

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.17>

ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РОЗРІЗІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО

Міщук Інна Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного
права та галузевих дисциплін
(Національний університет водного
господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна)

Стаття присвячена визначенню змісту адміністративної діяльності на прикладі діяльності Національного антикорупційного бюро України. Уніфіковано визначення поняття «адміністративна діяльність», а саме: адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро – урегульована переважно нормами адміністративного права, цілеспрямована, державно-владна діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію державної антикорупційної політики, запобігання корупційним правопорушенням і припинення їх.

Аналіз наукових публікацій із питань адміністративної діяльності дає змогу зробити говорити про те, що ця діяльність варто розглядати в таких розуміннях, як частина державного управління; напрям діяльності відповідного органу. Крім того, аналіз різноманітних літературних джерел свідчить, що в більшості випадків поняття адміністративної діяльності використовується для характеристики специфічного виду діяльності органу державної влади.

Сутність і зміст адміністративної діяльності досить широко висвітлено в наукових роботах таких учених у галузях державного управління, адміністративного права, як Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, В.Я. Малиновський, В.І. Олефір, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, Х.П. Ярмачі та ін.

Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається запобігання корупційним правопорушенням, зарахованим до його підслідності, виявлення, припинення, розслідування та розкриття їх, 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, і становлять загрозу національній безпеці.

Ключові слова: адміністративна діяльність, політика, внутрішньоорганізаційний, Національне антикорупційне бюро, розслідування.

THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY,
IN CONNECTION OF THE ACTIVITY OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION BUREAU

Mishchuk Inna Volodymyrivna,
Doctor of Law,
Head of the Department of Constitutional
Law and Industry Disciplines
(National University of Water and
Environmental Engineering,
Rivne, Ukraine)

The article is devoted to determining the content of administrative activities on the example of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. There was a unified definition of the term “administrative activity”, namely: administrative activity of the National Anti-Corruption Bureau – regulated mainly by administrative law, purposeful, government activities related to the practical implementation of measures aimed at direct implementation of state anti-corruption policy, prevention of corruption offenses and terminating them.

The analysis of scientific publications on administrative activities makes it possible to say that these activities should be considered in such terms as part of public administration; direction of activity of the relevant body. In addition, the analysis of various literature sources shows that in most cases the concept of administrative activity is used to describe a specific type of activity of a public authority.

The essence and content of administrative activity was widely covered in the scientific works of such scientists in the fields of public administration, administrative law, as: D. Bahrah, I. Bachilo, I. Golosnichenko, V. Malinowski, V. Olefir, Y. Rymarenko, O. Ryabchenko, Kh. Yarmaki and others.

The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is a state law enforcement body responsible for preventing, detecting, terminating, investigating and disclosing corruption offenses, as well as preventing the commission of new ones. The task of the National Bureau is to combat criminal corruption offenses committed by senior officials authorized to perform the functions of state or local self-government and pose a threat to national security.

Key words: administrative activity, policy, internal organization, National Anti-Corruption Bureau, investigation.

Виклад основного матеріалу дослідження. Науковці відзначають наявність значного кола досліджень, присвячених проблемі сутності адміністративної діяльності [1]. Зокрема, на думку Л.В. Ковалю, адміністративна діяльність – це видання нормативних та індивідуальних актів [2, с. 116]. І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв адміністративну діяльність визначають як діяльність органів державної виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадської безпеки, виявлення, припинення правопорушень і запобігання їм [3, с. 7]. Іншої думки дотримується Ю.О. Тихомиров, який зазначає про адміністративну діяльність як продержавне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [4, с. 157].

Отже, сутність адміністративної діяльності розкрита в дослідженнях учених, які опрацьовували переважно проблеми правової охорони й діяльності правоохоронних органів. Терміном «адміністративна діяльність» позначено імперативну, державно-владну, виконавчо-розпорядчу діяльність правоохоронних органів, що сто-

сувалася як управління, так і питань застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень. Разом із тим варто виділити окремо підхід Л.В. Ковалю, який можемо назвати широким, ураховуючи наявність юридичних наслідків реалізації державно-владних повноважень у формі прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Характеристикою державного управління є внутрішньоуправлінське забезпечення виконання визначених державних завдань і стратегічних пріоритетів відповідного суб'єкта. Її ефективність (через вдалі операційні моделі, управлінські рішення, адміністративні методи) здатна підвищити якість самої державницької стратегії в певній сфері, інколи приховавши її недоліки [5, с. 42].

К.І. Беляков адміністративну діяльність правоохоронних органів розглядає як діяльність, спрямовану на виконання функцій з організації роботи самих структур (вирішення відомчих завдань) і правоохоронних функцій держави, безпосередньо пов'язаних із завданнями запобігання правопорушенням і боротьби з ними, що має загальносоціальний характер [6].

Також, на нашу думку, варто звернути увагу на основні риси, особливості адміністративної діяльності. Зокрема, О.В. Джафарова досить справедливо виділяє такі особливості. По-перше, її державно-владний характер: виконуючи свої адміністративні повноваження від імені держави, працівники правоохоронних органів уповноважені здійснювати нагляд за додержанням установлених правил поведінки, давати юридичне оцінювання діям і вчинкам людей, виявляти правопорушення й реагувати на них відповідно до чинного законодавства; працівники правоохоронних органів у межах своєї компетенції дають обов'язкові для виконання розпорядження та мають право застосовувати передбачені чинним законодавством заходи примусу.

По-друге, адміністративна діяльність правоохоронних органів є підзаконною. Вона здійснюється згідно з приписами законів та інших правових актів і будується відповідно до цілей і в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів. По-третє, адміністративна діяльність має виконавчо-розпорядчий характер: її головною метою є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції правоохоронних органів. Водночас для належного здійснення своїх виконавчих функцій вони наділені владними повноваженнями, які передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу.

