративно-правовими формами протидії організованій злочинності слід розуміти зовнішнє вираження конкретних однорідних дій суб'єктів управління, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції і повноважень, з метою досягнення мети і вирішення завдань з протидії організованій злочинності.

У наукових працях часто вживаються такі поняття, як «форми управління», «форми державного управління», «форми публічного управління», «форми управлінської діяльності», «форми адміністрування» та ін. На наш погляд, усі вони взаємопов'язані, оскільки мають одну основу - управлінську діяльність.

Якщо з поняттям форм управління, незважаючи на різні тлумачення, в основному все зрозуміло і діаметральних думок немає, то відносно видів форм управління існують діаметрально протилежні погляди науковців.

Поділ форм управління на внутрішні та зовнішні серед науковців протиріч не викликає. Під внутрішньою формою розуміють спосіб зв'язку елементів цілого та його структури. Зовнішня форма - це зовнішній вигляд об'єкта, що відображає та забезпечує його зв'язок з іншими явищами [4, с. 90; 9, с. 26]. Форми внутрішньої діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності використовуються для вирішення організаційно-структурних і штатних питань, налагодження діловодства, керівництва співробітниками, структурними підрозділами та управління підрозділами нижчого рівня. Форми зовнішньої діяльності спрямовані на взаємодію з навколишнім середовищем, з метою забезпечення виконання покладених на суб'єкти протидії організованій злочинності завдань і функцій.

На думку В. Б. Авер'янова, формами управлінської діяльності слід вважати: а) процесуальні (процедурні) форми; б) форми зовнішнього прояву - видання актів управління, здійснення інших юридично значущих дій, а також суто організаційні дії; в) морально-етичні прояви. Причому всі ці форми

управління можуть виражатися через форми правового опосередкування, яке набуває тим самим значення своєрідної «форми форм» [10, с. 146].

О. П. Рябченко вважає, що форми державного управління можуть бути структурними, процесуальними, правовими та неправовими, у вигляді видання актів управління, суспільно-організаційних дій, матеріально-технічних дій та регулятивними [11, с. 20].

Структурною адміністративно-правовою формою протидії організованій злочинності є сукупність суб'єктів протидії організованій злочинності в межах визначеної компетенції і повноважень.

Під процесуальною (процедурною) адміністративно-правовою формою протидії організованій злочинності ми розглядаємо діяльність, яка складається, послідовно змінюючи одне одного, у певному порядку дій, тобто відбувається за певною процедурою та у певній послідовності. Наприклад, неможливо протидіяти організованій злочинності без законодавчого визначення такої діяльності (Верховна Рада України), матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення такої діяльності (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), реалізація тактичних заходів протидії (безпосередні суб'єкти протидії організованій злочинності) і т. д. Від того, наскільки правильною є процедура, наскільки точно вона дотримується, відображає об'єктивний стан і регламентує протидію організованій злочинності, залежить ефективність протидії їй.

Процес в управлінській діяльності має свою внутрішню структуру, побудовану на засадах послідовності змін окремих дій. Тому процес адміністративно-правових форм протидії організованій злочинності слід розглядати як динамічну категорію.

Аналіз думок науковців щодо форм управлінської діяльності свідчить, що багато авторів ділять їх на правові та неправові. Такий поділ проводиться залежно від характеру юридичних, на їх погляд, наслідків. Зокрема, Б. А. Гаєвський виділяє дві основні форми управління: безпосередню та опосередковану. Безпосередня - це функціонально забезпечена діяльність на правовій або неправовій, але делегованій основі. Головною його

ознакою є право на прийняття й організацію реалізації управлінського рішення. Опосередкована форма управління - це участь об'єкта управління у підготовці, прийнятті й реалізації управлінського рішення. Формою опосередкованого управління є делегування прав, функцій, завдань об'єктам управління, управлінським установам або особам і присутність у нього права контролю за їхньою діяльністю. В обох формах є елементи першого й другого виду [12, с. 21]. Ю. П. Битяк і В. В. Зуй також розрізняють дві групи форм управління - правові та неправові. Серед правових форм виділяють: видання правових актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення інших юридично значущих дій. Неправовими формами є організаційні дії та матеріально-технічні операції [4, с. 92].- В. К. Колпаков за ступенем правової регламентації процесу використання виділяє такі форми державного управління: встановлення норм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій, провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних дій. За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, він також виділяє: а) правові форми управління; б) неправові форми управління [13, с. 212-213].

Дещо іншої думки дотримується О. П. Рябченко, яка зазначає, що багато авторів, аналізуючи форми державного управління, ділять їх на правові та неправові. Цей поділ має певний сенс, хоча терміни визначені не зовсім коректно - обидві форми регулюються нормами права. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм - створення або внесення змін до правового режиму, породження, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки відбуваються при виданні актів управління, укладанні угод, здійсненні нормотворчої діяльності органів державної влади та управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення

ня, спрямовані на вирішення тактичних та оперативних завдань. Але якщо засада правових та неправових форм єдина, то, можливо, доцільніше було б вживати такі терміни, відповідно, «форма, що має юридичні наслідки» та «форма, що не має юридичних наслідків» [11, с. 26-27].

