

УДК 342.9

Р. С. Осипчук
аспірант

Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Політичні та суспільні перетворення, що відбулися в Україні внаслідок революційних подій 2014 року, зумовили подальше оновлення антикорупційного законодавства та запровадження спеціалізованих антикорупційних інституцій, які мали стати рушійною силою для досягнення стратегічної мети – подолання корупції як системного явища, що загрожує національній безпеці.

Чільне місце в системі новостворених органів посідає НАБУ як державний правоохоронний орган нової формації, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Необхідність створення такого спеціалізованого правоохоронного органу з боротьби проти корупції передбачено також міжнародними договорами ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями України з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО), а також визначено Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.

Узагальнення міжнародного досвіду створення та діяльності спеціалізованих антикорупційних органів вказує на низку переваг і недоліків від створення окремого антикорупційного органу.

До позитивів, зокрема, належить:

1) можливість досягнення високого ступеню спеціалізації та професіоналізму;

2) можливість позбавлення можливості неправомірних впливів (зокрема корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності;

3) високий рівень громадської довіри;

4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша паперу, що дуже складно у випадку з існуючими правоохоронними органами через корупцію тощо.

Найбільшими недоліками вважаються:

1) підвищені адміністративні витрати;

2) наявність ізоляваності та певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами;

3) зниження авторитету інших органів, що не належать до структури антикорупційного агентства.

Однак створення спеціалізованого антикорупційного органу є доцільним і виправданим у тих країнах, де корупція є настільки поширеною, що чинну систему правоохоронних органів неможливо адаптувати для впровадження необхідних антикорупційних реформ [1].

Водночас інституційна незалежність та операційна спроможність цього правоохоронного органу багато у чому залежать від здатності ефективно запобігати та протидіяти зовнішнім та внутрішнім чинникам, передусім політичного та корупційного характеру, які можуть послабити його антикорупційний потенціал, знижити репутацію органу та дискредитувати саму ідею створення спеціалізованих антикорупційних інституцій.

Для визначення оптимальної моделі системи організаційно-управлінських заходів, які здатні забезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування, є доцільним дослідити особливості адміністративно-правового статусу НАБУ, який надасть розуміння місця НАБУ в системі органів державної влади, його завдань та обсягу повноважень.

Досліджуючи наукові погляди щодо розуміння поняття «адміністративно-правовий статус», варто зазначити, що серед науковців немає єдиної позиції щодо його визначення. Так, В. Б. Авер'янов зазначав, що головною складовою змісту правового статусу кожного органу є компетенція (права і обов'язки), яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [2, с. 247]. Аналогічна позиція міститься у підручнику «Адміністративне право України», де адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначається через такі елементи як функції, завдання, компетенція [3, с. 82-94].

О.М. Бандурка елементами адміністративно-правового статусу визначає адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [4, с. 97].

На багатозначність та багатоелементність категорії адміністративно-правовий статус звертає увагу Н.В. Гречанюк, на думку якого адміністра-

тивно-правовий статус складається з таких основних елементів як завдання і цілі, компетенція, повноваження, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності органу [5, с. 62].

С. А. Подоляка наголошує, що адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури є у першу чергу сукупністю прав та обов'язків цих суб'єктів та похідних від них елементів таких як компетенція, відповідальність, роль у механізмі антикорупційної діяльності тощо [6].

С. Л. Курило вважає, що під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії слід розуміти їхнє положення (становище) у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема, ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [7].

Доктринальні підходи щодо визначення складових адміністративно-правового статусу були уточнені у рамках дисертаційних досліджень адміністративно-правових статусів органів державної влади.

Зокрема, О. О. Бригінець зазначає, що компоненти адміністративно-правового статусу державної податкової служби України слід визначити наступним чином:

1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції здійснення цього органу державної влади.

2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість.

3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно: прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також право видавати певні акти: підвідомчість, правове закріплення об'єктів, предметів. справ, на які поширюються владні повноваження [8, с. 16].

С. Р. Павелків, пропонує розглядати адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства як зовнішній вираз діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері, який, в свою чергу, складається з певних блоків, елементів, зокрема: цільового блоку (принципи, мета, завдання та функції органів публічної адміністрації) та компетенційного блоку (права, обов'язки, відповідальність даних органів) [9, с. 12].

О. В. Ткаченко, вважає, що під адміністративно-правовим статусом правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням слід розуміти сукупність законодавчо визначених елементів, які характеризують положення відповідного органу державної влади у відповідній системі. До таких елементів слід віднести: завдання правоохоронних органів у сфері протидії корупційним правопорушенням; повноваження; гарантії їх діяльності [10, с. 43-44].

Зауважимо, що в останні роки адміністративно-правовий статус НАБУ був предметом досліджень у низці наукових робіт дисертаційного та монографічного рівня.

О. В. Скомаров та Н.О. Рибалка у монографічному дослідженні «Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти» до основних елементів адміністративно-правового статусу відносять: завдання та цілі, повноваження та компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності органу.

