

Коротич І.І.

аспірант

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Проаналізовано особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України, досліджено його структуру. Приділено увагу завданням та функціям антикорупційного бюро, визначено та досліджено його компетенцію. Приділено увагу питанням кваліфікаційних вимог до працівників Національного антикорупційного бюро та випадкам їх відповідальності.

***Ключові слова:** Національне антикорупційне бюро України, адміністративно-правовий статус, компетенція, функції, адміністративна правосуб'єктність, відповідальність.*

Постановка проблеми. Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться

Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження. На сьогодні в Україні створено достатні передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції. Ухвалення низки антикорупційних законів (жовтень 2014 р.) стало початком системної реформи з подолання корупції. Вкрай важливим є створення спеціалізованого антикорупційного органу, відповідального за виявлення та розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями (Національне антикорупційне бюро).

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Безпосередньо проблеми антикорупційної політики та антикорупційного законодавства досліджували у своїх працях П. Андрушко, О. Головкін, Р. Гречанюк, М. Грищенко, М. Гуцалюк, О. Дудоров, О. Кузьмін, В. Тацій, Т. Тертиченко, М. Хавронюк, Т. Чернявська, О. Юрченко та інші.

Метою даної статті є проаналізувати адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України, визначити та дослідити його структуру.

Виклад основного матеріалу. Наукове визначення статусу Національного антикорупційного бюро неможливе без визначення понять адміністративно-правового регулювання і адміністративно-правового статусу. В загальній теорії права під правовим регулюванням розуміється вплив права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед

норм права. Адміністративно-правове регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро можна визначити як специфічний різновид правового регулювання, спрямований на втілення організаційно-правових засобів забезпечення законності і дисципліни, що здійснюється за допомогою певної сукупності засобів, які виражають матерію права.

В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, здатного надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. З даного визначення випливає, що, по-перше, "претендент" на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права і обов'язки [10, с. 96].

Соціальні особливості спричиняють комплекс передумов, які свідчать про потенційну можливість Національного антикорупційного бюро бути суб'єктом, а адміністративно-правові норми, використовуючи ці передумови, визначають місце і роль бюро у сфері державного управління та органів влади. Слід зазначити, що уточнення змісту правового статусу можливе за умови проведення аналізу особливостей правовідносин у конкретній сфері, адже ці особливості визначають зміст суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як основи правового статусу. У ст. 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено, що Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених 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.

Абстрагуючись від розгляду конкретного суб'єкта адміністративного права (Національного антикорупційного бюро) звернемося до узагальнених дефініцій визначення адміністративної правосуб'єктності.

Потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формують адміністративно-правовий статус суб'єкта, є складовими адміністративної правосуб'єктності [10, с. 97].

Під адміністративною правоздатністю розуміють: здатність суб'єкта адміністративних правовідносин мати права та нести юридичні обов'язки у сфері виконавчої влади [1, с. 8]. Правоздатність з'являється з моменту виникнення суб'єкта. Наявність адміністративної правоздатності державних органів, державних і недержавних організацій зазначає Ф. Фіночко [2, с. 44]. Їх адміністративна правоздатність виникає, як правило, з моменту видання акта

про їх заснування, а припиняється із ліквідацією або реорганізацією.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління [10, с. 97]. Складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Суб'єктивні права у сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин.

Діалектичною протилежністю суб'єктивних прав у сфері державного управління є суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані і не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване поза виконанням обов'язку іншим суб'єктом. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація, забезпечена можливістю державного примусу.

Питання про правовий статус Національного антикорупційного бюро цікаве тим, що сам термін “правовий статус” в юридичній літературі визначається неоднозначно. У загальних працях під правовим статусом державного органу найчастіше розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Однак, як бачимо, таке визначення не охоплює частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус.

Складовими частинами правового статусу органу держави і посади є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність. У цільовий блок включено такі категорії, як “мета”, “завдання”, “функції”. Таким чином, беручи за підґрунтя наведену позицію, ми маємо можливість дослідити категорії “мета”, “завдання”, “функції” стосовно Національного антикорупційного бюро як державного правоохоронного органу. Розглянемо детальніше окремі елементи запропонованого цільового блоку.

