

А. А. Приходько

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ Й ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ:
ТЕОРЕТИЧНА ТА ПРАКТИЧНА СУТНІСТЬ**

Постановка проблеми. Неоднозначність наукових і законодавчих варіацій інтерпретації терміна «адміністративно-правовий статус» спонукає науковців до нових наукових пошуків, основна мета яких полягає в з'ясуванні основних функціональних спроможностей та меж владного простору конкретного публічного суб'єкта в площині вирішення суспільно-державних відносин різнорідного походження [1, с. 48], в тому числі й у сфері запобігання та протидії корупції.

З розумінням того, що публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні – це цілісне правове симбіотично-взаємозалежне утворення, яке має чітко розподілені функції між суб'єктами її структури, класифікаційна градація таких суб'єктів може бути представлена, зокрема, в такому вигляді:

1) носії політичної волі – Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України;

2) антикорупційні органи – Національне агентство України з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Державне бюро розслідувань (ДБР), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Вищий антикорупційний суд України (ВАС);

3) спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції – органи прокуратури та Національної поліції, НАЗК, ДБР, АРМА;

4) реалізатори антикорупційної політики – державні органи, їх підпорядковані органи, на яких покладено обов'язок виконання конкретного антикорупційного заходу; підприємства приватного сектору, а також окремі громадяни чи їх об'єднання – за згодою;

5) формувачі антикорупційної політики – НАЗК та Кабінет Міністрів України;

6) суб'єкти, які залучаються до процесу формування антикорупційної політики, – Національна рада з антикорупційної політики при Президенті України, Міністерство юстиції України, НАЗК, ДБР, АРМА, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні, Міністерство закордонних справ Данії, Програма розвитку ООН, Transparency International Ukraine, ЕЙДОС (центр політичних студій та аналітики), Міжнародний фонд «Відродження», та інші;

7) учасники антикорупційних програм – Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури, молоді та спорту України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна авіаційна служба України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;

8) громадяни та об'єднання громадян – Громадська Правозахисна організація «Права людини», Центр політико-правових реформ, Transparency International Україна, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», Центр Протидії Корупції, Група «Антикорупційна реформа» Реанімаційного пакету реформ та інші;

9) міжнародні незалежні експерти та організації – Карлос Кастресана (Carlos Castresana), Джованні Кеслер (Giovanni Kessler), USAID, Transparency International та інші.

Відповідно, її структуру складають: 1) публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники; 2) приватні особи та структури громадського спрямування; 3) представники міжнародних інституцій.

Саме тому в межах нашого дослідження ми здійснимо спробу з'ясувати теоретичну та практичну сутність концепту «адміністративно-правовий статус» у контексті означеної публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах глобальних трансформацій доктрини адміністративного права, перепрофілювання її до умов сьогодення, де сервісність є провідною ознакою діяльності держави, активізувались наукові дослідження у сфері адміністративно-правового статусу суб'єктів, які адмініструють основні сфери життєдіяльності держави та суспільства. Серед низки вчених, чий праці були присвячені цій проблематиці, слід виділити таких, як В. Авер'янов, С. Алексеев, О. Алтуніна, Н. Витрук, О. Гумін, В. Гуцул, А. Зубко, С. Ківалов, В. Колпаков, Б. Лазарев, О. Мещерякова, С. Погребняк, Є. Пряхін, М. Рівіс, Я. Савицький, С. Стеценко, Ю. Тихомиров, О. Харитоновна, М. Шиленко, Д. Шульц та інші.

Однак до системного аналізу адміністративно-правового статусу суб'єктів, які залучені до процесу подолання та запобігання корупції, їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш ніж безпосередньо перейти до аналізу зазначеної проблематики, вважаємо за необхідне означити предметну сферу адміністративного права, оскільки, як зазначено вище, в умовах сьогодення є необхідність переосмислення окремих категорій адміністративної науки зокрема та юридичної науки загалом.

Загальновідомим є поділ права на публічне і приватне. Воно є багатоаспектним вченням, яке має як суто теоретичну, так і практичну цінність. У теоретичному аспекті він являє собою класифікацію концептуального порядку, що стосується самих засад права, його місця і ролі в житті людей, його визначальних цінностей [2]. Публічне і приватне право характеризують як якісно різні галузі правового регулювання, два різних «юридичних континенти», дві різні «юридичні галактики» [3], свого роду юридичні Монтеккі і Капулетті [4; 5, с. 3].

