

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2019.8.10>

Гречанюк Р.В.

к.ю.н.,

провідний науковий співробітник

Національна академія прокуратури України

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Інституалізація системи антикорупційних органів доходить свого завершення зі створенням Вищого антикорупційного суду України і передбачає задоволення очікувань суспільства, пов'язаних зі зменшенням явища корупції, посиленням дисципліни і законності в публічно-правовій сфері і побудовою принципово нових відносин між громадянами та державою. Проблеми антикорупційної діяльності, розбудови та правового статусу системи її суб'єктів, окремих механізмів та способів досить часто є предметом та об'єктом самостійних наукових досліджень, проте в сучасних умовах реформ багатьох сфер, всі вони знаходять своє місце в системі наукових розробок і віднаходять грані власної актуальності. На фоні означеного ми констатуємо відсутність, за деякими винятками, системних наукових досліджень питань адміністративної діяльності в системі антикорупційних органів, що зумовлено відразу декількома факторами, серед яких є відсутність єдиного підходу до розуміння концепції адміністративної діяльності в правоохоронних органах в цілому, необхідність використання вже напрацьованого адміністративно-правовою наукою інструментарію в діяльності системи антикорупційних органів, що покращить якість їхньої діяльності. Усе зазначене свідчить про актуальність обраної проблеми.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Розробка правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається важливим завданням правової науки. Серед інших потрібно відзначити нау-

кові праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галая, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загиной, В. Колпакова, І. Козякова, 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 недостатньо дослідженим.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є розробка визначення та особливостей адміністративної діяльності антикорупційних органів України.

Виклад основного матеріалу. Корупція існує в будь-якому суспільстві, хоча існують різні рівні прийняття корупції населенням різних країн. Спільним є те, що в цілому сама корупція як явище засуджується в будь-якій культурі. Це підтверджується тим, що більшість країн прийняли антикорупційне законодавство. Часте вживання слова «корупція» (у багатьох мовах) є доказом того, що корупція піддається осуду. Таким чином, термін вже існує, ним можна описати найрізноманітніші ситуації [1, с. 9]. Держава одним із пріоритетів визначає подолання цього ганебного явища, однак ефективність цієї діяльності та її результативність може бути забезпечена тільки шляхом якісної організації та злагоджених кроків спеціально уповноважених на те інституцій. Сьогодні, на жаль, можемо бачити недостатнє розуміння з їхнього боку важливості правильного використання наданих державою повноважень, сил та засобів, що часто призводить до непорозумінь, а найгірше, до зловживань та протистояння.

Серед теоретичних питань, пов'язаних із існуванням явища корупції, слід звернути увагу на те, що серед багатьох усталених для науки визначень недостатньо розробленим залишається, як не дивно, визначення антикорупційної діяльності, адже вона характеризується через систему запобігання, припинення, протидії, боротьби тощо. Водночас слід звернути увагу, що у багатьох документах таке формулювання використовується. Наприклад, в антикорупційних програмах органів влади призначаються відповідальні особи за здійснення антикорупційної діяльності, хоча далі за текстом ідеться про систему заходів із запобігання, припинення або протидії корупції. Отже, антикорупційна діяльність прямо зумовлена системою заходів, які необхідно здійснити задля запобігання та протидії корупції.

З огляду на це можна згадати позицію С.М. Івасенка, який доводить, що потужним інструментом протидії корупції в сучасних умовах є проактивний підхід, який на відміну від традиційного реактивного управління базується на ідеї завчасного попередження проблем та негараздів, скоєння правопорушень, зокрема і корупційних деліктів як всередині організації, так і в зовнішньому середовищі завдяки таким чинникам: а) гуманістичному особистісно орієнтованому підходу до працівників правоохоронної організації; б) оптимізації усіх компонентів системи роботи з персоналом (психологічному відбору, мотивації, оцінці діяльності, навчанню, особистісному розвитку управлінців і працівників, плануванню їх життя, кар'єри та діяльності; в) організації ефективної командної роботи та лідерства в правоохоронному підрозділі; г) налагодженню ефективної системи міжособистісних відносин серед персоналу [2, с. 167]. М.В. Романов засобами антикорупційної діяльності називає конкретні механізми і способи, за допомогою яких суб'єкти антикорупційної діяльності, а також інші особи впливають на корупційно ризикові сфери суспільних