Функції визначалися у науковій літературі як юридично необхідні види діяльності [5, с. 1], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який слугує напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [6, с. 43]. Пропонувалася й ширша характеристика функцій органу як складових частин змісту його діяльності, які відображені у встановлених для органу завданнях щодо забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу через реалізацію покладених на них повноважень [8, с. 64].

Тобто функції – це основні взаємопов'язані напрямки діяльності, які реалізуються як органом у цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для досягнення загальної мети. Функціям

властиві безперервність і постійність, необумовленість конкретними подіями і діями. Щодо завдань, то вони, по суті, мають тимчасовий характер. Передбачається, що по їх досягненні у процесі діяльності вони будуть або зняті, або змінені на нові. Не можна проголошувати як завдання положення постійного змісту.

Разом з тим досить складно назвати функцію, не вказавши її призначення, тобто не визначивши відповідного завдання. Інколи на основі того, що “по суті і по формі викладення функції і завдання співпадають”, фактично виправдовується думка про самостійне існування так званих “функцій – завдань” і “функцій – дій” [7, с. 25]. Можливо, слід говорити або про завдання (цілі), або про функції як безперервну єдність завдань (належного) і дії цих завдань (сутнього). Тому в статусі державного органу, в тому числі й Національного антикорупційного бюро, чітке закріплення (і розмежування) функцій можливе і доцільне шляхом вказівки на завдання, поставлені перед ними. 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.

Характеризуючи компетенцію органів держави, О.Е. Кутафін і К.Ф. Шеремет підкреслювали, що вона становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці по управлінню державою і суспільством [9, с. 26]. Наділення органів держави компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в керівництві суспільно-політичними процесами. Чим вірніше визначена компетенція органу, тим злагоженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для вирішення завдань суспільного розвитку.

Деякими авторами компетенція органу визначалася як “коло підвідомчих йому питань з відповідним обсягом прав та обов’язків, які необхідні для їх вирішення” [10, с. 102]. Більш обґрунтованою є, на нашу думку, позиція, що компетенція органу включає в себе два елементи – по-перше, “предмети відання” (суспільні відносини), по-друге, “права та обов’язки” або “владні повноваження” органу [12, с. 23, 26]. Мета створення органу вже передбачає ті головні галузі суспільних відносин, у яких йому потрібно діяти. Звичайно, сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Ось чому компетенцію логічно починати із встановлення суспільних відносин, в межах яких діє орган держави, тобто “кола його діяльності”. Це коло діяльності органу держави, в його юридично значущому відображенні в законодавстві, можна назвати предметом його відання (або ж у лінгвістичній інтерпретації “підвідомчістю”). При цьому важливо пам’ятати, що предмети відання (підвідомчість) – це не окремі питання і не сукупність будь-яких питань, а конкретні галузі державної діяльності. Предмети відання (підвідомчість) – перший складовий елемент компетенції Національного антикорупційного бюро. Це ті суспільні відносини, у яких бюро юридично компетентне.

Другим елементом компетенції органу держави є його повноваження, які, з одного боку, є прямим вираженням державного владування, а з іншого – специфічною ознакою органу. У науковій літературі повноваження визначалися як те, що можна зробити, які заходи може вжити орган, як єдність прав і обов'язків [11, с. 119], юридичний засіб, за допомогою якого орган держави виконує свої функції [9, с. 31]. На наше переконання, наведені думки правильно характеризують повноваження як елемент компетенції органу, акцентуючи на різних його аспектах.

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» чітко не визначено повноваження цього органу, а його норми є бланкетними та відсилають до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України), в якій регламентовано підслідність органів, що здійснюють досудове розслідування.

Як зазначає Р. Гречанюк, з огляду на права та обов'язки, якими наділене НАБУ, можна зробити висновок, що цей орган виконує три функції:

- 1) оперативно-розшукову;
- 2) досудового розслідування;
- 3) превентивну, що полягає у здійсненні інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ [4].