При цьому особливістю адміністративно-правового статусу НАБУ вони визначають те, що даний 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 [11, с. 38, 44].

В. Г. Козленко у рамках дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» доходить висновку, що НАБУ є державним органом зі спеціальним статусом та не вписується в стандартну модель поділу влади на три гілки. Національне бюро не наділено повноваженнями з прийняття законів та здійснення правосуддя. Хоча воно і не є суб'єктом законодавчої ініціативи, його роль у розробці підзаконних нормативно-правових актів є беззаперечною. Найближчим часом слід очікувати ряд пропозицій з оновлення нормативно-правової бази у сфері запобігання корупції, що буде ініціюватися саме НАБУ.

Крім того, цей правоохоронний орган сприяє відправленню правосуддя, здійснюючи свої повноваження. Не може НАБУ бути віднесеним до органів державної виконавчої влади, оскільки створюється Президентом України, який не є органом виконавчої влади за чинною Конституцією. Досліджуваний орган є підзвітним законодавчій та виконавчій владі, а також Президенту, а підконтрольним – Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, що не характерно для органів виконавчої влади. Все це дозволяє віднести НАБУ до органів зі спеціальним статусом [12, с. 15].

За результатами опрацювання теоретичних джерел та аналізу законодавства, ми поділяємо дослідницьку позицію щодо виділення наступних ознак правоохоронного органу:

1. Правоохоронний орган уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Як правило, це спеціальний закон, присвячений завданням організації та діяльності цього органу.

2. Правоохоронний орган здійснює свою діяльність із додержанням встановлених законом правил та процедур. Порушення цих правил працівниками правоохоронних органів тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність.

3. Правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Названі заходи відрізняються один від одного залежно від компетенції органу та тяжкості вчиненого правопорушення.

4. Законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання названих рішень становить самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність [13, с. 145-150, с. 149].

Визначені особливості адміністративно-правового статусу НАБУ дозволяють сформулювати оптимальні параметри моделі системи організаційно-управлінських заходів, які здатні убезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування.

Оскільки НАБУ є сучасним державним органом нової формації, орієнтованим на інноваційне втілення в управлінську сферу кращих світових практик, мобільність та гнучкість рішень та дій якого не обтяжуються бюрократичним тягарем багаторічного функціонування та тотальною зарегульованістю управлінських процесів, зазначена модель має відповідати прогресивним тенденціям та міжнародним стандартам у сфері антикорупційного менеджменту.

Ключовими елементами такої моделі мають бути системність та взаємна інтегрованість антикорупційних заходів та заходів внутрішнього контролю, які забезпечують інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ. Як флагман антикорупційного руху НАБУ має впроваджувати нові підходи та поширювати свій позитивний досвід у сфері запобігання та протидії корупції серед органів публічної влади та у суспільстві.

Література

1. Спеціалізовані інституції у боротьбі проти корупції: огляд моделей [Електронний ресурс] / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Єв-

ропи і Центральної Азії ; OECD, 2007. – С. 18, 19. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.

2. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Ю-ре», 2002. – 668 с.

3. Адміністративне право України: [підруч.] І за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.

4. Адміністративне право України: підручник / [Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Гуменюк В. А. та ін.]; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 480 с.

5. Гречанюк Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. № 9-1. С. 62–64.

6. Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 160–165. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_29.pdf.

7. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку / С. Л. Курило // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 523–526 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12kcltgp.pdf>

8. Британець О.О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.О. Бригінець. – Ірпінь, 2011. – 22 с.

9. Павелків С.Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 І С.Р. Павелків. – К., 2013. – 22 с.

10. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові заходи протидії корупції і органах внутрішніх справ. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет внутрішніх справ, Київ, 2008. – С. 43-44.

11. Скомаров О.В., Рибалка Н.О. Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти. Монографія. – К.: «Видавничий дім «Артек», 2017. – 209 с.

12. Козленко В. Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжрегіональна академія управління персоналом, Київ, 2016. – С. 15.

13. Загуменна Ю.О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності // Загуменна Ю.О. Право і безпека № 3 (35), 2010, С. 145-150.

Анотація

Осипчук Р. С. Особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. – Стаття.

В статті надано аналіз особливостей адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. За результатами опрацювання теоре-

тичних джерел та аналізу законодавства, підтримано дослідницьку позицію щодо виділення наступних ознак правоохоронного органу: правоохоронний орган уповноважується законом для здійснення правоохоронної діяльності. Як правило, це спеціальний закон, присвячений завданням організації та діяльності цього органу; правоохоронний орган здійснює свою діяльність із додержанням встановлених законом правил та процедур. Порушення цих правил працівниками правоохоронних органів тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну або кримінальну відповідальність; правоохоронні органи у своїй діяльності мають право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення. Названі заходи відрізняються один від одного залежно від компетенції органу та тяжкості вчиненого правопорушення; законні та обґрунтовані рішення, прийняті державними органами, обов'язкові для виконання посадовими особами та громадянами. Невиконання названих рішень становить самостійне правопорушення, що тягне за собою додаткову відповідальність.

