


МИКОЛА СТЕФАНОВИЧ ТКАЧЕНКО,*Університет сучасних знань (м. Київ), здобувач;* <https://orcid.org/0000-0001-7823-4534>,*e-mail: besolgigo@gmail.com***УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА,
ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ВЗАЄМОДІЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО
БЮРО УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ**

На основі аналізу законодавства України та наукових поглядів учених визначено й охарактеризовано окремі напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами. Охарактеризовано нормативно-правові акти адміністративної галузі, положення яких визначають стратегічні орієнтири антикорупційної діяльності держави і механізм її здійснення, регулюють порядок, послідовність, формат та інші управлінські особливості взаємодії НАБУ із правоохоронними органами. Розкрито зміст взаємодії НАБУ із правоохоронними органами, а також запропоновано створити законодавчу гарантію для взаємодії НАБУ із правоохоронними органами, закріпити її як невід'ємний і необхідний аспект антикорупційної діяльності.

Ключові слова: *вдосконалення, адміністративне законодавство, взаємодія, правоохоронні органи, протидія корупції.*

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

У філософській думці усіх часів розуміння правової реальності завжди йшло рука об руку із сутністю закону як особливої юридичної форми [1]. У своїх наукових міркуваннях учені дійшли висновку, що закон – це модель того, як має бути; модель, що встановлена Творцем (релігійні закони) або законодавцем [2, с. 240]. Таким чином, закон, як документ нормативний, офіційно прийнятий, є формою вираження права, а отже, виступає основою будь-якої діяльності в кожній галузі існування суспільства, зокрема в роботі антикорупційних органів та їх взаємодії з іншими правоохоронними відомствами. При цьому правове регулювання в указаній сфері не є точковим та містить у собі документи різних галузей права. Однією з найбільш важливих сукупностей нормативних актів, які регулюють взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами, є система адміністративного законодавства. Останнє на сьогоднішній день знаходиться у процесі реформування та змін так само, як і антикорупційний сектор нашої держави загалом. У зв'язку із цим удосконалення взаємодії НАБУ та правоохоронних органів автоматично зачіпає питання вдосконалення адміністративного законодавства в цьому аспекті.

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні питання взаємодії різних правоохоронних органів у сфері протидії корупції неодноразово потрапляли у поле зору науковців. Зокрема, йому приділяли увагу: А. Г. Бухтіарова, С. Ф. Демченко, В. М. Довжань, Д. Г. Заброта, К. І. Крамаренко, О. М. Музичук, Ю. О. Новосад, І. Л. Олійник, Н. В. Попович, О. О. Пунда, Т. В. Ройко, О. П. Степашко, Т. М. Супрун, І. В. Суходубова, Р. Б. Тополевський, Л. О. Феценко та інші. Однак, на жаль, доводиться констатувати, що на сьогодні в юридичній літературі відчувається брак наукових досліджень, присвячених проблемі вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами.

Мета і завдання дослідження

Саме тому *метою* статті є: визначити шляхи вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами.

Зважаючи на це, основними *завданнями* цієї статті є: розкриття змісту взаємодії НАБУ з правоохоронними органами, аналіз ключових нормативно-правових актів адміністративної галузі, положення яких визначають стратегічні

орієнтири антикорупційної діяльності держави та механізм її здійснення, регулюють порядок, послідовність, формат та інші управлінські особливості взаємодії НАБУ із правоохоронними органами нашої держави, а також вироблення у результаті проведеного аналізу пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Наукова новизна дослідження

Стаття є одним з перших досліджень, присвячених висвітленню специфіки взаємодії НАБУ із правоохоронними органами та виробленню першочергових кроків у напрямі оптимізації механізму такої взаємодії.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження слід зазначити, що поняття адміністративного законодавства позначає систему нормативно-правових актів різної ієрархічної підпорядкованості, норми яких регулюють суспільні відносини на території України. У свою чергу, адміністративне законодавство, яке регулює взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами, є частиною нормативно-правової системи, що має деякі особливості. По-перше, «адміністративність» цієї частини офіційних державних актів показує їх галузеву належність до конкретної правової сфери – адміністративної. Так, як зазначають С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та А. П. Купін, «право адміністративне – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень. Інакше кажучи, адміністративне право – це управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями. Предмет адміністративного права становить широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством. Адміністративному праву притаманні певні межі правового регулювання – це сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів і суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері. Вони виникають, розвиваються та припиняються між: вищими і нижчими ор-

