

Ради України. 1993. №52. Ст.490.

3. Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении. *Правоведение*. 1987. № 2. С. 13–19.
4. Гоменюк Д.С. Поняття державних посадових осіб. *Форум права*. 2009. № 1. С. 113–116.
5. Пахомов І.М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. К. : Вид-во Київськ. ун-ту, 1971. 128 с.
6. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. 668 с.
7. Адміністративне право України : підручник; за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.
8. Щербак А.И. Социальный механизм юридической ответственности должностных ли. К. : Наукова думка, 1986. 152 с.
9. Турчин А.Б. Адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 221 с.
10. Стариков Ю.Н. Службное право : учеб. пос. М. : БЕК, 1996. 698 с.

REFERENCES:

1. Averyanov, V. (1997). Orhany vykonavchoyi vlady v Ukrayini. Kyiv: Institute Jure [in Ukrainian].
2. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny [«On the Civil Service»: Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 52, 490 [in Ukrainian].
3. Usoltsev, A. (1987). Dolzhnostnoye litso v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. *Pravovedeniye – Jurisprudence*, 2, 13-19 [in Russian].
4. Gomenyuk, D. (2009). Ponyattya derzhavnykh posadovykh osib. *Forum prava – The forum of Law*, 1, 113-116.
5. Pakhomov, I. (1971). Administratyvno-pravovi pytannya derzhavnoyi sluzhby v SRSR. Kyiv: Kyiv University Publishing House [in Ukrainian].
6. Averyanov, V. (Ed.) (2002). Vykonavcha vlada i administratyvne pravo. Kyiv: In-Yure Publishing House [in Ukrainian].
7. Kivalov, S. (Ed.) (2003). Administratyvne pravo Ukrayiny: pidruchnyk. Odessa: Legal Literature [in Ukrainian].
8. Shcherbak, A. (1986). Sotsial'nyy mekhanizm yuridicheskoy otvetstvennosti dolzhnostnykh lits. Kyiv: Scientific thought [in Russian].
9. Turchin, A. (2007). Administratyvna vidpovidal'nist' za nevykonannya zakonnykh vymoh posadovykh osib orhaniv vykonavchoyi vlady [Administrative responsibility for non-fulfillment of legal requirements of executive bodies] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
10. Starilov, Yu. (1996). Sluzhebnoye pravo: ucheb. pos. Moscow [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 25.09.2019

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.13>

Гречанюк Роксолана Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Національної академії прокуратури України
e-mail: hrechserge1982@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0566-6365>

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

У статті на основі аналізу наукових, а також нормативно-правових джерел здійснено наукову розробку визначення правового регулювання 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 суттєвого обговорення та обґрунтування. Констатується відсутність наукових розробок питань адміністративної діяльності антикорупційних органів. Під правовим регулюванням адміністративної діяльності антикорупційних органів пропонується розуміти систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення адміністративних процедур (обумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними

повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади в цих органах), що спрямовуються на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці із іншими зацікавленими суб'єктами, необхідної для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення їхніх завдань та реалізації функцій. Ключове призначення правового регулювання адміністративної діяльності пов'язується зі створенням нормативних передумов для застосування системи адміністративних процедур і реалізації повноважень управлінцями антикорупційних органів. Системою правового регулювання адміністративної діяльності вважається система нормативно-правових актів (переважно підзаконного характеру), спрямованих на належне нормативне урегулювання адміністративних процедур та похідних й суміжних процесів, необхідних для належної організації антикорупційних органів з метою досягнення мети їхньої діяльності та реалізації їх функцій.

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

Grechanyuk R. TO THE QUESTION ON THE DEFINITION AND DESIGNATION OF LEGAL REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE ANTI-CORRUPTION BODIES OF UKRAINE

In the article on the basis of the analysis of scientific as well as regulatory-legal sources, scientific development of the definition of legal regulation 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 legal regulation of the administrative activity of anti-corruption bodies, it is proposed to understand the system of normative legal acts regulating the procedure for the implementation of administrative procedures (stipulated by information-analytical, security, representation, control, jurisdictional powers of officials who hold administrative positions in these bodies), directed to organizing internal organization processes, building the structure of these bodies and operating management in them, debugging cooperation with other stakeholders, necessary for their continued effective functioning in order to achieve their objectives and implement their functions. The key purpose of legal regulation of administrative activity is associated with the creation of normative prerequisites for the application of the system of administrative procedures and the exercise of powers by the managers of anti-corruption bodies. The system of legal regulation of administrative activity is a system of normative legal acts (mainly sub-legal) aimed at proper regulatory regulation of administrative procedures and derivatives and related processes necessary for the proper organization of anti-corruption bodies in order to achieve the purpose of their activities and the realization of their functions.