Однак предмет адміністративного права в дореволюційні часи і у радянський період був і залишається зараз одним із найбільш складних теоретико-методологічних та практичних питань цієї галузі публічного права. І це не випадково. Досліджуючи (у широкому сенсі) проблематику діяльності влади, її проявів, взаємин із громадянами, адміністративне право певною мірою, маючи певний кістяк, сформульований у ХІХ столітті, «приречене» на часті зміни (модернізацію, оновлення) свого предмету [6, с. 21]. Зокрема, перехід від моделі тоталітарного управління до визнання благ, цінностей та потреб людини як пріоритету державної політики викликав необхідність реалізації врегульованих процесів не тільки з боку держави, а й за допомогою інших, недержавних інституцій [7, с. 68].

Отже, для сучасного українського адміністративного права визначення предмета має принциповий характер. Його встановлення відповідно до сучасних реалій державотворення є важливим кроком оновлення адміністративно-правових інституцій і об'єктивного висвітлення їх ролі у поглибленні процесів формування правової держави і громадянського суспільства. Воно має вирішальне значення для конкретизації детермінантних чинників виокремлення галузі у системі права, консолідації відповідного нормативного матеріалу, систематизації суспільних відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами [8, с. 9].

Наразі домінує наукова концепція, згідно з якою предмет адміністративного права слід розглядати дуалістично, оскільки його розвиток повністю витіснив радянський концепт управлінських відносин та передбачає поєднання владно-розпорядчих дій та сервісності держави.

Саме тому цілком закономірно, що в доктрині адміністративного права все частіше зустрічаємо такі категорії, як «адміністрування», «публічне адміністрування» або ж «адміністративно-правове забезпечення» (на заміну термінам державне регулювання чи управління) галузі чи сфери певного зобов'язання держави, а також такі категорії, як «публічна адміністрація» та, відповідно, «адміністративно-правовий статус публічної адміністрації».

Зокрема, щодо останнього необхідно уточнити, що це сукупний термін, який з-поміж власних специфічних особливостей наділений низкою ознак, що мають похідний характер. Отже, з метою визначення поняття досліджуваного концепту у сфері запобігання та протидії корупції, вважаємо за

доцільне першочергово з'ясувати термінологічні та сутнісні характеристики категорій, від яких він походить [9, с. 47].

У загальному розумінні під статусом (від латинського *status* – положення, становище) розуміється правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [10, с. 1263; 11, с. 262]. Це абстрактний багатозначний термін; у загальному значенні означає сукупність стабільних значень параметрів об'єкта або суб'єкта [12, с. 609].

Власне, від зазначеного терміну похідним є такий юридичний концепт, як правовий статус, у який означена наука вкладає своє трактування. Причому залежно від різновидів суб'єктів правовий статус може містити досить широкий спектр правових характеристик. Аналіз значної кількості літератури з теорії держави та права, конституційного права свідчить, що термін «правовий статус» вживається переважно щодо таких категорій, як «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець», тобто позначає статус (становище) фізичної особи. Щодо юридичних осіб (у тому числі органів державної влади) вживається термін «компетенція», який за значенням має бути тотожним терміну «правовий статус» [13, с. 348; 14, с. 50].

Слід також додати, що деякі науковці відстоюють позицію про доцільність розмежування понять «правовий статус» і «правове положення». Так, М. Вітрук, відокремлюючи правове положення від правового статусу, характеризує положення як більш широке поняття та наводить такі його елементи: правовий статус, громадянство, правосуб'єктність, юридичні гарантії. Він стоїть на тому, що правове положення – це узагальнена категорія, яка розкриває всі елементи закріпленого в праві стану особи, що перебувають між собою у визначених зв'язках і в соціальному сенсі та зумовлені тим місцем, яке особа займає в системі суспільних відносин [15, с. 10-11, 40]. На думку О. Харитонової, навпаки – правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється залежно від правовідносин, у яких він бере участь [16, с. 71; 17, с. 36]. Окремо слід зауважити про існування ще однієї окремої думки щодо аналізованої проблематики: категорія «правовий статус» стосується особи, тоді як «правове становище» – публічного органу влади [1, с. 50; 9, с. 51–52].

Своєю чергою похідним від аналізованого терміна є галузевий концепт цього явища – адміністративно-правовий статус, який у теорії також розкривається через характеристику його елементів або через компетенцію [18, с. 33] конкретно взятого суб'єкта публічної адміністрації.

Причому суттєвою проблемою в цьому аспекті є визначення саме елементного складу єдиної сукупності, яка й відбиває шукану істинність [1, с. 48].