Наступним складовим елементом правового статусу Національного антикорупційного бюро є організаційний блок. До нього належать положення, які визначають порядок утворення і структуру органу, порядок встановлення посади, а також порядок призначення до складу органу і заміщення відповідної посади. Національне бюро складається з центрального і територіальних управлінь. Для забезпечення виконання завдань Національного бюро його Директор утворює своїм рішенням не більше семи

територіальних управлінь Національного бюро, юрисдикція яких охоплює визначені в рішенні області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь. До структури управлінь Національного бюро можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

На службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором Національного бюро. Призначення на посади у Національному бюро здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, ви-

значеному Директором Національного бюро, крім призначення на посади першого заступника та заступників Директора Національного бюро.

Відповідальність є невід'ємною частиною правового статусу Національного антикорупційного бюро, яке зобов'язане нести правову відповідальність у випадку порушення законності, прав особи у процесі здійснення своїх функцій [1, с. 70]. Згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і засобами, які передбачені Конституцією і законами України. Стаття 56 Конституції України передбачає, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

Відповідно до статті 20 Закону «Про національне антикорупційне бюро», працівники Національного бюро самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень. Вони зобов'язані відмовитися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать законодавству, а також вжити інших заходів, передбачених законом. Працівники Національного бюро за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

У разі порушення працівником Національного бюро під час виконання ним своїх службових обов'язків прав чи свобод особи Національне бюро вживає в межах своєї компетенції заходів із поновлення цих прав і свобод, відшкодування завданої матеріальної і моральної шкоди, притягнення винних до юридичної відповідальності.

Як зазначає, В.І. Чечерський, нелогічною є норма частини 3 статті 29 Закону, за якою встановлення невідповідності рівня життя працівника Національного бюро майну й доходам цього працівника та його членів сім'ї є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Водночас наявність надмірних доходів повинна спершу стати предметом службового розслідування щодо корупційної складової, за результатами якого слід приймати рішення згідно з кримінальним законодавством [13, с. 147–148].

Висновки. Правовий статус Національного антикорупційного бюро є складною правовою конструкцією, який включає в себе: цілі, завдання, функції; компетенцію; організаційний блок елементів; відповідальність. Цілі, завдання, функції бюро – це різнопорядкові категорії. Функції доцільно формулювати у відповідних нормативних актах через закріплення встановленого переліку завдань. Компетенція бюро вміщує в собі предмети відання (підвідомчість) та повноваження (обов'язки). Зауважимо також, що бюро отримало статус правоохоронного органу, це означає, що національне бюро буде володіти повноваженнями досудового слідства, оперативно-розшукової діяльності, повноважень арешту та викриття корупційних правопорушень та ін.

Незалежність бюро забезпечується особливим порядком відбору дирек-

тора бюро та вичерпним переліком підстав для його звільнення, конкурсними засадами відбору співробітників бюро, особливими засобами забезпеченням безпеки співробітників бюро та членів їх сімей.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне право України : словник-довідник // укладачі: В.К. Шкарупа, Ю.А. Ведерніков, В.П. Пібчибій. – Дніпропетровськ, 2001.
2. Административное право Украины : учебник / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др. ; под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х., 2003.
3. *Алексеев С.С.* Общая теория права / С.С. Алексеев. – М., 1982. – Т. 2.
4. *Гречанюк Р.* Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз / Р. Гречанюк // Науковий часопис Нац. акад. прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 41–48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/grechanuk.pdf>
5. *Григорян Л.А.* Советы – органы власти и народного самоуправления / Л.А. Григорян. – М., 1965.
6. *Грошевий Ю.М.* Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні / Грошевий Ю.М., Тацій В.Я. // матеріали науково-практ. конф. „Концепція розвитку законодавства України”. – К., 1996. – С. 33–35.
7. *Коваль Л.В.* Адміністративне право : курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л.В. Коваль. – К., 1996.
8. *Коваль Л.В.* Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К., 1979.
9. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий). – Х., 2000.
10. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підручник. – К., 1999.
11. *Комзюк А.Т.* Деякі проблеми розвитку законодавства про адміністративний при-мус / Комзюк А.Т., Безсмертний Є.О. // матеріали науково-практ. конф. „Концепція розвитку законодавства України”. – К., 1996. – С.119–121.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1996. – Т. 2.
13. *Чечерський В.І.* Окремі проблеми нормативного регулювання статусу Національного бюро розслідувань України / В.І.Чечерський // Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. – 2015. – Серія Право. – Вип. 32. – Т. 3. – С. 145–148.

