

УДК 351:63:27

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.30>**В. В. Марчук**<https://orcid.org/0000-0002-8545-9114>аспірант Київського університету інтелектуальної власності та права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ В УКРАЇНІ

У статті з'ясовано сутність принципів належного врядування при здійсненні публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні. Узагальнено, що вони базуються на високій меті щоб посадові та службові особи служили народу України, а не забезпечували приватний чи відомчий інтерес. Досягнути такого стану публічна адміністрація повинна, права та законні інтереси найбільш незахищених верств населення були ефективно забезпечені у публічний спосіб. Принципи належного врядування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю характеризується певними особливостями. Принцип відкритості при здійсненні публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю повинні бути відкритими та прозорими у своїх діях. Проте засади відкритості стосуються саме адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Що стосується оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, то у галузі кримінального процесу до певних стадій зберігається таємниця слідства. Принцип відповідальності означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю повинні нести відповідальність за свої дії та бути готовими брати на себе відповідальність за рішення, які вони приймають, що допомагає переконатися, що вони діють обдуманно та не приймають рішень, які можуть мати негативні наслідки для прав і свобод громадян.

**Ключові слова:** боротьба, відкритість, ефективність, належне врядування, організована злочинність, підзвітність, принципи, суб'єкт публічної адміністрації, узгодженість, участь.

**Актуальність дослідження.** Забезпечення належного правопорядку, безпеки та добробуту громадян не можливе, якщо в державі будуть існувати організовані групи, які діють за межами права. Коли така діяльність прямо порушує норми кримінального закону такі групи отримують назву організованих злочинних груп. Без ліквідації чи максимальній мінімізації їх діяльності будуть грубо порушуватися права і свободи громадян, право власності суб'єктів господарювання, нормальне функціонування публічного апарату. З організованою злочинністю державі треба постійно боротися правовими на організаційними засобами. Така боротьба має базуватися на певних високих цінностях. Щоб правова демократична дер-

жава, всіма своїми діями підкреслювала свою правову велеч та нікчемність організованих злочинних груп. Іншими словами боротьба з організованою злочинністю має базуватися та певних принципах.

В адміністративній діяльності суб'єктів публічної адміністрації принципи належного врядування в усіх державах-учасницях ЄС та Україні, яка набуває повноцінного статусу члена ЄС займають своє невід'ємне, похідне від принципу верховенства місце. Принципи належного врядування пронизують усю правову матерію публічного адміністрування, а у сфері боротьби з організованою злочинністю набувають специфічних особливостей. Розкриттю яких і буде присвячена ця стаття.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** До проблеми публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні звертались вчені правники А. Бова, І. Бородін, М. Гузела, О. Дніпров, Г. Жаровська, О. Іщенко, В. Калиновський, О. Кваша, В. Ковальський, О. Користін, М. Корнієнко, Д. Лазарєв, К. Марисюк, І. Марків, А. О. Максименко, Мельниченко, О. Несімко, І. Пшеничний, Є. Скулиш, Ю. Сорочик, Е. Федосов, Т. Чернадчук, С. Черних, О. Ткаля та ін. Проте, безпосередньо суспільні відносини сфери предмету нашого дослідження вони не аналізували. Їх наукові пошуки були зосереджені на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті полягає в тому щоб на основі теорії адміністративного права та діючого законодавства узагальнити об'єктивну сутність принципів належного врядування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю в Україні.

**Виклад основних положень.** В профільному Законі України 30 червня 1993 р. № 3341-ХІІ «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» визначено, що основними його завданнями є створення загальних правових і організаційних засад у сфері боротьби з організованою злочинністю, сприяння її попередженню та ліквідації (ст. 3). Визначено, що відносини, що виникають у сфері боротьби з організованою злочинністю між державними органами і фізичними та юридичними особами, будуються на принципах законності, справедливості та максимального забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (ст. 23) [1]. Одночасно, якщо аналізувати адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації в аналізованій сфері то неможливо обійти стороною засади Білої книги принципів належного врядування до них відносить: відкритість, участь, підзвітність, ефективність і узгодженість. В юридичній літературі з адміністративного права та державного управління виділяють інші додаткові принципи належного врядування. Однак ми здійснимо критичний аналіз саме п'яти названих із врахуванням специ-

фіки нашого дослідження. Кожен принцип виконує свою органічну роль для більш демократичного та ефективного забезпечення публічного адміністрування [2]. Названі принципи можна використовувати на всіх рівнях виконавчої влади – глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому, – вони зміцнюють демократію та верховенство права. Принципи належного врядування стосуються засад і практики, якими керуються суб'єкти публічної адміністрації при прийнятті рішень в боротьбі з організованою злочинністю.