Зокрема Є. Пряхін та О. Гумін вважають, що до елементів адміністративного статусу слід віднести правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність [18, с. 33]; Ю. Тихомиров до елементів правового статусу державних органів відносить: мету; порядок утворення і функціонування державних органів; основні завдання; форми відносин з іншими ланками державного апарату [19, с. 119; 20, с. 90]; В. Авер'янов визначає адміністративно-

правовий статус як комплекс прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями [21, с. 69]; О. Алтунінова зазначає, що класичним елементним складом правового статусу є права, обов'язки та відповідальність, з чим погоджується переважна більшість науковців, у тому числі і адміністративістів. Однак, на її думку, такий елементний склад більше характерний для фізичних осіб як суб'єктів адміністративного права. Що стосується юридичних осіб, то до елементів їх адміністративно-правового статусу доцільно віднести мету, завдання, функції, повноваження та відповідальність [20, с. 90].

До речі, не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них належать лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах з органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини наявні тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Аналогічно слід говорити і про обов'язки [18, с. 33].

Окремо зазначимо, що деякі вчені як елементи аналізованого статусу розглядають правове зобов'язання, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість [22; 23, с. 27], тобто в занадто широкому елементному трактуванні.

Своєю чергою Ю. Козлов вважає, що правове становище органів державного управління знаходить своє конкретне вираження в їх компетенції. У ній закріплюються завдання, функції, права та обов'язки, форми й методи діяльності цих органів, тобто їх адміністративна правоздатність і дієздатність [24]. Наприклад, Б. Лазарєв трактує компетенцію як право та обов'язок здійснювати певну діяльність. Водночас реалізація таких повноважень суб'єктами правозастосування суворо обмежена рамками закону. Установлюючи компетенцію того чи іншого органу управління, держава уповноважує його на здійснення певних дій, обмежуючи цю діяльність певними рамками [9, с. 57; 25; 26, с. 149].

Таким чином, інтерпретуючи все зазначене, вважаємо, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це абстракційне поняття, яким представники доктрини адміністративного права намагаються означити сукупність необхідних передумов, за допомогою яких з'являється змога описати практичне значення конкретного уповноваженого суб'єкта у певному публічно забезпечувальному процесі.

Практична цінність публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції у відповідному механізмі є різною, що зумовлюється як самим різновидом їх адміністративно-правового статусу (наприклад, публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники мають класичний статус як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (та прирівняні до них); приватні особи та структури громадського спрямування – спеціальний, тобто індивідуальний або у встановлених законодавством випадках – класичний; представники міжнародних інституцій – специфічний, у межах співпраці та технічної допомоги), так і сукупністю їх законодавчої та нормативної правоможливості на вчинення адміністративної дії, що має індивідуальне чи публічне значення.

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким з теоретичної точки зору адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції в Україні – це роль, значення та цінність її представників в цьому механізмі; з практичної – надання їм можливості вчиняти адміністративні дії, що спричиняють настання юридичних наслідків як індивідуального, так і публічного характеру.

Для всіх суб'єктів досліджуваної публічної адміністрації головним критерієм визначення їх статусу є, по-перше, завдання, з метою виконання якого їх було утворено; по-друге, комплекс адміністративних обов'язків і прав, за допомогою яких це завдання втілюється в дійсність; по-третє, юридичне значення результату діяльності – ефективність, необхідність та доцільність існування конкретного уповноваженого суб'єкта та безпосередньо діяльності, яку він реалізовує у рамках запобігання чи протидії корупції в Україні.

Тільки сукупна адміністративна діяльність кожного із них може репрезентувати сучасний стан адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

Література

1. Зубко А.О. Адміністративно-правовий статус Департаменту міжнародних спорів Міністерства юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.
2. Алексеев С.С. Частное право: Научно-публицистический очерк. Москва, 1999. С. 27.
3. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва, 2001. С. 163.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Москва, 1995.
5. Погребняк С.П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 12. Харків : Право, 2006. С. 3–17.
6. Стеценко С.Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 20–26.
7. Рівіс М.М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 217 с.
8. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: поняття, структура і система адміністративно-правових відносин. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
9. Савицький Я.Ф. Адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 224 с.
10. Советский энциклопедический словарь : ок. 80000 слов; Абашидзе И. В., Азимов П. А., Александров А. П. и др. ; гл. ред. А. М. Прохоров. М. : Сов. энциклопедия, 1990. 1632 с.
11. Шиленко М. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону суб'єктів малого підприємництва. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія: Право. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2013. Т. 2. Вип. 22. Ч. 1. С. 261–265.
12. Мешерякова О.В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609–612.
13. Теория государства и права : учеб. для юридических вузов и факультетов ; под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. Москва : Изд. группа ИНФРА М НОРМА, 1997. 570 с.
14. Гуцул В.В. Адміністративно-правовий статус Міністерства юстиції України у сфері правової освіти населення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1. С. 49–53.
15. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва : Норма, 2008. 210 с.

16. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч. пос. Харків : Одісей, 2004. 880 с.
17. Ківалов С.В., Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса: Юридична література, 2004. 324 с.
18. Пряхін Є., Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.
19. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе. Москва : Мысль, 1984. 223 с.
20. Алтуніна О.М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.
21. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах. Том 1. Загальна частина; ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
22. Колодій А., Колейчиков В. Загальна теорія держави і права : навч. посібник. Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ : Юрінком Інтер. 1998. 317 с.
23. Ртищева Т.О. Адміністративно-правовий статус помічника-консультанта народного депутата України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 220с.
24. Административное право : учебник; под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва : Юристъ, 2000. 726 с.
25. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 472 с.
26. Шульц Д.С. Адміністративно-правовий статус співробітників ОВС. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2018. Вип. 24. С. 148–150.

А н о т а ц і я

Приходько А. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання й протидії корупції: теоретична та практична сутність. – Стаття.

У статті здійснено спробу з'ясувати теоретичну та практичну сутність концепту «адміністративно-правовий статус» у контексті означеної публічної адміністрації.

Відзначено, що в умовах глобальних трансформацій доктрини адміністративного права, перепрофілювання її до умов сьогодення, де сервісність є провідною ознакою діяльності держави, активізувались наукові дослідження у сфері адміністративно-правового статусу суб'єктів, які адмініструють основні сфери життєдіяльності держави та суспільства. Проте до системного аналізу адміністративно-правового статусу суб'єктів, які залучені до процесу подолання та запобігання корупції, їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

Означено предметну сферу адміністративного права, оскільки, як зазначено вище, в умовах сьогодення є необхідність переосмислення окремих категорій адміністративної науки зокрема, та юридичної загалом. Виявлено, що наразі домінує наукова концепція, згідно з якою предмет адміністративного права слід розглядати дуалістично, оскільки його розвиток повністю витіснив радянський концепт управлінських відносин та передбачає поєднання владно-розпорядчих дій та сервісності держави.

Стверджується, що з теоретичної точки зору адміністративно-правовий статус публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції в Україні – це роль, значення та цінність її представників в цьому механізмі; з практичної – надання їм можливості вчиняти адміністративні дії, що спричиняють настання юридичних наслідків як індивідуального, так і публічного характеру.

Визначено елементний склад аналізованого концепту та зазначено, що тільки сукупно адміністративна діяльність кожного із них може репрезентувати сучасний стан адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правовий статус, корупція, публічна адміністрація, публічна сфера, суб'єкти запобігання та протидії корупції, трансформація.

S u m m a r y

Prykhodko A. A. Administrative-legal status of public administration entities in the field of preventing and combating corruption: theoretical and practical essence. – Article.

In the article clarify the theoretical and practical essence of the concept of “administrative-legal status” in the context of the designated public administration.

It is noted that in the context of global transformations of the doctrine of administrative law has intensified scientific research in the field of the administrative-legal status of entities that administer the main spheres of life of the state and society. However, the systematic analysis of the administrative and legal status of the subjects involved in the process of overcoming and preventing corruption was not addressed by scientific research but related to general or related aspects.

The subject area of administrative law has been defined, since, as stated above, in the conditions of today there is a need to rethink certain categories of administrative science in particular and legal in general. It is revealed that at present the scientific concept dominates, according to which the subject of administrative law should be considered dualistic, since its development was completely supplanted by the Soviet concept of administrative relations and involves a combination of power administrative actions and service actions.

It is argued that from a theoretical point of view, the administrative-legal status of the public administration in the field of preventing and combating corruption in Ukraine is the role, significance and value of its representatives in this mechanism; practical – giving them the opportunity to carry out administrative actions that cause the onset of legal consequences of both individual and public nature. The elemental composition of the analyzed concept is determined and it is indicated that only in the aggregate the administrative activities of each of them can show the current state of the administrative and legal support for preventing and combating corruption in Ukraine.

Key words: administrative law, administrative-legal status, corruption, public administration, public sphere, subjects of preventing and combating corruption, transformation.