

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л.К. Фінансове право України. Навчальний посібник / за заг. ред. Л.К. Воронової. Київ : Правова єдність, 2009. 385 с.
2. Пацуркивский П.С. предмет и границы финансового права постсоциалистического государства. *Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства* : сборник научных докладов и сообщение за материалами международной научной конференции, 22–24 сентября 2003 г. Черновцы: Рута, 2003. С. 14
3. Воронова Л.К. Фінансове право України. Навчальний посібник / за заг. ред. Л.К. Воронової. Київ : Правова єдність, 2009. 385 с.
4. Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання : Монографія. Київ : КНТ, 2008. 200 с.
5. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-17/ed20100708>
7. Хошуляк В.В. Співвідношення науки фінансового права і фінансової науки. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наук. праць. 2011. Вип. 62. С. 146–152.
8. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.
9. Мамутов В.К. До питання про поняття приватного права. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 2. С. 58–61.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. С. 141.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-4/28>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE DEFINITION OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE

Гречанюк Р.В., к.ю.н., провідний науковий співробітник
Національна академія прокуратури України

У статті на основі аналізу наукових, а також нормативно-правових джерел здійснено наукову розробку визначення та особливостей адміністративної діяльності в Національному антикорупційному бюро України. Зазначено, що питання адміністративної діяльності незалежно від сфер її існування в сучасній правовій науці знаходиться на етапі первинної дискусії, адже сама концепція адміністративної діяльності потребує суттєвого обговорення та обґрунтування. Констатується відсутність наукових розробок питань адміністративної діяльності антикорупційних органів. Адміністративну діяльність у Національному антикорупційному бюро України розглянуто як систему адміністративних процедур (зумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади), що ґрунтується на нормах спеціального законодавства, а також відомчих регламентах, має професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер і спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури бюро та операційного менеджменту в ньому, необхідну для його сталого ефективного функціонування з метою попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, зарахованих до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Особливостями адміністративної діяльності в Національному антикорупційному бюро України визначено її професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер, а також розуміння її як сукупності адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів. Визначено ознаки, що відрізняють адміністративну діяльність від процесуальної, тобто тієї, що безпосередньо спрямована на досягнення визначених завдань та функцій, а також ознаку, що вказує на забезпечувальний характер адміністративної діяльності.

Ключові слова: адміністративна діяльність, запобігання корупції, протидія корупції, адміністративні процедури, Національне антикорупційне бюро України, управління.

In the article on the basis of the analysis of scientific as well as regulatory legal sources the scientific development of the definition and features of administrative activity in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine was carried out. It is noted that the issue of administrative activity, regardless of its spheres of existence in modern legal science, is at the stage of the primary discussion, since the very concept of administrative activity requires substantial discussion and substantiation. There is a lack of scientific developments in the issues of administrative activity of anti-corruption bodies. Administrative activity at the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is considered as a system of administrative procedures (stipulated by information-analytical, security, representation, control, jurisdictional powers of officials holding administrative positions), based on the norms of special legislation, as well as departmental regulations, is professional, executive-administrative, organizing, state-power character and is aimed at the organization of internal organization processes, the bureau's structure and operational management in it, necessary for its continued effective functioning in order to prevent, detect, terminate, investigate and disclose corruption offenses attributed to its jurisdiction, as well as to prevent the commission of new ones. The peculiarities of administrative activity in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are determined by its professional, executive, administrative, organizing, state-and-state character, as well as its understanding as a set of administrative procedures aimed at streamlining internal organizational processes. The signs distinguishing administrative activity from procedural, that is, directly aimed at the achievement of certain tasks and functions, as well as a sign indicating the security nature of administrative activity, are determined.

Key words: administrative activity, prevention of corruption, counteraction to corruption, administrative procedures, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, management.

Продовження антикорупційної реформи потребує системного аналізу і наукового обґрунтування різних напрямів діяльності спеціально уповноважених органів, головним призначенням яких є запобігання та припинення явищ корупції. У наукових роботах досить широко та якісно аналізуються питання форм та методів протидії корупції, її правові механізми та регулятори. Проте питання ефективної

організації функціонування самих суб'єктів запобігання та протидії корупції досить часто відходять на другий план. Крім того, питання адміністративної діяльності незалежно від сфер її існування в сучасній правовій науці знаходиться на етапі первинної дискусії, адже сама концепція адміністративної діяльності потребує суттєвого обговорення та обґрунтування. Зокрема, можемо констатувати відсутність

наукових розробок питань адміністративної діяльності антикорупційних органів, тому проблема обґрунтування визначення адміністративної діяльності в системі антикорупційних органів та Національному антикорупційному бюро України (далі НАБУ), зокрема, є безумовно актуальною.

