

К. Л. Бугайчук, доктор юридичних наук, доцент,
завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблем протидії злочинності
Харківського національного університету внутрішніх справ,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2429-5010>;
e-mail: klbugaychuk@gmail.com

С. О. Шатрава, доктор юридичних наук, професор,
завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблем досудового розслідування
Харківського національного університету внутрішніх справ,
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7072-961X>;
e-mail: sergshatrava@gmail.com

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УПОВНОВАЖЕНОГО ПІДРОЗДІЛУ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

У статті авторами окреслено та охарактеризовано елементи адміністративно-правового статусу Уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції: мету, завдання, повноваження, функції, гарантії та відповідальність. Підкреслено, що така система елементів здатна в повному обсязі розкрити сутність адміністративно-правового статусу, не обтяжуючи його зайвими складовими.

Встановлено мету створення та діяльності цього підрозділу, що полягає в організації та втіленні окремих антикорупційних заходів, передбачених профільним антикорупційним законом, спрямованих на виявлення та запобігання корупційним проявам. Сформульовано завдання Уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції: 1) запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією в межах компетенції, шляхом організації та проведення конкретних антикорупційних заходів; 2) оцінка та мінімізація корупційних ризиків; 3) виявлення та врегулювання конфлікту інтересів; 4) контроль за дотриманням положень антикорупційного законодавства, зокрема в частині подання працівниками декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) надання персоналу методичної допомоги та консультацій із питань антикорупційного законодавства.

Повноваження Уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції згруповано наступним чином: блок повноважень інформаційного характеру; блок повноважень пов'язаний з забезпеченням об'єктивного розгляду повідомлень про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; блок повноважень із взаємодії з НАЗК і іншими спеціальними суб'єктами в сфері запобігання та протидії корупції тощо. До функцій Уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції згруповано наступним чином віднесено такі: нормативну; методичну; контрольну; організаційну; інформаційно-аналітичну, а також функції взаємодії та моніторингу. Подальшу характеристик отримали й інші елементи адміністративно-правового статусу цього підрозділу, зокрема гарантії діяльності та відповідальність.

Ключові слова: Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції, суб'єкти запобігання та протидії корупції, державна антикорупційна політика, корупція, адміністративно-правовий статус, компетенція, завдання.

K. L. Buhaichuk, S. O. Shatrava. Administrative and legal status of the Authorized unit for the prevention and detection of corruption

In the article, the authors outlined and characterized the elements of the administrative and legal status of the Authorized Unit for Prevention and Detection of Corruption: purpose, tasks, powers, functions, guarantees and responsibilities. It is emphasized that such a system of elements is able to fully reveal the essence of the administrative-legal status without burdening it with unnecessary components.

The purpose of the creation and operation of this unit has been established, which consists in the organization and implementation of individual anti-corruption measures, provided for by the specific anti-corruption law, aimed at detecting and preventing corruption. The tasks of the authorized unit for the prevention and detection of corruption were formulated: 1) prevention of corruption offenses and offenses related to corruption within the scope of competence, by organizing and carrying out specific anti-corruption measures; 2) assessment and minimization of corruption risks; 3) identification and settlement of conflicts of interest; 4) control over compliance with the provisions of anti-corruption legislation, in particular with regard to the submission by employees of a declaration of property, income, expenses and obligations of a financial nature; 5) providing staff with methodical assistance and consultations on issues of anti-corruption legislation.

The powers of the authorized unit for the prevention and detection of corruption are grouped as follows: block of powers of an informational nature; the block of powers is related to ensuring the objective consideration of reports on the commission of corruption or corruption-related offenses; a block of powers for interaction with the NAKC and other special entities in the field of prevention and countering corruption, etc. The functions of the Authorized Division for the Prevention and Detection of Corruption are grouped as follows: normative; methodological; control; organizational; information and analytical, as well as interaction and monitoring functions. Other elements of the administrative and legal status of this subdivision, in particular guarantees of activity and responsibility, received further characteristics.

Key words: Authorized unit for the prevention and detection of corruption, subjects of prevention and counteraction of corruption, state anti-corruption policy, corruption, administrative and legal status, competence, tasks.

Постановка проблеми. Одною з аксіом антикорупційної сфери є твердження про те, що корупція є абсолютним деструктивним явищем і здатна зруйнувати будь-що: державу, її окремі інститути, галузь, сектор, напрям діяльності того чи іншого суб'єкту тощо. Загально відомо й те, що корупція, характеризуючись латентністю має високий ступінь поширення. Відповідно досі залишається актуальним питання щодо вироблення та удосконалення механізмів, методів і способів запобігання та боротьби з корупційними проявами на різних рівнях у різноманітних сферах, попри той факт, що в Україні побудована система антикорупційних органів, до якої можна віднести як спеціально створені органи основним завданням яких є запобігання та протидія корупції (Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Вищий антикорупційний суд України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура), так і ряд правоохоронних органів, для яких антикорупційна діяльність не є пріоритетним напрямом як от Державне бюро розслідувань та Національна поліція України. Необхідно зазначити, що більшість із вказаних суб'єктів веде активну боротьбу з конкретними протиправними діями, що мають ознаки корупції. В той же час діяльність НАЗК суттєво відрізняється, від вказаних суб'єктів запобігання та протидії корупції, оскільки полягає у формуванні та здійсненні державної антикорупційної політики.