По-четверте, її профілактична спрямованість. Під час її здійснення вирішуються завдання запобігання вчиненню правопорушень і їх шкідливим наслідкам. Така профілактична спрямованість забезпечується завдяки виявленню й усуненню причин учинення правопорушень та умов, які їм сприяють.

По-п'яте, підзвітність і підконтрольність, що означає наявність права в окремих державних органах, громадських організаціях, народних депутатів і депутатів місцевих рад контролювати дотримання законності в діяльності правоохоронних органів [7].

Національне антикорупційне бюро є досить важливим органом державної влади, який має особливі повноваження у сфері протидії корупції.

Аналіз Закону України про Національне антикорупційне бюро дає змогу зробити висновки, що адміністративна діяльність досліджуваного нами відомства полягає в такому:

- 1) взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;
- 2) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення й усунення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень, зарахованих до підслідності Національного бюро;

3) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному Законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи;

4) здійснює міжнародне співробітництво в межах своєї компетенції відповідно до законодавства України й міжнародних договорів України;

5) на підставі рішення Директора Національного бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримує від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних і юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро;

6) залучає на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, із будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень Національного бюро;

7) зберігає, носить і застосовує вогнепальну зброю та спеціальні засоби, а також застосовує заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» [8]

Безумовно, виконання Національним антикорупційним бюро своїх функцій передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад, кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової. Проте за обсягом і багатоманітністю здійснюваних завдань адміністративна діяльність посідає одне з найважливіших місць у функціонуванні Національного антикорупційного бюро. Адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади й охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині Національного антикорупційного бюро, так і за його межами.

Отже, адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро спрямована на запобігання вчиненню корупційних правопорушень, їх виявлення та припинення, на мінімізацію корупції в державі. За своєю сутністю ця діяльність має охоронний характер. Отже, адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро в цьому сенсі фактично являє собою один із основних напрямів забезпечення захисту національної безпеки держави, як зазначено в ст. 1 Закону, припинення протиправних дій і застосування до осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, заходів адміністративного примусу.

Отже, адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро має державно-владний характер. Її здійснення забезпечується сукупністю державних засобів економічного й політичного, соціального й ідеологічного, заохочувального та примусового характеру. Однією з особливостей адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро є її профілактична спрямованість.

Щодо ефективності діяльності органу, то НАБУ довело, що є ефективним органом досудового розслідування.

У 176 справах, розслідування в яких завершили детективи, Національне бюро як орган досудового розслідування виконало своє завдання. Далі естафету прийняли Спеціалізована антикорупційна прокуратура як сторона обвинувачення й суд, який має визначити ступінь винуватості та міру покарання для корупціонерів [9].

У II півріччі 2019 року про підозру повідомлено 44 особам, стосовно дій 61 особи розслідування завершено. Однак, як і раніше, збереглася негативна тенденція, коли справи передаються до суду, але там не розглядаються. Із 28 проваджень, скерованих до суду за минулі півроку, лише у восьми випадках судді розпочали розгляд по суті. Інші справи й досі перебувають на стадії підготовчого засідання. А насправді вироки судів – це не лише можливість покарати корупціонерів, а й повернути державі втрачені кошти.

Щонайменше 9 млрд грн можуть бути повернуті державі після винесення вироків суду у справах НАБУ й САП. Але, на жаль, через те, що справи в судах не розглядаються, ці гроші поки що є недієвим активом.

Разом із тим, поки суди зволікають з ухваленням рішень, НАБУ переконує підозрюваних добровільно повертати предмет злочину ще на стадії досудового слідства. Загалом у 2018 році під час розслідувань добровільно повернуто 200 млн грн.

Завдяки позовній роботі НАБУ домоглося визнання недійсними 94 угод, укладених на державних підприємствах, на загальну суму понад 4,77 млрд грн. Це означає, що в державних компаній з'являються реальні підстави для повернення вкрадених у них ресурсів. При цьому саме корупції на держпідприємствах стосуються більшість розслідуваних детективами схем [9].

У фокусі розслідувань – понад 30 держпідприємств. Загальний розмір збитків, яких вони зазнали, за попередніми оцінками, перевищує 18 млрд грн.

Висновки. Отже, спираючись на підхід Л.В. Ковалю та напрацювання вчених-дослідників щодо сутності зазначеної категорії, можемо сформулювати підхід, який можна назвати узагальненим, тобто таким, у якому враховано більшість відповідних положень стосовно сутності адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади.

Адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро – це врегульована переважно нормами адміністративного права, цілеспрямована, державно-владна діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію державної антикорупційної політики та запобігання корупційним правопорушенням і припинення їх.

Теоретичне дослідження адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро набуває особливої актуальності у зв'язку з необхідністю реалізації державної антикорупційної політики, удосконаленням правової регламентації її впровадження та реалізації.

Список використаних джерел:

1. Рябченко О.П. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О.П. Рябченко. Харків : ХНУВС, 2009. 256 с.
2. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій / за заг. ред. Л.В. Коваль. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навчальний посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2003. 256 с.
4. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / за заг. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва : Издательство Г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 652 с.
5. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань : монографія. Київ : АртЕк, 2015. 378 с.
6. Беляков К.І. Деякі питання інформаційної політики правоохоронних органів України у період. URL: <http://www.crime-research.ru/library/beliakov.htm> (дата звернення: 10.08.2020).
7. Джафарова О.В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3678/%CE> (дата звернення: 10.08.2020).
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. НАБУ довело, що є ефективним органом досудового розслідування – презентація Звіту про діяльність. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-dovelo-shcho-ye-efektyvnym-organom-dosudovogo-rozsliduvannya-presentaciya-zvitu-pro> (дата звернення: 10.08.2020).