

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-25>**Р. В. Гречанюк**кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Національної академії прокуратури України

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу наукових, а також нормативно-правових джерел здійснено наукову розробку принципів адміністративної діяльності в антикорупційних органах 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 обговорення й обґрунтування. Констатується відсутність наукових розробок питань адміністративної діяльності антикорупційних органів. Під принципами адміністративної діяльності антикорупційних органів пропонується розуміти стандарти та правила, що є частиною ідентифікуючої основи функціонування антикорупційного органу, в яких концентруються базові ідеї, вихідні начала, закріплені в правових нормах, які визначають систему адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці з іншими зацікавленими суб'єктами, необхідних для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення завдань і реалізації їхніх функцій.

За допомогою визначення принципів на законодавчому рівні відбувається закріплення стандартів правового регулювання певної царини або діяльності, проте сформувати їхню вичерпну систему, зважаючи на динамічність публічних або суспільних процесів, неможливо. Натомість структурування цих принципів дозволяє знайти спільні характеристики в організації, побудові та виконавчо-розпорядчій діяльності антикорупційних органів. Проблема формування принципів адміністративної діяльності відбувається в розрізі дискусії про природу, характер і зміст останньої, відповідно, також не може розглядатися науково доведеним фактом, адже гіпотеза, що висувається, потребує глибшого аналізу, наукового обговорення, доведення.

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

Постановка проблеми. Розбудова системи антикорупційних органів, що останніми роками відбувається в Україні, призвела до формування нових інституцій, головним призначенням яких є запобігання та протидія корупції як одному з найнебезпечніших і найшкідливіших явищ. Потреба у їхньому утворенні також зумовила необхідність їхнього формування як високоефективних суб'єктів, що за допомогою новітніх технологій, форм і методів діяльності здатні досягати сформованих законом цілей і реалізовувати визначені функції. Інституціоналізація системи антикорупційних органів повинна відбуватися на нормах спеціалізованого законодавства, котре, серед іншого, визначає систему основоположних засад, на яких ця діяльність будується. Адміністративна діяльність – категорія, що в сучасній правовій науці знаходиться

в стані обговорення та наукового обґрунтування. Це пов'язано насамперед з усталеним її розумінням як частини поліцейської діяльності. Однак останнім часом можна побачити дедалі більше наукових розробок, присвячених побудові розуміння категорії адміністративної діяльності як системної виконавчо-розпорядчої, внутрішньоорганізаційної діяльності, спрямованої на забезпечення досягнення завдань окремо взятого органу. Не є винятком і антикорупційні органи України, які також організовують власну діяльність через адміністративні процедури управлінського змісту, що вимагає від них дотримання та запровадження найкращих стандартів, які повинні стати запобіжником від зловживань і одночасно гарантією еволюційного шляху розвитку цих органів. Саме тому дослідження принципів адміністративної діяльності

антикорупційних органів видається нам важливим завданням правової науки та визначає актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробка правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається важливим завданням правової науки. Потрібно відзначити 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 ін. Проте аспект правового забезпечення принципів адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається недостатньо дослідженим.

Метою статті є дослідження принципів адміністративної діяльності антикорупційних органів України.

Виклад основного матеріалу. Загалом, питання про принципи – не нове для науки, навіть більше, це питання є обов'язковим базовим елементом розгляду правового регулювання певних суспільних відносин, особливо в публічно-правовій сфері. Це пов'язано з тим, що, на відміну від приватно-правової, публічно-правова сфера вимагає встановлення чітких меж і засад, на яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин, і відхилення від них може спричинити негативні наслідки.

З цього приводу справедливою є думка про те, що принципи мають ключове значення ефективного та раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин із погляду методології, а також правильного застосування відповідних правових норм. Вони є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні [1, с. 32].

К.С. Бельський, досліджуючи принципи, зазначає, що принципи здебільшого включаються в кожен із трьох складових частин адміністративного права (управлінське право, поліцейське право, право адміністративної юстиції), забезпечуючи всередині підгалузі реалізацію інших адміністративно-правових норм [2, с. 23].