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

Постановка проблеми. Практично кожна сфера публічної діяльності, а також усі публічні відносини прямо залежать від якості правового регулювання (забезпечення). Його всеохопність та відсутність прогалин, в кінцевому результаті позбавляє проблем, непорозумінь та неточностей застосування, що підвищує ефективність діяльності і сприяє її результативності. Не є виключенням антикорупційна сфера, що охоплює проблеми відповідальності за корупційні діяння, питання державної антикорупційної політики, системи антикорупційних суб'єктів та їх правових статусів тощо. При цьому питання внутрішньої організації, управлінських процедур, юрисдикційної діяльності також не повинні залишатись поза правовим впливом, що передбачає формування системи правового забезпечення адміністративної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії та запобігання корупції. Принагідно слід зауважити, що в сучасній правовій науці дотепер точиться дискусія щодо природи самої адміністративної діяльності, адже надто часто її розуміння асоціюється із виданням актів індивідуальної дії, або виконавчо-розпорядчої діяльності. Більше того, адміністративна діяльність в більшій мірі асоціюється з поліцейською діяльністю, що здійснюється з метою забезпечення громадського порядку та безпеки, хоча сама природа такої діяльності свідчить про її ширший зміст і значне коло питань, які можуть бути визначені в якості складових цієї діяльності. Отже, проблема правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів видається нам недостатньо розробленою і актуальною з огляду на її важливість та практичну і теоретичну значущість.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розробка правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається важливим завданням правової науки. Серед інших, потрібно відмітити наукові праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галая, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загиней, В. Колпакова, І. Козьякова, М. Мельника, Н. Рибалки, С. Рогульського, Р. Тучак, М. Хавронюка, О. Шемякіна, О. Ярмиша, Н. Ярмиш та інших. Проте аспект правового забезпечення адміністративної діяльності антикорупційних органів залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – аналіз правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливість правового регулювання для упорядкування певних суспільних відносин пов'язано із самим його концептуальним розумінням, адже «правове регулювання включає в себе всі форми впливу на свідомість і поведінку людей: попереджувальну, мотивувальну, ідеологічну, виховну і специфічно-юридичну [1]». Правове регулювання в теорії права розглядається як здійснюваний за допомогою системи правових засобів результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування і розвитку відповідно до

суспільних потреб [2, с. 145]. М.Черкас з цього приводу констатує, що такий вплив носить комплексний характер:

а) спеціальні юридичні засоби створюють основу, програму правового регулювання, його режими;

б) методи безпосереднього впливу на поведінку людей в рамках юридичної програми є різними: від мотивації до відповідальності. При цьому вибір того або іншого методу правового впливу будуть визначатися відповідними типами правосвідомості суб'єктів права: для одних досить позитивного наказу держави, що виражається в правовій нормі, для інших необхідний примус [3, с. 42].

І.Лукашук відзначає, що існує три основні підходи до розуміння правового регулювання і, відповідно, до механізму правового регулювання [4, с. 152]. Одні автори зводять дію норми і правове регулювання до правового відношення. Інші виходять з того, що правове регулювання починається після створення норми і зводиться до різних засобів впливу останньої на суспільні відносини. Самий широкий і самий розповсюджений підхід полягає в тому, що в правове регулювання входить й стадія правотворчості [3, с. 42]. Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу права на поведінку і діяльність його адресатів. Внаслідок правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників регулятивних відносин та досягнення фактичних цілей права [5, с. 191-192]. Отже, бачимо, думки щодо однозначного розуміння самої природи правового регулювання різняться, натомість однозначноним є розуміння його упорядковуючого змісту і впливу норми права на певні суспільні відносини.

Зважаючи на зазначене, під правовим регулюванням адміністративної діяльності антикорупційних органів пропонуємо розуміти систему нормативно-правових актів, що регламентують порядок здійснення адміністративних процедур (обумовлених інформаційно-аналітичними, забезпечувальними, представницькими, контрольними, юрисдикційними повноваженнями посадових осіб, які обіймають адміністративні посади в цих органах), що спрямовуються на упорядкування внутрішньоорганізаційних процесів, побудову структури цих органів та операційного менеджменту в них, налагодження співпраці із іншими зацікавленими суб'єктами, необхідної для їхнього сталого ефективного функціонування з метою досягнення їхніх завдань та реалізації функцій.