Проблема правового забезпечення антикорупційної діяльності була і залишається важливим завданням правової науки. Ця проблема є міжгалузєвою і передбачає різні підходи до її вирішення. Зокрема, можемо зазначити роботи фахівців із кримінального права та процесу, кримінології, адміністративного права. Треба виокремити наукові праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галая, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загинеї, В. Колпакова, І. Козьякова, М. Мельника, Н. Рибалки, С. Рогульського, Р. Тучак, М. Хавронюка, О. Шемякіна, О. Ярмиша, Н. Ярмиш та інших. Проте аспект адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається мало дослідженим.

Метою статті є розробка визначення та особливостей адміністративної діяльності в Національному антикорупційному бюро України.

Розбудова системи антикорупційних органів стала обов'язковою вимогою для збереження та розвитку України як демократичної, незалежної та правової держави, яка визначає права людини пріоритетом свого функціонування. Історичний поступ та еволюція правового забезпечення запобігання корупційним проявам у державі, на жаль, засвідчила неспроможність без радикальних кроків досягати швидких та ефективних результатів. Наслідком цього є поява спеціалізованих антикорупційних інституцій, які, доповнюючи один одного, мають системно та оперативно змінити ситуацію у сфері запобігання корупції на краще. Ключовим органом у цій системі є Національне антикорупційне бюро України.

Підтвердженням існування проблем в інституційній побудові системи антикорупційної діяльності держави є позиція М.І. Мельника, який зауважує, що через недосконалість чинного законодавства відповідальність за результати проведеної роботи з питань боротьби з корупцією розподілялася між відомствами, які мали власну вертикаль управління та, зрештою, фактично залежали від політичного керівництва держави. За таких обставин процес виявлення корупційних діянь серед посадовців найвищого рівня був неефективним, а статистичні показники роботи правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції не завжди відповідали реальному стану справ на окресленому напрямі правоохоронної діяльності. Водночас ефективна протидія корупції потребує системного підходу, поєднання профілактичних, правоохоронних та репресивних заходів, чітко визначених пріоритетів та її належного забезпечення (кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, матеріально-технічного тощо). Ігнорування хоча б однієї з цих складових частин суттєвим чином знижує ефективність антикорупційної діяльності в державі [1, с. 24]. Зі свого боку, Н.В. Шинкаренко також констатує, що створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування. Створення НАБУ має стати однією зі складових частин чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією [2, с. 77]. Дійсно, правильна організація діяльності, що передбачає належне матеріально-технічне, кадрове, інформаційне, управлінське забезпечення, є запорукою сталого та поступального розвитку, а також системного виконання встановлених завдань та реалізації визначених функцій.

Національне антикорупційне бюро України є новоствореним вітчизняним правоохоронним органом, на який покладено завдання забезпечувати виконання антикорупційної політики шляхом попередження, розслідування та розкриття корупційних правопорушень. Основними

функціями Національного антикорупційного бюро України визначають правоохоронну, оперативно-розшукову, функцію досудового слідства та превентивну функцію, а також допоміжні функції, серед яких є функція зв'язків із громадськістю, функція управління персоналом, функції матеріального забезпечення та здійснення юридичних дій [3, с. 144]. НАБУ нині є провідною інституційною гарантією забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні, а боротьба з корупцією в Україні є важливим напрямом здійснення державної політики, що водночас підтверджується еволюцією національного законодавства та міжнародного співробітництва у цій сфері. Формування нових антикорупційних органів в Україні, зокрема Національного антикорупційного бюро України як інституційної гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, є важливим кроком до якісного покращення стану забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні [4, с. 84]. Усі означені наукові сентенції характеризують головне призначення цієї інституції в механізмі запобігання та протидії корупційній злочинності. Ці ж характеристики закріплені в Законі «Про Національне антикорупційне бюро України», ст. 1 якого передбачає, що Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці [5]. Ця стаття визначає загальний правовий статус НАБУ. Для нашого дослідження принциповим є з'ясування адміністративно-правового статусу, адже саме в його структурі присутні окремі аспекти адміністративної діяльності. Підтвердженням цього твердження є думка Р.С. Мельника, який зауважує, що зміст та межі діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації визначається такими нормативно визначеними критеріями:

- мета й завдання діяльності суб'єкта публічної адміністрації – цільовий компонент правового статусу;
 - внутрішній устрій суб'єкта публічної адміністрації та його зовнішня організаційна форма існування – організаційно-структурний компонент;
 - повноваження суб'єкта публічної адміністрації та його функції, необхідні для досягнення поставленої перед ним мети та вирішення завдань, – компетенція [6, с. 172].
- Отже, адміністративно-правовим статусом НАБУ, на думку Ю.М. Комарової, варто вважати сукупність таких елементів, як мета створення, місце в системі публічної адміністрації, принципи діяльності, структура, завдання, функції, права, обов'язки, юридична відповідальність, особливості взаємодії з іншими суб'єктами [7, с. 8].