відносин з метою нейтралізації корупційних проявів. Отже, йдеться про такі види діяльності, які роблять неможливими або значно ускладнюють виникнення корупційних діянь [3, с. 60]. З огляду на дискусію, що породжена науковцями, триває в багатьох наукових працях і стосується співвідношення та визначення рівня ефективності системи запобігання чи системи протидії корупції, ми вважаємо ширшою та правильнішою у використанні саме першу категорію, адже і її етимологія і заходи, що нею передбачаються, забезпечують застосування більшого інструментарію, здатного реально зменшувати корупційні прояви та явища. Отже, *антикорупційна діяльність – це система заходів, що визначені в нормах антикорупційного законодавства або сформовані внаслідок локальної нормотворчості (наприклад, у відомчих антикорупційних програмах), застосовуються спеціально уповноваженими на те суб'єктами і спрямовані на запобігання корупційних і пов'язаних з ними явищ.*

Згідно із законом спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – це органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [4]. Кожен із цих суб'єктів здійснює власні функції та спрямовує свою діяльність на досягнення певних завдань, проте усі вони є управлінськими системами, які передбачають упорядкування внутрішньої організації, а також інших адміністративних процесів.

Розглянемо наявні підходи до адміністративної діяльності в цих органах, принагідно також зауважимо, що в наукових працях досі немає усталеної позиції щодо її природи. Принаймні нам відомі характеристики адміністративної діяльності в органах прокуратури, органах внутрішніх справ.

Так, О.Г. Мартинюк зазначає, що концепція адміністративної діяльності органів прокуратури зумовлена розумінням її як комплексного явища, що має такі особливості:

– 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 недоброчесності 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 [5].

Нам вкрай імпонує такий підхід автора, адже він має розширювальний характер і передбачає характеристику природи адміністративної діяльності не тільки як системи виконавчо-розпорядчих дій, але й інших, пов'язаних із організаційним та управлінським процесом заходів, що здатні забезпечити стале функціонування певного органу і якісне досягнення мети його діяльності.

Найбільша кількість наукових розробок адміністративної діяльності характерна саме для органів Національної поліції (органів внутрішніх справ для більш ранніх наукових робіт).

Адміністративна діяльність органів поліції - це урегульована нормами адміністративного права державно-владна, підзаконна, організаційно-розпорядча діяльність, спрямована на таке:

а) надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинам та

іншим правопорушенням, надання послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

б) впорядкування внутрішньосистемних поліцейських відносин та забезпечення чіткої організації і функціонування всієї системи підрозділів і служб Національної поліції України [6, с. 16].

Адміністративна діяльність патрульної поліції розглядається Р. Пилиповим як заснований на принципах моралі та врегульований нормами права автономний вид діяльності патрульної поліції, спрямований на забезпечення шляхом використання специфічних форм і методів внутрішньої організаційної діяльності функціонування підрозділів і реалізацію ними в межах своєї компетенції зовнішніх адміністративно-процедурних і адміністративно-юрисдикційних повноважень [7]. Отже, адміністративна діяльність визначається як напрямок функціонування, що через врегулювання внутрішньоорганізаційних процесів покликана забезпечити реалізацію функцій та в цілому свого призначення. Проте, як видно із визначення та і аналізу наукових та нормативних джерел, специфікації адміністративної діяльності щодо забезпечення антикорупційної діяльності не спостерігається.

Висновки. Розглядаючи інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, ми засвідчуємо відсутність визначень адміністративної діяльності. Тому, на наш погляд, адміністративна діяльність антикорупційних органів повинна розглядатись як система адміністративних процедур, зумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади в цих органах, що ґрунтується на нормах спеціального законодавства, а також нормах відомчих документів, має професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер і спрямовується

на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці із іншими зацікавленими суб'єктами, необхідної для їхнього сталого ефективного функціонування з метою виконання завдань та реалізації їхніх функцій.