І.В. Криворучко констатує, що вчені в галузі науки державного управління виокремлюють два підходи, відповідно до яких принципи розуміються: 1) як закономірності; 2) як керівні (основоположні) правила, ідеї, положення. Науковці вважають, що принципи мають бути зафіксовані нормами права. У правовій науці спостерігається поняття принципу як осново-

положної (засадничої) ідеї, визначеної в нормі права чи такої, що впливає зі змісту правового регулювання та є відображенням як специфіки становлення та розвитку права, так і суспільних відносин загалом. Принципи адміністративної процедури згадана авторка пропонує розуміти як основоположні (засадничі) ідеї, вимоги, що, будучи закріплені в актах законодавства, визначають і характеризують зміст адміністративної процедури, відображають закономірності її становлення і напрями розвитку [3, с. 24]. Загалом погоджуючись із зазначеним підходом, ми можемо констатувати, що для формування основоположних засад адміністративної діяльності важливе значення має її сфера, адже специфікація цієї діяльності відбувається саме через її царину. Тому для прикладу приведемо визначення принципів адміністративної діяльності різних правоохоронних органів.

Принципи адміністративної діяльності ДПтС України В.Ф. Пузирним визначаються як методологічна основа, яка дозволяє ідентифікувати особливості цього виду діяльності через керівні ідеї, базові, вихідні, основні правила, стандарти, що закріплюються у нормах, які забезпечують управління, адміністративно-юрисдикційні, адміністративні контрольно-наглядові заходи у сфері виконання покарань, а також інтеграцію служби виконання покарань до загальнодержавної системи органів державної влади [4, с. 148].

Досліджуючи принципи адміністративної діяльності органів прокуратури, О.Г. Мартинюк визначив їх як вихідні ідеї, що формують підґрунтя для ефективного функціонування усієї системи прокуратури та є основою для здійснення адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, процесів кадрового менеджменту в цій системі, взаємодії з іншими публічними та неурядовими інституціями, забезпечення реалізації адміністративно-юрисдикційних процесів в органах прокуратури, а також реалізації ними конституційних функцій [5, с. 88].

Д.В. Приймаченко, досліджуючи також особливий вид адміністративної діяльності (у митній сфері), зазначав, що принципи адміністративної діяльності є проявом і закріпленням закономірностей змісту адміністративної діяльності, вони визначають її сутність, характер і сприяють ефективній реалізації матеріальних і процесуальних норм, що містяться в законодавстві. Принципи адміністративної діяльно-

сті динамічні за змістом і формою. Вони формуються у зв'язку з конкретними політичними та соціально-економічними умовами, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Безпосередньо на практиці принципи юридично закріплюються у формі правових норм, що є загальними положеннями, на яких повинна ґрунтуватися адміністративна діяльність. Тому принципи мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання [6, с. 207]. Отже, проблема характеристики принципів адміністративної діяльності щодо діяльності окремих правоохоронних органів не є новою і дає можливість зробити власні узагальнення, специфіковані до функціонування антикорупційних органів. Отже, *під принципами адміністративної діяльності антикорупційних органів слід вважати стандарти та правила, що є частиною ідентифікуючої основи функціонування антикорупційного органу, в яких концентруються базові ідеї, вихідні начала, закріплені в правових нормах, котрі визначають систему адміністративних процедур, спрямованих на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці з іншими зацікавленими суб'єктами, необхідні для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення завдань і реалізації їхніх функцій.*

Подальший розгляд принципів здійснимо шляхом зіставлення засад, визначених в антикорупційному законодавстві, для діяльності суб'єктів протидії корупції зі сформованих у правовій науці засад адміністративної діяльності.