Одним із ключових принципів належного управління в контексті публічного адміністрування та боротьби з організованою злочинністю є відкритість. На думку, О. Дніпрова, прозорість передбачає відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок; прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади. Відкритість і прозорість дозволяє кожному дізнатися про механізми ухвалення управлінських рішень та створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок. При цьому інформація щодо прийнятих рішень або з приводу реалізації державної політики, а також їх результати мають бути опубліковані на доступних платформах (зокрема в друкованих виданнях або веб-порталах) з метою інформування громадськості, яка має право здійснювати моніторинг та контроль за діяльністю влади [3]. Це означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю повинні бути відкритими та прозорими у своїх діях та прийнятті рішень, а також мають бути готові розкривати інформацію громадськості та підзвітним органам. Це допомагає переконатися, що суб'єкти владних повноважень мають діяти в найкращих інтересах громадськості та не беруть участі в корупції чи іншій незаконній діяльності.

Проте зазначені засади відкритості стосуються саме адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері боротьби з організованою злочинністю. Що стосується оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства,

то в цій сфері має зберігатися таємниця слідства. Відповідно матеріали кримінального провадження можуть бути розкриті зацікавленим особам (обвинувачуваному та його адвокатам) тільки після пред'явлення обвинувачення, а широкій громадськості в ході судового засідання та після винесення судового рішення. Адже, згідно з вимогами Кримінально процесуального кодексу України за загальним правилом, суд розглядає справи у відкритих засіданнях при громадянах, які не є учасниками процесу, при представниках засобів масової інформації, що мають вільний доступ до залу судового засідання. Крім того, слід зазначити що певні матеріали кримінальної справи не можуть бути публічно оприлюднені, якщо суд прийме рішення про судові засідання у закритій формі. Слухання справ у закритому засіданні суду здійснюється з додержанням усіх правил судочинства, при цьому вироки судів у всіх випадках проголошуються публічно. Закритий судовий розгляд здійснюється у випадках, коли відкрите слухання справи може створювати небезпеку розголошення державної або іншої захищеної законом таємниці. Крім того, з метою запобігання розголошенню відомостей про інтимні сторони життя осіб, які беруть участь у справі, та забезпечення безпеки осіб, взятих під захист, за мотивованою ухвалою суду допускається закритий судовий розгляд у справах про злочини осіб, які не досягли шістнадцятирічного віку, у справах про статеві злочини, а також в інших справах [4].

Іншим важливим принципом належного врядування є підзвітність. Згідно з яким, особи, які відповідно до покладених на них повноважень приймають міністративні рішення, підзвітні громадськості, а також зацікавленим сторонам. Принцип підзвітності базується на прозорості, яка виступає основою даного принципу. Своєю чергою прозорість будується на вільному виборі шляхів надходження інформації [3]. Це означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування повинні нести відповідальність за свої дії перед суспільством. Це допомагає переконатися, що вони діють згідно із законом і не зловживають своєю владою.

Так, офіс Генерального прокурора України регулярно звітує перед громадськістю про результати боротьби з організованою злочинністю. Зокрема, у своєму Звіті про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень 2022 р. Доводиться, що кількість організованих злочинних груп та злочинних організацій щодо яких здійснювалися розслідування кримінальних проваджень складало 90, з них за участю неповнолітніх – 1, з корумпованими зв'язками – 6, за участю влади та управління – 3, з міжрегіональними зв'язками – 13, транснаціональними зв'язками – 1, сформованих на етнічній основі – 6 [5].