В. Л. Грохольський, Б. М. Габричидзе і Б. П. Єлісеєв вважають, що всі форми державного управління: правові (нормативні акти, видання індивідуальних актів, укладання адміністративних договорів та ін.) та неправові (здійснення організаційних дій, наради, семінари тощо, матеріально-технічні дії) в певному розумінні є правовими, які мають відповідну юридичну базу, ґрунтуються на правових актах та приписах, без яких не можуть виникати, функціонувати та застосовуватися на практиці. Правовий початок так чи інакше є в будь-якій з названих форм незалежно від того, до якої з існуючої класифікації до правових чи неправових їх слід віднести. Звичайно, це не означає відсутність розбіжностей між ними [9, с. 33-34; 14, с. 231-232].

Аналіз думок науковців з адміністративного права та управління свідчить, що до форм управлінської (адміністративної) діяльності в основному відносять: 1) *законотворчу (нормотворчу) діяльність (видання нормативно-правових актів)*; 2) *правозастосовну діяльність*; 3) *укладання адміністративних договорів*; 4) *організаційну діяльність*; 5) *матеріально-технічне забезпечення*. Зазначені види форм управлінської (адміністративної) діяльності особливої дискусії у науковців не викликають. Щодо поділу їх на правові та неправові, то ми вважаємо, що всі ці форми, у тій чи іншій мірі, є правовими.

До найважливішої адміністративно-правової форми протидії організованій злочинності можна віднести *законотворчу (нормотворчу) діяльність (видання нормативно-правових актів)*. Адже нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави (суб'єктом протидії організованій злочинності) і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певні правила поведінки. Нормативно-правові акти перебувають у певній ієрархічній побудові і залежності, що визначає юридичну силу документа, це закони і підзаконні акти (укази, доручення Президента України, постанови, роз-

порядження Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та ін.).

Нормативно-правові акти є підставою для застосування інших форм управління та всієї діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності. Реалізація нормативно-правових актів забезпечується правозастосовною діяльністю, укладанням адміністративних договорів, організаційними, матеріально-технічними та іншими діями. Цим і обґрунтовується взаємозв'язок цих форм.

*Правозастосовна діяльність* спрямована на реалізацію нормативно-правових актів, результатом чого є прийняття управлінських рішень і вироблення індивідуальних юридичних приписів. Саме у процесі реалізації нормативно-правових актів виявляється їх недосконалість, що досить часто призводить до вироблення суб'єктами правозастосування пропозицій з унесення змін до нормативно-правових актів. Це свідчить не тільки про взаємозв'язок цих форм, а й взаємодію суб'єктів протидії організованій злочинності.

Правозастосовна діяльність полягає у повсякденній реалізації суб'єктами протидії організованій злочинності нормативно-правових актів, спрямованих на протидію організованій злочинності. За змістом, ознаками та цілями правозастосовну діяльність поділяють на дві форми: регулятивну та правоохоронну. За допомогою регулятивної форми правозастосовної діяльності вирішуються індивідуальні конкретні управлінські справи та питання організаційного, матеріально-технічного, соціально-культурного, внутрішнього та зовнішнього характеру, реалізуються права та законні інтереси працівників і громадян, які залучаються до протидії організованій злочинності [15, с. 78].

Стосовно укладання адміністративних договорів у юридичній літературі активно дискутуються питання щодо проблем адміністративного договору, який є одним із видів публічно-правових договорів та є заснованим на підставі норм адміністративного права і добровільної згоди волі двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких завжди виступає суб'єктом державної волі, угоду, яка започатковує, змінює і припиняє взаємні права і обов'язки його учасників [16, с. 33].

Серед фахівців поки що не існує спільної думки стосовно визначення предмета адміністративного договору. Найбільш вдалою, на наш погляд, є позиція В. Б. Авер'янова, який вважає помилковим підхід, відповідно до якого предметом договору є перерозподіл повноважень між учасниками договірних відносин, тобто між державними органами та посадовими особами, оскільки адміністративний договір означає не перерозподіл повноважень, а угоду між ними з приводу форм, способів і шляхів спільної реалізації цих повноважень, або координації зусиль для досягнення будь-яких результатів управлінської діяльності [9, с. 36; 17, с. 12].

Адміністративно-правові форми не можуть бути ефективними без належної організації виконання будь-якої із них. *Організаційна* форма має більш допоміжний характер і застосовується, по-перше, - на будь-якій стадії інших адміністративно-правових форм і, по-друге, - є самостійною при організації виконання прийнятих рішень. Наприклад, від організаційної форми залежить комплексність прийняття і виконання управлінських рішень, правильне визначення виконавців, розподіл компетенції і повноважень між суб'єктами протидії організованій злочинності, їх структурними підрозділами і окремими працівниками, не допускається дублювання функцій, забезпечується рівномірне і раціональне завантажування структурних підрозділів та їх працівників, забезпечується цілеспрямоване досягнення визначеної мети.