Отже, незважаючи на те, що Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [7], він не містить вказівки на систему принципів діяльності антикорупційних органів. Натомість система правового регулювання функціонування антикорупційних органів містить відсилочну норму до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який у ст. 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» передбачає, що діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. Підприємства, установи й організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом [8]. Поряд із цим Закон «Про запобігання корупції» в частині правового регулювання Національного агентства з питань запобігання корупції робить відсилку до Закону України «Про державну службу». Ст. 4 цього закону «Принципи державної служби» передбачає, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) доброчесності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності [9]. Аналіз цих принципів дозволяє говорити про їхню системну спрямованість на забезпечення належної організації проходження публічної служби в Україні з урахуванням важливості цього безперервного, сталого та якісного процесу, спрямованого на забезпечення сервісності держави. Також слід зауважити на можливості використання окремих принципів публічної служби у формуванні системи принципів діяльності антикорупційних органів.

Ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає, що основними принципами діяльності Національного бюро є: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; 3) законність; 4) безсторонність і справедливість; 5) незалежність Національного бюро і його працівників; 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; 7) відкритість для демократичного цивільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [10].

Закон України «Про Національну поліцію» питання принципів виніс в окремий розділ і передбачив таку їх систему: верховенства

права; дотримання прав і свобод людини; законності; відкритості та прозорості; політичної нейтральності; взаємодії з населенням на засадах партнерства; безперервності [11].

Узагальнення цих принципів дозволяє розподілити їх на умовні групи:

Принципи забезпечення законності та верховенства права (верховенства права; поваги та дотримання прав і свобод людини та громадянина; законності; презумпції невинуватості тощо).

Принципи-стандарти організації та діяльності (професіоналізму, добросовісності, відкритості, прозорості, політичної нейтральності, підконтрольності та підзвітності суспільству тощо).

Принципи-процедури функціонування (безперервності, взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями тощо).

Згадані вище групи принципів є підґрунтям формування системи спеціальних (особливих) принципів адміністративної діяльності антикорупційних органів.

Наука управління сформувала таке бачення системи принципів:

– загальні, до яких зараховують принципи системності, об'єктивності, саморегуляції, зворотного зв'язку, додатковості, оптимальності, інформаційної достатності, еволюціонізму, імовірності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання;

– окремі, серед яких розрізняють принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи сферах суспільства (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, які використовуються для аналізу різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

– організаційно-технічні, до кола яких належать принципи єдиначальності, поєднання регіонального та місцевого управління, конкретності, поділу праці, скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, одного начальника, делегування повноважень, діапазону управління [12, с. 166–187].

С.В. Чирик, досліджуючи принципи адміністративної діяльності патрульної поліції, доводив, що найбільш прийнятною і практично значущою є їх класифікація за змістом і сферою поширення на: загальноправові принципи – характерні для всіх галузей національного права, у т. ч. адміністративного; міжгалузеві принципи – закріплені в нормах кількох галузей права, зазвичай близьких за змістом;

галузеві принципи – закріплені нормами лише адміністративного права [13, с. 10].

Д.В. Приймаченко, досліджуючи адміністративну діяльність митних органів, зазначав, що в адміністративній діяльності можна виявити дію закономірностей двох типів: властивих управлінській і процесуальній діяльності та, відповідно, дві групи принципів. Перша група – це принципи, що відображають загальні закономірності управління, які діють під час урегулювання правових відносин. Друга група – принципи, що відображають специфіку дії адміністративно-процесуальних закономірностей у процесі правотворчої та правозастосовної діяльності [6, с. 209]. Згадані напрацювання вчених дають можливість сформувати власну систему принципів адміністративної діяльності, яка б відображала закономірності формування імперативних стандартів у сфері антикорупційної діяльності.

Отже, принципами адміністративної діяльності антикорупційних органів, зважаючи на наше розуміння самої категорії адміністративної діяльності досліджуваних органів, ми вважаємо:

Принципи організаційно-управлінських процесів адміністративної діяльності (плановості; сталості; функціональності; нормативної урегульованості; розподілу повноважень; зумовленості визначеним результатом).

Принципи адміністративно-юрисдикційної діяльності в антикорупційних органах (презумпції невинуватості; безумовного дотримання процедури; всебічного встановлення обставин; невідворотності відповідальності; співмірності провини та стягнення; наявності механізмів апелювання і дотримання законності процесу).