ганами виконавчої влади (між Кабінетом Міністрів України і обласною державною адміністрацією); органами виконавчої влади і підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями» [3, с. 25]. Таким чином, адміністративне законодавство – це сукупність нормативних актів, які регулюють відносини у сфері влади і підпорядкування, тобто, ті, що виникають за фактом поточної роботи органів державної влади, їх внутрішньої організації, обтяжені управлінською складовою. По-друге, адміністративне законодавство є нормативно-правовими актами, які становлять частину всього законодавства. Іншими словами, це лише окрема частини офіційних джерел, на яких ґрунтується діяльність НАБУ та інших правоохоронних органів, а також механізм їх взаємодії між собою. Так, якщо взяти усю сукупність правових засад за даним напрямом дослідження, то вони включають у себе норми і міжнародного, і кримінально-процесуального права, і Конституції України тощо. У свою чергу, адміністративними нормами здійснюється правове регулювання виключно питань внутрішньовідомчих та міжвідомчих відносин.

Виходячи з вищевикладеного, адміністративне законодавство, яке регулює взаємодію Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами, – це система нормативно-правових актів адміністративної галузі, які регулюють порядок, послідовність, формат та інші управлінські особливості взаємодії НАБУ із правоохоронними органами нашої держави.

Щодо удосконалення законодавства у сфері протидії корупції, то саме в контексті розвитку механізмів взаємодії суб'єктів цієї діяльності це питання практично не опрацьовувалось на офіційному рівні, у положеннях пріоритетних документів на кшталт концепцій, стратегій та ін. В окремій частині цієї проблематики торкались у положеннях Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII, яка передбачала створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ із питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні

корупції¹. Втілення в життя цієї мети, у свою чергу, вимагало:

– визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежної діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції: підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; аналіз стану справ із питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; моніторинг та координація виконання антикорупційної програми; контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; поширення інформації про корупцію, вжиття заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

– розробити проект акта Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах тощо².

Більш широко питання вдосконалення як законодавства у сфері антикорупційної політики в цілому, так і окремих положень, що стосуються співробітництва правоохоронних органів у цій сфері, розглядається в Антикорупційній стратегії на 2018 – 2020 роки, яка на сьогоднішній день все ще існує у формі проекту. Метою документа визначено забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення законодавства з питань запобігання, виявлення та про-

тидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі³. До заходів, що ведуть до реалізації цієї мети, в проекті віднесено: завершення процесу створення необхідної законодавчої основи для вироблення і реалізації ефективної державної антикорупційної політики шляхом подальшої імплементації міжнародно-правових зобов'язань України у відповідній сфері; завершення формування органів з запобігання та протидії корупції із чітким розмежуванням їх повноважень та посиленням їх незалежності⁴; забезпечення залучення широкого кола представників громадянського суспільства до формування та реалізації державної антикорупційної політики; проведення щорічних досліджень рівня корупції в Україні; вдосконалення інституту проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів тощо⁵.

Більш глибокі дослідження питання розвитку адміністративного законодавства, яке регулює роботу НАБУ, зокрема в аспекті взаємодії з іншими правоохоронними органами, проводились ученими. Наприклад, О. Л. Соколова аналізувала цей момент у рамках розгляду перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів в Україні загалом. Учена вважає, що «одним із перших кроків щодо вдосконалення організації та діяльності системи правоохоронних органів України та антикорупційних відомств зокрема вбачається вироблення, наукове обґрунтування й затвердження єдиної і комплексної Концепції і Державної цільової програми розвитку організації та діяльності системи правоохоронних органів України. При цьому, відповідно до підпункту 5 пункту 1 Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, за Указом Президента України від 12.01.2011 року № 24/2011 для сталого функціонування демократичних інститутів та утвердження верховенства права безпосередньо передбачалась розробка концепції реформування правоохоронних органів» [4, с. 90–96]. Таким чином, розвиток системи правоохоронних органів має

¹ Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII : ред. від 08.08.2015.

² Там само.

³ Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки : від 26.04.2018 № 8324. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

відбуватися виключно на основі всебічного й перспективного планування її організації та здійснюваних напрямів діяльності. Концепція і Державна цільова програма розвитку організації та діяльності системи правоохоронних органів України закладатимуть підвалини державної політики у правоохоронній сфері, в межах якої так само актуалізуються розробка та прийняття фахового Закону України «Про систему правоохоронних органів України» [4, с. 90–96]. Авторка зауважує, що «основне призначення такого законодавчого акта має полягати передусім, у законодавчому закріпленні вихідних засад і концептуальних основ побудови системи правоохоронних органів». Відповідно до цього обов'язковими структурними елементами цього Закону О. Л. Соколенко пропонує визначати: «поняття та види правоохоронних органів; принципи їх організації та діяльності; напрямки правоохоронної діяльності правоохоронних органів; форми і порядок взаємодії і співпраці правоохоронних органів; засади відносин з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, громадянами; засади фінансування і матеріально-технічного забезпечення; гарантії діяльності правоохоронних органів; основи правового статусу працівників правоохоронних органів» [4, с. 90–96].

Існують також інші підходи, в рамках яких удосконалення адміністративного законодавства, що регламентує взаємодію НАБУ з правоохоронними органами держави, розглядається у взаємозв'язку з питанням розвитку законодавства в антикорупційній сфері в цілому, на правах невід'ємної складової. Наприклад, Б. В. Шапка стверджує, що «невід'ємним елементом удосконалення антикорупційного законодавства є реформування правової бази діяльності правоохоронних органів з урахуванням європейських і євроатлантичних критеріїв, приведення кримінального законодавства та кримінального судочинства у відповідність із стандартами і рекомендаціями Ради Європи, визначення оптимальної структури та штатної чисельності правоохоронних органів, виходячи з нагальних потреб національної антикорупційної політики та економічних можливостей держави, усунення частого дублювання функцій різними органами, підвищення рівня професіоналізму та відповідальності в усіх ланках правоохоронного сектору, подальше впровадження демократичних світових стандартів у повсякденну та службову діяльність» [5]. На погляд автора, «наступним етапом удосконалення антикоруп-

ційного законодавства України має стати розробка й прийняття нової Національної антикорупційної стратегії, яка відповідатиме сучасним умовам розвитку, базуватиметься на результатах передових вітчизняних досліджень та соціологічних опитувань, формуватиметься на основі використання світового досвіду і рекомендацій міжнародних організацій за результатами оцінки й моніторингу стану запобігання та протидії корупції в Україні. Основним завданням зазначеного документа є визначення та формування пріоритетних напрямків діяльності органів державної влади нормотворчого та організаційного характеру, спрямованих на забезпечення єдиних підходів до формування та реалізації державної антикорупційної політики, зокрема пов'язаних з формуванням громадської підтримки дій влади у запобіганні та протидії корупції та підвищеням рівня правової освіченості антикорупційної спрямованості, зниженням рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику та активізацією міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції» [5].

Висновок

Таким чином, проведений аналіз дозволив установити, що законодавство є основою антикорупційної діяльності держави та запорукою її дієвої реалізації. Проте на сьогоднішній день нормативно-правова база у цій сфері страждає від значного навантаження декларативних норм, які встановлюють принципи та тенденції, але не дають інформацію про те, яким чином ці принципи і тенденції реалізовувати. Така ж проблема наявна в галузі адміністративного законодавства, яке регулює функціонування Національного антикорупційного бюро України в усіх аспектах його діяльності, зокрема у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Безперечно, подолання наведених викликів дасть змогу створити дієву, таку, що відповідає міжнародним стандартам, систему органів боротьби та протидії корупції, систематизувати її діяльність. Але для цього, на нашу думку, необхідно провести глибоку реформу адміністративного законодавства, що регулює взаємодію НАБУ з іншими правоохоронними органами. Підсумовуючи проведений аналіз, хотілося б указати, що конкретно має включати в себе зазначена реформа:

- по-перше, взаємодія НАБУ із правоохоронними органами – це великий, комплексний напрям антикорупційної складової нашої держави, який потребує визначення на законодавчому рівні мети, принципів, напрямів та

рівнів взаємодії. Тобто взаємодію як форму роботи необхідно ширше визначити на рівні законодавства не у межах декількох норм, а відвести цій тематиці окремий розділ Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII. Це дозволить створити законодавчу гарантію для взаємодії НАБУ із правоохоронними органами, закріпити її як невід'ємний та необхідний аспект антикорупційної діяльності;