З огляду на таке визначення вважаємо за можливе формування теоретико-категоріального апарату щодо конкретно взятих антикорупційних органів. Слід наголосити, що, попри здебільшого забезпечувальну та управ-

лінську природу адміністративної діяльності, можемо прямо говорити про чітко визначену її спрямованість на здійснення антикорупційних заходів, їхню ефективність та якість. Формування шаблону визначення адміністративної діяльності в антикорупційних органах має важливе значення для формування системи перспективних наукових розробок у цій галузі, адже створює нові маркери дискусії у сфері адміністративно-правового забезпечення функціонування системи антикорупційних органів.

Анотація

У статті на основі аналізу наукових, а також нормативно-правових джерел здійснено наукову розробку визначення адміністративної діяльності в антикорупційних органах України. Зазначено, що питання адміністративної діяльності незалежно від сфер її існування в сучасній правовій науці перебуває на етапі первинної дискусії, адже сама концепція адміністративної діяльності потребує суттєвого обговорення та обґрунтування. Констатується відсутність наукових розробок з питань адміністративної діяльності антикорупційних органів. Антикорупційна діяльність схарактеризована як система заходів, що визначені в нормах антикорупційного законодавства або сформовані внаслідок локальної нормотворчості (наприклад, у відомчих антикорупційних програмах), застосовуються спеціально уповноваженими на те суб'єктами і спрямовані на запобігання корупційних і пов'язаних з ними явищ. Адміністративна діяльність антикорупційних органів визначена як система адміністративних процедур, зумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади в цих органах, що ґрунтується на нормах спеціального законодавства, а також нормах відомчих документів, має професійний, виконавчо-розпорядчий, організуючий, державно-владний характер і спрямовується на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці із іншими зацікавленими суб'єктами, необхідної для їхнього сталого ефективного функціонування з метою виконання завдань та реалізації їхніх функцій. Акцентовано, що, попри забезпечувальну та управлінську природу адміністративної діяльності, необхідно говорити про чітко визначену її спрямованість на здійснення антикорупційних заходів, їхню ефективність та якість.

Ключові слова: адміністративна діяльність, антикорупційна діяльність, запобігання корупції, протидія корупції, адміністративні процедури, антикорупційні органи, управління.

Hrechaniuk R.V. To the question on the concept of administrative activity of anti-corruption bodies of Ukraine

Summary

In the article on the basis of the analysis of scientific as well as normative and legal sources the scientific development of the definition of administrative activity in anti-corruption bodies 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. Anticorruption activities are defined as a system of measures defined in the anti-corruption legislation or formed as a result of local rule-making (for example, in departmental anti-corruption programs), are applied specifically to those entities and are aimed at preventing corruption and related phenomena. The administrative activity of anti-corruption bodies is defined as the system of administrative procedures, stipulated by information-analytical, security, representation, control, jurisdictional powers of officials who occupy administrative positions in these bodies, based on the norms of special legislation, as well as the norms of departmental documents, is professional, executive-administrative, organizing, state-power character and is directed to the organization of internal organization processes, construction the structure of these bodies and operational management in them, and the establishment of cooperation with other stakeholders, necessary for their continued effective functioning in order to achieve the objectives and implement their functions. It is emphasized that regardless of the administrative and administrative nature of administrative activity, it is necessary to talk about its clear focus on the implementation of anti-corruption measures, their effectiveness and quality.

Key words: administrative activity, anti-corruption activity, prevention of corruption, counteraction to corruption, administrative procedures, anti-corruption bodies, management.

Список використаних джерел:

1. Основные концепции антикоррупционной деятельности : учебное пособие. Москва : МГИМО (У) МИД России, 2014. 206 с. URL: <https://rm.coe.int/16806efe98>.
2. Івасенко С.М. Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.01. Київ, 2015, 200 с.
3. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Мартинюк О. Поняття адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 29–33.
6. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки ; [О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.
7. Пилипів Р. Новий погляд на класифікацію форм та методів адміністративної діяльності патрульної поліції за законодавством України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5 (2). С.125–131.