Принципи взаємодії антикорупційних органів з іншими зацікавленими суб'єктами (зацікавленості у спільній діяльності; оптимального визначення інструментів і механізмів взаємодії; системності; поєднання публічних і непублічних форм спільної діяльності; залучення якнайширшого кола суб'єктів співпраці; взаємної довіри).

Принципи публічно-сервісних процедур антикорупційних органів (обмеженого переліку сервісних можливостей антикорупційних органів; включення до обов'язкової системи превентивних заходів у публічній службі; залученості до кадрових процесів публічної служби).

Питання принципів завжди було і буде залишатися актуальним з огляду на його концептуальність і методологічне значення. Проте

потрібно констатувати, що це питання має переважно науковий, подекуди дискусійний характер. Застосування у практичній діяльності того чи іншого принципу є достатньо ускладненим через їхню спрямовуючу та стандартизуючу природу, що означає існування певного маркера й орієнтиру, який закладається в основу діяльності, проте якщо цього маркера не досягнуто, складно притягнути кого-небудь за це до відповідальності. Саме тому формування системи принципів повинно здійснюватися шляхом кореляційного зв'язку між нормами-принципами, нормами-процедурами та нормами-гарантіями.

За допомогою визначення принципів на законодавчому рівні відбувається закріплення стандартів правового регулювання певної царини або діяльності, проте сформувані їхню вичерпну систему, зважаючи на динамічність публічних або суспільних процесів, неможливо. Натомість структурування цих принципів дозволяє знайти спільні характеристики в організації, побудові та виконавчо-розпорядчій діяльності антикорупційних органів.

Проблема формування принципів адміністративної діяльності відбувається в розрізі дискусії про природу, характер і зміст останньої, відповідно, також не може розглядатися науково доведеним фактом, адже гіпотеза, що висувається, потребує глибшого аналізу, наукового обговорення, доведення.

Список використаної літератури:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с
2. Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права. *Государство и право*. 1998. № 10. С. 18–26.
3. Криворучко І.В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник НАДУ при Президенті*

- тові України*. 2016. № 1. С. 20–25. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Du_2016_1_03.pdf.
4. Пузирний В.Ф. Концептуальні засади адміністративної діяльності органів та установ Державної пенітенціарної служби України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія прокуратури України. Київ, 2015. 417 с.
 5. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2018. 212 с.
 6. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2007. 477 с.
 7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
 8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
 9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>.
 10. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. Ст. 2051.
 11. Про Національну поліцію : Закон від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
 12. Общая теория управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук, А.А. Беляев, К.И. Варламов, А.П. Иванов ; редкол. : А.А. Беляев и др. Москва, 1994. 300 с.
 13. Чирик С.В. Принципи адміністративної діяльності патрульної поліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 16 с.

Hrechaniuk R. V. Principles of the administrative activity of anti-corruption bodies of Ukraine

In the article on the basis of the analysis of scientific as well as normative and legal sources the scientific development of the principles 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. Under the principles of administrative activity of anti-corruption bodies, it is proposed to consider standards and rules that are part of the identification basis of the functioning of an anti-corruption body, in which the basic ideas, the initial principles, which are enshrined in legal norms, which determine the system of administrative procedures aimed at the organization of internal organization processes,

the construction of these structures bodies and operational management in them, establishment of cooperation with other stakeholders, necessary for their st malfunctioning in order to achieve the objectives and implement their functions. By defining the principles at the legislative level, it is impossible to consolidate the standards of legal regulation of a particular area or activity, but it is impossible to form their exhaustive system, given the dynamism of public or public processes. Instead, the structuring of these principles allows us to find common characteristics in the organization, construction and executive and regulatory activities of anti-corruption bodies. The problem of forming the principles of administrative activity takes place in the context of the discussion of nature, the nature and content of the latter, and, accordingly, also at the present time cannot be considered a scientifically acknowledged fact, since the hypothesis that is advanced requires a deeper analysis, scientific discussion, and proof.

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