*Матеріально-технічна* форма застосовується для забезпечення діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності необхідною інформацією, матеріально-технічними, фінансовими та іншими ресурсами. Якщо серед науковців загально прийнято, що до цієї форми відноситься інформаційне забезпечення, то цілком логічним є віднесення до неї і проведення наукових досліджень, вивчення передового досвіду і використання цього арсеналу у повсякденній діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності. Інформаційне забезпечення супроводжує увесь процес діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності і особливо цінним є під час підготовки та прийняття управлінських рішень.

## **Висновок**

Підсумовуючи розгляд адміністративно-правових форм протидії організованій злочинності, доцільно відзначити, що ефективність діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, злагодженість їхньої діяльності, в повній мірі залежать від комплексного і ефективного використання зазначених форм. Їх сутність не має внутрішніх і зовнішніх протиріч, а тільки доповнюють одна одну. Використання окремої форми у відриві від інших позитивного результату у протидії організованій злочинності не принесе.

## **Література**

1. Юридична енциклопедія: у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. Київ: «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6: Т-Я. 768 с.
2. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Политиздат, 1991. 560 с.
3. Алімпієв А. І. Поняття та види форм забезпечення реалізації прав громадян в сфері зайнятості населення. *Форум права*. 2013. №3. С. 8-13.
4. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие. Харьков: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
5. Богуцкий В. В. Акты государственного управления: лекция. Харьков: Изд-во «СПАР-ТАК», 1996. 20 с.
6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / під ред. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондрантьєва. К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. 177 с.
7. Коваль Л. В. Адміністративне право України. К.: Основи, 1994. 154 с.
8. Грохольський В. Л. Форми державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2003. № 2. С. 38-44.
9. Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ. 2003. 312 с.
10. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: «Юрінком», 1998. 432 с.
11. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємодії

**АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто адміністративно-правові форми протидії організованій злочинності, за допомогою яких здійснюється вплив суб'єктів протидії організованій злочинності на об'єкти управління.

Проаналізовано думки науковців щодо поняття «форми», їх видів та поділу адміністративно-правових форм на правові і неправові. Визначається, що усі вони, у тій чи іншій мірі, є правовими. Розкрито зміст і сутність адміністративно-правових форм: 1) законотворчої (нормотворчої) діяльності; 2) правозастосовної діяльності; 3) укладення адміністративних договорів; 4) організаційної діяльності; 5) матеріально-технічного забезпечення.

Відзначено, що ефективність діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, злагодженість їхньої діяльності, залежать від комплексного і ефективного використання адміністративно-правових форм, які не мають внутрішніх і зовнішніх протиріч, а тільки доповнюють одна одну. Використання окремої форми, у відриві від інших, позитивного результату у протидії організованій злочинності не принесе.

Ключові слова: адміністративно-правові форми, управління, протидія організованій злочинності.

**SUMMARY**

The article is devoted to a rather important problem – administrative and legal forms of the organized crime prevention. It is determined that the form expresses not only the way in which any system can exist and develop, and the influence of the subjects of management on the objects of management in order to counteract the organized crime effectively is realized through administrative and legal forms.

Author analyzes scientific opinions related to the general theoretical understanding of the notion of "forms" and reveals his opinion on the understanding of administrative and legal forms of organized crime prevention.

It is also emphasized that such concepts as "forms of management", "forms of governance", "forms of public administration", "forms of management activity", "forms of administration" and others are being used in most scientific works and according to the author are interrelated as all of them have mutual basis which is management.

It is stressed that despite different scientific interpretations there are no diametrical opinions among scientists regarding to the notion of forms of management, and there are completely opposite views regarding to the types of management forms.

In particular, scholars' views on the division of administrative and legal forms into legal and non-legal are being analyzed in this article, and finally a conclusion has been made that all of them to some extent are legal. These administrative and legal forms are described by author as follows: 1) legislative (regulatory) activity (issuance of regulations); 2) law enforcement; 3) administrative contracting; 4) organizational activity; 5) logistical support.

The content and substance of certain legal and administrative forms have been disclosed by author regarding to their use by subjects of the organized crime prevention.

It is educed that the efficiency of the subjects of the organized crime prevention activity and the coherence of their activity fully depend on the integrated and effective appliance of legal and administrative forms, which do not have internal or external contradictions and complement each other. The use of a separate form in isolation from the other forms will not bear positive results in the organized crime prevention.

Key words: administrative and legal forms, management, organized crime prevention.

носин: монографія. Харків: Вид-во Університету внутрішніх справ, 1999. 299 с.

12. Гаєвський Б. А. Основи науки управління: навч. посібник. 2-ге вид. Київ: МАУП, 1998. 112 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

14. Габричидзе Б. Н., Елисеєв Б. П. Російське адміністративне право: учебник. М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРАМ, 1998. 622 с.

15. Грохольський В. Л. Управління діяльністю спеціальних підрозділів МВС України по боротьбі з організованою злочинністю: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 426 с.

16. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. Одеса: Юридична література, 2001. 304 с.

17. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. с. 8-13.