Відповідальність є ще одним ключовим принципом належного управління. Це означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері боротьби з організованою злочинністю повинні нести відповідальність за свої дії та бути готовими брати на себе відповідальність за рішення, які вони приймають. Це допомагає переконатися, що вони діють обдуманно та не приймають рішень, які можуть мати негативні наслідки для громадськості [6]. В цьому контексті цікавими для розуміння місця і ролі принципів належного врядування в праві системі України буде доречним навести витяг з Постанови Верховного Суду від 16 жовтня 2019 р. № 460/762/16-ц. Зокрема в якому, колеґія суддів зазначає, що при розгляді цієї справи може бути враховано також рішення ЄСПЛ від 24.06.2003 в справі «Стретч проти Сполученого Королівства» та рішення ЄСПЛ від 20.10.2011 в справі «Рисовський проти України» щодо принципів застосування ст. 1 Першого протоколу до конвенції, зокрема щодо необхідності додержання принципу належного врядування при втручанні держави в право особи на мирне володіння своїм майном. Разом з тим у п. 71 рішення у справі «Рисовський проти України» ЄСПЛ зазначив, що принцип належного врядування, як правило, не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість. Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу

обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам. Разом з тим, потреба виправити допущену в минулому помилку не повинна непропорційним чином утручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу. Ризик будь-якої помилки держоргану має покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються. У контексті скасування помилково наданого права на майно принцип належного врядування може не лише покласти на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові. Ураховуючи наведене, В дійшов висновку, що намагання виправити допущену в минулому органом влади помилку не може мати наслідком непропорційне втручання в нове право відповідача та перекладати на нього всі негативні наслідки такої помилки, оскільки задоволення позову з формальних підстав покладатиме надмірний індивідуальний тягар на особу, яка володіє ділянкою протягом тривалого часу, а отже, порушить справедливий баланс інтересів сторін [7].

Принцип забезпечення участі громади у прийнятті рішень відноситься до ідеї, що громадськість повинен мати право голосу при прийнятті рішень, які стосуються їх самих та їх спільноти. Цей принцип є важливим у контексті публічне адміністрування боротьби з організованою злочинністю. Оскільки громадський контроль за суб'єктами публічної адміністрації які ведуть боротьбу з організованою злочинністю є провідною засадою недопущення зловживання ними наданими ними значних владних повноважень. Наприклад при Національному антикорупційному бюро України функціонує Рада громадського контролю, яка утворена відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Основними завданнями Ради громадського контролю є: здійснення цивільного контр-

олю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України; сприяння взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції [8].

Принцип ефективності та результативності, означає що суб'єкти публічного адміністрації при здійсненні боротьби з організованою злочинністю мають бути спрямовані на отримання максимально можливого позитивного реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів. Нераціональне використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї системи публічного адміністрування [6]. Найбільш наглядно ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень щодо боротьби з організованою злочинністю можна прослідкувати заглибившись в історичну ретроспективу. Так у своїй дисертації І. Маслій наводить статистику, що за 5 місяців 2012 р. спецпідрозділами по боротьбі з організованою злочинністю (які були ліквідовані в 2015 р.) було викрито 2062 злочини, з них: у бюджетній сфері – 313, у сфері державних (галузевих) цільових програм – 46, з коштами держбюджету – 205. Більшість викритих злочинів, вчинених у складі організованих груп та злочинних організацій, були з ознаками корупції – 124 (11,2 %) [9].

Принцип узгодженості означає що діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері боротьби з організованою злочинністю має легкозрозумілими для громадськості [10]. Що забезпечується прозорістю діяльності та роз'ясненням своєї діяльності органами, підрозділами та посадовими суб'єктами публічної адміністрації. Наприклад Прес-центр МВС України 16 травня 2022 р. роз'яснив громадськості, що з метою протидії організованій злочинності в поліції запроваджено механізм прийняття рішення щодо заборони в'їзду суб'єктам підвищеного злочинного впливу. А саме, Міністр внутрішніх справ України уповноважив підрозділи стратегічних розслідувань Національної поліції приймати рішення про заборону в'їзду в Укра-

їну іноземцям та особам без громадянства. Відповідний наказ МВС зареєстрований у Мін'юсті. Відтепер задля більш ефективної протидії транснаціональній та етнічній організованій злочинності Департамент стратегічних розслідувань Нацполіції має можливість ініціативно приймати рішення про заборону в'їзду на територію нашої держави особам категорій «вор в законі», «кримінальний авторитет», підконтрольним та наближеним до них особам. Крім того, підрозділи стратегічних розслідувань матимуть змогу мінімізувати вплив на життєздатність країни з боку проросійськи налаштованих категорій осіб, які мають намір дестабілізувати ситуацію як в окремих регіонах країни, так і в державі в цілому. Такий документ був прийнятий задля вчасного реагування, запобігання вчиненню злочинів та швидкого вирішення питань щодо недопущення в наші країні діяльності представників іноземного «криміналітету», їх спільників і спонсорів [11].