Коротич И.И. *Отдельные аспекты административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины.* Рассмотрены особенности административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины, исследована его структура. Уделено внимание заданиям и функциям антикоррупционного бюро, определены и исследованы вопросы его компетенции. Рассмотрены квалификационные требования к сотрудникам Национального антикоррупционного бюро Украины, проанализированы основания их ответственности.

Ключевые слова: *Национальное антикоррупционное бюро Украины, административно-правовой статус, компетенция, функции, административная правосубъектность, ответственность.*

Korotych I.I. *Some aspects of administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.* In the scientific article the features of legal status of the National anti-corruption bureau of Ukraine are considered, its structure is explored. Attention to the tasks and functions of bureau is spared, the questions of its jurisdiction are certain and explored. The qualifying requirements to the employees of the National anti-corruption bureau of Ukraine are considered, the grounds of their responsibility are analysed.

Social features determined the complex of pre-conditions which testify to potential possibility of the National anti-corruption bureau to be a subject, and legal norms, using these pre-conditions, determine the location and role of bureau in the field of state administration and

bodies of power. It should be noted that clarification of maintenance of legal status is possible on condition of conducting of analysis of features of legal relationship in a concrete sphere, in fact these features determine maintenance of equitable rights and legal duties as bases of legal status.

A question about legal status of the National anti-corruption bureau is interesting to those, that the term "legal status" in legal literature is determined ambiguously.

It is certain, that four elements are component parts of legal status of state body: destination block; jurisdiction; organizational block of elements; responsibility.

Legal status of the National anti-corruption bureau is an elaborate legal design, which includes at itself: aims, task, functions; jurisdiction; organizational block of elements; responsibility. Aims, task, the functions of bureau are different categories. Expediently to formulate functions in the proper normative acts through fixing of the set list of tasks. Jurisdiction of bureau contains in itself the articles of knowing (jurisdiction) and authority (duties). We will notice also that a bureau got status of law enforcement authority, and it means that a national bureau will own plenary powers of pre-court investigation, operative-search activity, plenary powers of arrest and exposure of corruption offences and other.

Independence of bureau is provided by the special order of selection of director of bureau and exhaustive list of grounds for his liberation, by the competitive bases of selection of employees of bureau, by the special facilities by providing of safety of employees of bureaus and members of their families.

Keywords: *National anti-corruption bureau, legal status, functions, jurisdiction, authority, responsibility.*

Надійшла до редакції 15.02.2016

Пищида В. М.

аспірант

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.9

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОЗНАК ТА ВИДІВ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА ЯК ОБ'ЄКТА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

Визначено сутність публічного майна як адміністративно-правової категорії, що зумовлює необхідність вирішення в судовому порядку спорів щодо його використання та розпорядження. З'ясовано ознаки публічного майна, виокремлено його види та запропоновано шляхи їх законодавчого визначення.

Ключові слова: *публічне майно, ознаки публічного майна, види публічного майна, публічно-правовий спір з приводу розпорядження та використання публічного майна.*

Постановка проблеми. Публічно-правові відносини виникають не лише з приводу здійснення фізичними (юридичними) особами, суб'єктами владних повноважень своїх прав та виконання ними юридичних обов'язків. Такі правовідносини утворюються також стосовно об'єктів матеріального світу, які суспільство або суб'єкти публічної адміністрації одночасно, спільно і привселюдно можуть використовувати з метою досягнення публічної мети (публічних завдань) або для задоволення власних потреб. Відповідно, як і будь-