– по-друге, важливим є підзаконна нормативно-правова база з питань взаємодії Національного бюро розслідувань України та правоохоронних органів. Так, кожний напрям взаємодії повинен мати чіткий механізм реалізації, відображенням чого стали би підзаконні акти з конкретних питань (постанови, укази, спільні відомчі накази тощо). На сього-

днішній день підзаконна нормативно-правова база досить мала за обсягом, внаслідок чого потенціал співпраці НАБУ та інших правоохоронних органів не може бути розкритий, оскільки фактично немає основ його реалізації. У зв'язку із цим найбільш доцільним є закріплення механізмів взаємодії Бюро з правоохоронними органами держави шляхом розширення масиву спільних наказів;

– по-третє, на нормативному рівні необхідно окремо прийняти закон про систему антикорупційних органів. Основною функцією такого нормативного акта повинно стати розмежування функцій правоохоронних органів в антикорупційній галузі, що приведе до чіткого розподілу ролей державних відомств та попередить дублювання повноважень.

Список бібліографічних посилань

1. Козельский Я. П. Философия нравоучительная. Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. М., 1959. 184 с.
2. Демченко С. Ф. Теоретико-методологічні засади ефективності господарського судочинства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2010. 428 с.
3. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право: загальна частина : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2011. 216 с.
4. Соколенко О. Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. *Право і суспільство*. 2012. № 5. С. 90–96.
5. Шапка Б. В. Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів // Міністерство юстиції України : офіц. сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_31896 (дата звернення: 06.09.2019).

Надійшла до редколегії 11.09.2019

ТКАЧЕНКО Н. С. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО БЮРО УКРАИНЫ С ДРУГИМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

В результате анализа законодательства Украины и научных разработок ученых определены и охарактеризованы отдельные направления совершенствования административного законодательства, регулирующего взаимодействие Национального антикоррупционного бюро Украины с другими правоохранительными органами. Охарактеризованы ключевые нормативно-правовые акты административной сферы, положения которых определяют стратегические ориентиры антикоррупционной деятельности государства и механизм ее осуществления, регулируют порядок, последовательность, формат и другие управленческие особенности взаимодействия НАБУ с правоохранительными органами нашего государства. Раскрыто содержание взаимодействия НАБУ с правоохранительными органами и предложено создать законодательную гарантию для взаимодействия НАБУ с правоохранительными органами, закрепить ее как неотъемлемый и необходимый аспект антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: совершенствование, административное законодательство, взаимодействие, правоохранительные органы, противодействие коррупции.

TKACHENKO M. S. IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION REGULATING THE INTERACTION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE WITH OTHER LAW ENFORCEMENT AGENCIES

On the basis of working out the current legislation of Ukraine and a number of scientific views of scholars the author of the article defined and characterized certain directions of improvement of administrative legislation regulating interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with other law enforcement agencies.

It is argued that the legislation is the basis of anti-corruption activities of the state and the key to its effective implementation, however, the legal framework in this field suffers from a significant load of declaratory norms that set principles and tendencies, but do not provide information on how the data principles and tendencies must be implemented.

It is found out that administrative legislation regulating the interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with other law enforcement agencies is the system of normative and legal acts of administrative branch regulating the procedure, sequence, format and other administrative features of the interaction of NABU with law enforcement agencies.

It is established that NABU's interaction with law enforcement agencies is a large, complex direction of our state's anti-corruption component, which requires defining the goals, principles, directions and levels of interaction at the legislative level. Thus, interaction, as a form of work, needs to be broadly defined at the level of legislation not within the limits of several norms, but to give this topic a separate section of the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine". This will create a legislative guarantee for NABU's interaction with law enforcement agencies, consolidate it as an integral and necessary aspect of anti-corruption activities.

It is emphasized that the by-law regulatory framework for the implementation of the relevant interaction is currently rather small in volume, so that the potential of cooperation between NABU and other law enforcement agencies cannot be disclosed, since it actually has no basis for its implementation. In this regard, it is most appropriate to consolidate the mechanisms of the Bureau's interaction with the state law enforcement agencies by extending the range of joint orders.

Key words: *improvement, administrative legislation, interaction, law enforcement, anti-corruption.*