Ключове призначення правового регулювання адміністративної діяльності пов'язується зі створенням нормативних передумов для застосування системи адміністративних процедур і реалізації повноважень управління антикорупційних органів. Його специфіка пов'язана з необхідністю врахування декількох нормативно-правових підсистем: по-перше, антикорупційного законодавства, яке формує правове поле для здійснення антикорупційних заходів і реалізації антикорупційної політики держави, а також міжнародних антикорупційних принципів та стандартів; по-друге, системи нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності в цілому та місця в ньому антикорупційних заходів; по-третє, статусних законів, що визначають правовий статус спеціально уповноважених суб'єктів запобігання та протидії корупції; по-четверте, відомчого регулювання, що визначає адміністративні процедури та регламенти реалізації та здійснення конкретних заходів. Важливість врахування означених особливостей пов'язана з тим, що адміністративна діяльність як частина внутрішньоорганізаційної діяльності повинна враховувати усі особливості організації та застосування антикорупційних заходів. Її забезпечувальний характер вимагає надання оптимального алгоритму дій управління при здійсненні ним повноважень обумовлених конкретною посадою.

Треба також зауважити, що при характеристиці правового забезпечення адміністративної діяльності як правило акцентується увага на ключовому значенні для неї підзаконного правового регулювання. З цим твердженням в цілому слід погодитись і уточнити, що безпосередні адміністративні процедури найбільш детально регламентовані саме в документах відомчого характеру. Проте, загальна спрямованість, особливості сфери застосування, межі правового впливу передбачена в нормативно-правових актах законодавчого рівня.

Зважаючи на специфіку цієї наукової роботи, можемо говорити про те, що визначальним фактором спрямованості для правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів є антикорупційне законодавство, яке в цілому формує цілісне бачення заходів державного впливу на сферу запобігання та протидії корупції.

Зі свого боку, М.Романов досить правильно зазначає, що система антикорупційного законодавства України — це система спеціальних нормативних актів, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини, що складаються в різних сферах життя з приводу визначення корупційних проявів, формулювання заходів попередження і запобігання ним, створення системи антикорупційних органів та суб'єктів протидії корупції, окреслення діянь, які створюють склад корупційних правопорушень і встановлення норм, які передбачають юридичну відповідальність за вчинення корупційних діянь [6, с. 15]. Натомість система правового забезпечення адміністративної діяльності – категорія похідна і є вужчою за змістом та структурою. Як вже зазначалось раніше, ключову роль у правовому регулюванні питань адміністративної діяльності відіграють підзаконні правові акти, саме вони складають систему безпосереднього правового регулювання, а загальним та спрямовуючим виступає загальна система антикорупційного законодавства.

У якості прикладу приведемо Наказ директора Національного антикорупційного бюро України від 1 червня 2016 року №140 «Про затвердження Положення про Відділ по роботі з персоналом Національного антикорупційного бюро України», у якому зазначається, що служба управління персоналом забезпечує здійснення керівником державної служби своїх повноважень, відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у державному органі, добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, а також виконує інші функції, передбачені законодавством. У своїй діяльності Відділ керується Конституцією України, Кодексом законів про працю України, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України», Законом України «Про державну службу» та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, цим Положенням, іншими нормативно-правовими актами [7]. Поряд зі статусом, даний наказ визначає ряд адміністративних процедур пов'язаних із діяльністю служби по роботі з персоналом НАБУ, зокрема характеризуються завдання та функції, права, засади діяльності керівництва та відповідальності персоналу, налагодження взаємодії. Тобто бачимо, що для відомчої регламентації характерною є деталізація усіх управлінських та інших процесів, необхідних для забезпечення функціонування антикорупційного органу. Тому, *системою правового регулювання адміністративної діяльності ми вважаємо систему нормативно-правових актів (переважно підзаконного характеру), спрямованих на належне нормативне урегулювання адміністративних процедур та похідних й суміжних процесів, необхідних для належної організації антикорупційних органів з метою досягнення мети їхньої діяльності та реалізації їх функцій.*

На наш погляд, система правового забезпечення може бути розподілена за різними, але досить традиційними критеріями:

за юридичною силою (міжнародні антикорупційні стандарти, законодавчі та підзаконні акти);

за спрямуванням (нормативно-правові акти, що регулюють управлінські процеси, юрисдикційну діяльність тощо);

за суб'єктом ініціативи і реалізації (нормативно-правові акти, що прийняті суб'єктами реалізації антикорупційної політики, або прийняті спеціально уповноваженими суб'єктами протидії корупції тощо);

за характером та видом видання нормативного акту (акти індивідуальної дії, стратегії, програми тощо).

При цьому всі нормативно-правові акти об'єднані антикорупційною спрямованістю й адміністративно-процедурною природою, що вирізняє їх від системи нормативно-правового забезпечення процесуальної діяльності сфері протидії та запобігання корупції.