Зроблено висновок, що визначені особливості адміністративно-правового статусу НАБУ дозволяють сформулювати оптимальні параметри моделі системи організаційно-управлінських заходів, які здатні убезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування. Оскільки НАБУ є сучасним державним органом нової формації, орієнтованим на інноваційне втілення в управлінську сферу кращих світових практик, мобільність та гнучкість рішень та дій якого не обтяжуються бюрократичним тягарем багаторічного функціонування та тотальною зарегульованістю управлінських процесів, зазначена модель має відповідати прогресивним тенденціям та міжнародним стандартам у сфері антикорупційного менеджменту.

Вказано, що ключовими елементами такої моделі мають бути системність та взаємна інтегрованість антикорупційних заходів та заходів внутрішнього контролю, які забезпечують інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ. Як флагман антикорупційного руху НАБУ має впроваджувати нові підходи та поширювати свій позитивний досвід у сфері запобігання та протидії корупції серед органів публічної влади та у суспільстві.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, правовий статус, спеціалізований правоохоронний орган.

Анотація

Осипчук Р. С. Особенности административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины. – Статья.

В статье дан анализ особенностей административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины. По результатам обработки теоретических источников и анализа законодательства, поддержано исследовательскую позицию относительно выделения следственных признаков правоохранительного органа: правоохранительный орган уполномочивается законом для осуществления правоохранительной деятельности. Как правило, это специальный закон, посвященный задачам организации и деятельности этого органа; правоохранительный орган осуществляет свою деятельность с соблюдением установленных законом правил и процедур. Нарушение этих правил работниками правоохранительных органов влечет за собой дисциплинарную, административную, материальную или уголовную ответственность; правоохрани-

тельные органы в своей деятельности имеют право применять меры государственного принуждения к лицам, совершившим правонарушение. Названные меры отличаются друг от друга в зависимости от компетенции органа и тяжести совершенного правонарушения; законные и обоснованные решения, принятые государственными органами, обязательны для исполнения должностными лицами и гражданами. Невыполнение указанных решений составляет самостоятельное правонарушение, влечет за собой дополнительную ответственность.

Сделан вывод, что определенные особенности административно-правового статуса НАБУ позволяют сформулировать оптимальные параметры модели системы организационно-управленческих мероприятий, которые способны обезопасить орган от коррупционных угроз, а также гарантировать его нормальную работу. Поскольку НАБУ является современным государственным органом новой формации, ориентированным на инновационное воплощение в управленческую сферу лучших мировых практик, мобильность и гибкость решений и действий которого тяготеют бюрократическим бременем многолетнего функционирования и тотальной зарегульованности управленческих процессов, указанная модель должна соответствовать прогрессивным тенденциям и международным стандартам в сфере антикоррупционного управления.

Указано, что ключевыми элементами такой модели должны быть системность и взаимная интегрированность антикоррупционных мероприятий и внутреннего контроля, которые обеспечивают институциональную независимость и операционную способность НАБУ. Как флагман антикоррупционного движения НАБУ имеет внедрять новые подходы и распространять свой положительный опыт в сфере предотвращения и противодействия коррупции среди органов публичной власти и в обществе.

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, правовой статус, специализированный правоохранительный орган.

Summary

Osipchuk R. S. Features of the administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. – Article.

The article provides an analysis of the features of the administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. Based on the results of elaboration of theoretical sources and analysis of the legislation, the research position on the selection of the following features of the law enforcement body is supported: the law enforcement body is authorized by law to carry out law enforcement activities. As a rule, this is a special law devoted to the tasks of the organization and activity of this body; the law enforcement body carries out its activities in compliance with the rules and procedures established by law. Violation of these rules by law enforcement officers entails disciplinary, administrative, material or criminal liability; law enforcement agencies in their activities have the right to apply measures of state coercion to persons who have committed offenses. These measures differ from each other depending on the competence of the body and the severity of the offense; lawful and reasonable decisions made by state bodies are binding on officials and citizens. Failure to comply with these decisions is an independent offense, which entails additional liability.

It is concluded that certain features of the administrative and legal status of NABU allow to formulate the

optimal parameters of the model of the system of organizational and managerial measures that can protect the body from corruption threats, as well as guarantee its proper functioning. As NABU is a modern state body of new formation, focused on innovative implementation in the management sphere of the best world practices, mobility and flexibility of decisions and actions of which are not burdened by bureaucratic burden of long-term functioning and total regulation of management processes. anti-corruption management.

It is stated that the key elements of such a model should be the systemic and mutual integration of anti-corruption and internal control measures, which ensure the institutional independence and operational capacity of NABU. As the flagship of the anti-corruption movement, NABU should implement new approaches and disseminate its positive experience in preventing and combating corruption among public authorities and society.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, legal status, specialized law enforcement body.