Отже, сутністю принципів належного врядування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю, є їх висока мета щоб посадові та службові особи служили народу України, а не забезпечували приватний чи відомчий інтерес. Досягнути такого стану публічна адміністрування щоб, права та законні інтереси найбільш незахищених верств населення були ефективно забезпечені у публічний спосіб. Принципи відкритості при здійсненні публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю означає, що суб'єкти які здійснюють публічне адміністрування у сфері публічного адміністрування боротьби з організованою злочинністю повинні бути відкритими та прозорими у своїх діях та прийнятті рішень, а також мають бути готові розкрити інформацію громадськості та підзвітним органам. Проте засади відкритості стосуються саме адміністративної діяльності суб'єктів. Що стосується оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, то у галузі кримінального процесу зберігається таємниця слідства.

#### Список використаної літератури:

1. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю.

- Закон України 30 червня 1993 р. № 3341-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. ст. 358.
- Біла книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариства. Брюссель, 2001. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bilaknyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf>
  - Дніпров О. Принципи належного врядування в сучасній системі. *Адміністративне право і процес*. 2021. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/1/20.pdf>
  - Кримінально процесуальний кодекс України. Верховна рада України. 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
  - Звіт про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень 2022 р. Офіс Генерального прокурора України. 2022. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-rezultatiborotbi-z-organizovanimi-grupami-ta-zlochinnimi-organizacijami-2>
  - Ткаля О. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. URL: [https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2\\_2020/part\\_2/26.pdf](https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/26.pdf)
  - Постанова Верховного Суду від 16 жовтня 2019 р. № 460/762/16-ц. *Закон і бізнес*. 2019. URL: [https://zib.com.ua/print/140745-vidpovidalnist\\_za\\_rizik\\_budya\\_koi\\_pomilki\\_derzhorganu\\_nese\\_d.html](https://zib.com.ua/print/140745-vidpovidalnist_za_rizik_budya_koi_pomilki_derzhorganu_nese_d.html)
  - Рада громадського контролю. НАБУ. 2022. <https://rgk-nabu.org/uk>
  - Маслій І. Інституційний механізм протидії криміналізації економіки: крапки кримінальне дослідження : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія, кримінально-виконавче право. Одеса, 2015. 229 арк.
  - Пухтецька А. Запровадження принципів та стандартів належного врядування у діяльності публічної адміністрації. 2010. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3840/Pukhtetska\\_Zaprovadzhennia\\_pryntsypiv.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3840/Pukhtetska_Zaprovadzhennia_pryntsypiv.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
  - Протидія організованій злочинності: в поліції запроваджено механізм прийняття рішення щодо заборони в'їзду суб'єктам підвищеного злочинного впливу. *Портал МВС України*. 2022. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/news/protidiya-organizovaniizlochinnosti-v-policiyi-zaprovadzenomexanizm-priinyattya-risennya-shhodo-zaboroni-vyizdu-subjektam-pidvishhenogo-zlochinnogo-vplyvu>

**Marchuk V. Principles of proper governance in the implementation of public administration of the fight against organized crime in Ukraine**

*Principles of proper governance in the implementation of public administration of the fight against organized crime in Ukraine. The article clarifies the essence of the principles of good governance in the implementation of public administration of the fight against organized crime in Ukraine. It is summarized that they are based on the high goal that officials and officials serve the people of Ukraine, and not ensure private or departmental interest. To achieve such a state of public administration that the rights and legitimate interests of the most vulnerable sections of the population are effectively ensured in a public manner. The principles of good governance in the field of public administration in the fight against organized crime are characterized by certain features. The principle of openness in the implementation of public administration of the fight against organized crime means that the entities that carry out public administration in the field of public administration of the fight against organized crime must be open and transparent in their actions. However, the principles of openness relate specifically to the administrative activities of public administration entities. As for operative investigative activity and pre-trial investigation, in the field of criminal proceedings, the secrecy of the investigation is kept up to certain stages. The principle of accountability means that public administration actors in the fight against organized crime must be accountable for their actions and be prepared to take responsibility for the decisions they make, which helps to ensure that they act deliberately and do not make decisions, which may have negative consequences for the rights and freedoms of citizens.*

**Key words:** *accountability, consistency, efficiency, good governance, openness, organized crime, participation, principles, struggle, subject of public administration.*