Висновки. Завершуючи розгляд саме теоретичної конструкції правового регулювання адміністративної діяльності антикорупційних органів ми зазначаємо, що зважаючи на обмеженість об'єму наукової публікації, ми не можемо привести й проаналізувати усі без винятку правові документи, які забезпечують регламентацію цієї діяльності. Проте, зважаючи на формування теоретичної надбудови системи правового регулювання, можемо говорити про необхідність проведення подальших наукових пошуків в цій сфері. Відхід від багатьох традиційних та усталених концепцій наукового обґрунтування функціонування різних антикорупційних органів передбачає пошук нових ідей і нових відповідей на питання, які подекуди здавалися очевидними. Перманентний стан реформування багатьох публічних інституцій передбачає формування системи правового охоплення багатьох сфері та проблем, які виникають в процесі реформаторських змін і пошуку оптимальних форм та методів якісного регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Козюбра Н.И. Социалистическое право и общественное сознание. К.: Наук. думка, 1979. 327 с.
2. Алексеев С. С. Теория права. М.: Бек, 1994. 224 с.
3. Черкас М. Є. Функції правосвідомості в механізмі правового регулювання: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.01. Харків, 2010. 208 с.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учеб. для юрид. фак. и вузов. 2-е изд., перераб., доп. М.: БЕК, 2000. 432 с.
5. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. К., 2004. 208 с.
6. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2017. 176 с.
7. Наказ директора Національного антикорупційного бюро України від 1 червня 2016 року №140 «Про затвердження Положення про Відділ по роботі з персоналом Національного антикорупційного бюро України.

REFERENCES:

1. Kozyubra, N. (1979). *Sotsialisticheskoye pravo i obshchestvennoye soznaniye*. Kyiv: Scientific thought [in Russian].
2. Alekseev, S. (1994). *Teoriya prava*. Moscow: Beck [in Russian].
3. Cherkas, M. (2010). *Funktsiyi pravovidomosti v mekhanizmi pravovoho rehulyuvannya* [Functions of justice in the mechanism of legal regulation] (*Candidate's thesis*). Kharkiv [in Ukrainian].
4. Lukashuk, I. (2000). *Mezhdunarodnoye pravo. Obshchaya chast': Uchebnik dlya yuridicheskikh fakul'tetov i vuzov* (2nd ed.) Moscow: Beck [in Russian].
5. Melnyk, O. (2004). *Pravove rehulyuvannya ta shlyakhy pidvyshchennya yoho efektyvnosti* [Legal regulation and ways of increasing its efficiency] (*Candidate's thesis*). Kyiv [in Ukrainian].
6. Romanov, M. (2017). *Osnovni zasady zapobihannya koruptsiyi*. Kharkiv: *Osnovni zasady zapobihannya koruptsiyi* [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Viddil po roboti z personalom Natsional'noho antykoruptsiynoho byuro Ukrainy: Nakaz dyrektora Natsional'noho antykoruptsiynoho byuro Ukrainy* [*On approval of the Regulation on the Personnel Division of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine*]: *Order of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.09.2019

УДК 351:349.4(477)

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2019.7.14>

Кондратенко Віталій Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри галузевого права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
e-mail: kondratenkovitals@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті визначено роль держави у забезпеченні та розвитку земельних відносин на сучасному етапі реформування цієї сфери. Проаналізовано зміст і співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання». Державне управління в галузі земельних відносин визначено як організаційно-правову діяльність органів публічної влади із використанням безпосереднього впливу, спрямованого на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель відповідно до вимог земельного законодавства. Державне регулювання переважаючою формою відповідного впливу передбачає функцію прогнозування і планування, організаційно-ресурсну та контрольну діяльність публічних органів.

Встановлено та охарактеризовано мету, завдання та основний зміст адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм реалізації земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, зокрема нормативно-правові, інституціональні, дозвольні, адміністративно-контролюючі.

Система державного регулювання земельних відносин передбачає також реалізацію заходів щодо охорони об'єктів і суб'єктів земельних відносин, заходів щодо вирішення спірних питань відносно об'єктів і суб'єктів земельних відносин.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання земельних відносин передбачає встановлення нормами адміністративного права рамок і правил взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів. Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс земельпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державне регулювання, державне управління, земля, земельні відносини, органи публічної влади.

Kondratenko V. ESSENCE AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE LEGAL ADJUSTING OF THE LANDED RELATIONS IN UKRAINE

In the article the role of the state is certain in providing and development of the landed relations on the modern stage of