Зі свого боку, О. Скомаров адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України визначає як частину загального правового статусу спеціального органу правопорядку, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, який характеризує його права, обов'язки, відповідальність як учасника відносин публічного управління, визначає його місце у правоохоронній системі держави, а також характеризує засади його внутрішньої організації та управління [8, с. 42]. Таке авторське визначення загалом досить правильно характеризує адміністративно-правовий статус НАБУ за виключенням того, що бюро є правоохоронним органом, а не органом правопорядку. Важливістю з'ясування структури адміністративно-правового статусу НАБУ дає нам змогу говорити про наявність усіх елемен-

тів, що характеризують цей орган як частину не тільки правоохоронної системи, але й системи юридичних осіб публічного права. Саме остання характеристика дає нам змогу визначати особливості та специфічні риси адміністративної діяльності в НАБУ.

За інформацією Енциклопедії сучасної України, адміністративна діяльність – визначена законом чи конституцією країни різного роду розпорядча діяльність органів державного управління, виконавчої влади, керівних органів закладів, підприємств, організацій [9]. Найчастіше категорія адміністративної діяльності застосовується для характеристики окремого напрямку діяльності органів внутрішніх справ і Національної поліції зокрема.

Наприклад, адміністративна діяльність Національної поліції – це виконавчо-розпорядча, державно-владна діяльність з організації та здійснення Національною поліцією функцій з охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження й припинення правопорушень адміністративно-правовими засобами та надання публічно-сервісних послуг [10, с. 8].

Ширшим і, на нашу думку, правильнішим є підхід О.Г. Мартинюка, який концепцію адміністративної діяльності органів прокуратури зумовлює розумінням її як комплексного явища, що:

- ґрунтується на правових нормах спеціалізованих законів та нормативно-правових актах підзаконного характеру;

- є сукупністю адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів у системі прокуратури, процесів кадрового менеджменту в цій системі, а також взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями;

- забезпечує реалізацію адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури (дисциплінарні провадження, запобігання проявам недобросовісності тощо);

- формує основу для реалізації конституційних функцій прокуратури, а також участі як суб'єкта адміністративного процесу, шляхом чіткої регламентації дій прокурорів та інших працівників, прийняття належних управлінських та інших процесуальних рішень, розгляду звернень тощо;
- має професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер [11, с. 12].

Національне антикорупційне бюро є першим в історії незалежної України національним антикорупційним правоохоронним органом, що має широкі повноваження з попередження, виявлення припинення розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його

підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Особливістю адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України є те, що цей правоохоронний орган не входить до жодної з гілок влади, має основним завданням протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці. З метою досягнень цілей і завдань створення правоохоронного органу його наділено відповідними владними повноваженнями, які умовно поділяються на інформаційно-аналітичні, забезпечувальні, представницькі та контрольні [8, с. 48–49].

Зважаючи на означене, адміністративна діяльність у Національному антикорупційному бюро України має розглядатись як система адміністративних процедур (зумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади), що ґрунтується на нормах спеціального законодавства, а також відомчих регламентах, має професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер і спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури бюро та операційного менеджменту в ньому, необхідну для його сталого ефективного функціонування з метою попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Особливостями адміністративної діяльності НАБУ є те, що вона:

- традиційно для концептуального розуміння адміністративної діяльності має професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер, адже здійснюється посадовцями НАБУ, що обіймають адміністративні посади. Для управлінців у системі НАБУ встановлені підвищені, порівняно з іншими категоріями посад, вимоги, що зумовлює наявність певного досвіду, професійних, моральних якостей тощо.

- є сукупністю адміністративних процедур, яка спрямована на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури бюро та операційного менеджменту. Саме ця характеристика відрізняє адміністративну діяльність від процесуальної, тобто тієї, що безпосередньо спрямована на досягнення визначених завдань та функцій. Вона також свідчить про забезпечувальний характер адміністративної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 40 с.
2. Шинкаренко Н.В. Національне антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Вип. 2(11). С. 74–77. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v2_2016/18.pdf
3. Коротич І.І. Функції Національного антикорупційного бюро України: поняття, зміст та сутність. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3-2. Том 3. С. 142–145. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo03-2/part_3/36.pdf
4. Пилип Я.Ю. Національне антикорупційне бюро України як інституційна гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. *Visegrad journal on human rights*. 2015. 3/2. С. 79–86. URL: http://vjhr.sk/archive/2015_3_2/16.pdf
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
6. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право. Навчальний посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
7. Комарова Ю.М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2018. 18 с.
8. Скомаров О.В. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2017. 214 с.
9. Адміністративна діяльність. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42668
10. Адміністративна діяльність Національної поліції : Навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глуховеря. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
11. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2018. 20 с.