Віднесення до системи антикорупційних органів до суб'єктів, які мають різні повноваження в антикорупційній сфері дає можливість розглядати першу (систему) в широкому сенсі та віднести до її складових елементів Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції (далі – УППЗВК) як структурну одиницю, яка в обов'язковому порядку утворюється в органах державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах і організаціях, державних цільових фондах з метою запобігання корупції, попередження та виявлення корупційних проявів, реалізацію положень Закону України «Про запобігання корупції».

Стан дослідження проблеми. Не зважаючи на те, що УППЗВК беззаперечно є одним із суб'єктом системи запобігання та протидії корупції, який здійснює важливі антикорупційні заходи на локальному рівні, він не так часто стає предметом наукових досліджень у порівнянні з ідентичними суб'єктами в правоохоронній сфері. Відсутність комплексних наукових робіт присвячених УППЗВК не означає, що цей суб'єкт сьогодні досяг максимальної ефективності свого функціонування, а його діяльність не потребує удосконалення. Перш ніж опрацьовувати питання пов'язані з оптимізацією роботи УППЗВК, необхідно з'ясувати зміст і особливості роботи, що неможливо без характеристики його адміністративно-правового статусу.

Сутність і структура правового та адміністративно-правового як універсальна категорія досліджувалась у різні періоди розвитку юриспруденції такими вченими як: М. О. Баймуратов, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук, Є. В. Додін, О. В. Дяченко, О. В. Запотоцька, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, Т. О. Коломєць, В. Я. Малиновський, А. В. Панчишин, Ю. Є. Полянський, С. Г. Стеценко. В той же час вчені-адміністративісти досліджували адміністративно-правовий статус конкретних суб'єктів, наприклад: учасників операцій ООН з підтримання миру (О. В. Мещерякова); податкових органів (Бандурка О. О.); підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України (В. В. Гарбузов); вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України (Миськів Л. І.). Одночасно, вчені в своїх роботах оминули увагою специфіку УППЗВК, навіть в профільній науковій праці монографічного характеру Д. О. Іщука присвяченій адміністративно-правовому статусу спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, зазначений суб'єкт не знайшов місця в системі цих спеціалізованих органів.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає в наданні загальної характеристики адміністративно-правового статусу УППЗВК. Досягнення поставленої мети обумовлює необхідність виконання низки завдань, зокрема визначити та охарактеризувати елементи адміністративно-правового статусу УППЗВК.

Наукова новизна дослідження обумовлена необхідністю дослідження адміністративно-правового статусу УППЗВК із метою визначення шляхів оптимізації функціонування даного підрозділу.

Виклад основного матеріалу. Дослідження адміністративно-правового статусу УППЗВК вбачається неможливим без окреслення змісту утворюючих термінів: статус і правовий статус. Під статусом прийнято розуміти становище чи стан об'єкта, якому належить цей статус [1, с. 671]. Зберігаючи свою сутність статус набуває спеціального значення в юриспруденції, оскільки отожднюється з положенням явища (об'єкта чи суб'єкта) в певній системі чи правовідносинах. Саме такий підхід використовується вченими в галузі права, наприклад А. В. Панчишин визначає правовий статус як «загальну, комплексно-універсальну, різноаспектну,

цілісну категорію, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин» [2, с. 95]. Інколи, сутність правового статусу розкривають через окремі його елементи (легітимні права та обов'язки), «які визначають межі можливої й необхідної поведінки особи, а також міра юридичної відповідальності, яка настає в разі порушення вимог норм права, що визначають правовий статус» [3, с. 167]. Отже, правовий статус – це юридична категорія, яка характеризує суб'єкта (фізичну чи юридичну особу [4, с. 379]), а її законодавчо закріплений зміст окреслює межі його можливої поведінки в правових відносинах, буквально визначаючи його становище. Будучи загальною юридичною категорією правовий статус поділяється на різні види (загальний, спеціальний тощо), воно також є родовим поняттям щодо адміністративно-правового статусу, яке в свою чергу є його окремим видом (родовим поняттям).

Загальний зміст адміністративно-правового статусу віддзеркалює юридичну природу правового статусу, разом із тим він має і власні специфічні риси, обумовлені особливостями адміністративно-правових відносин. Більш того категорія адміністративно-правового статусу використовується для характеристики органів державної влади та їх окремих структурних елементів. Універсальне поняття «адміністративно-правовий нагляд» наводить Т. О. Коломоець: «це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом» [5, с. 64]. Як бачимо в науці адміністративного права зберігається тенденція тлумачення адміністративного нагляду через розкриття його структури. Зі свого боку, об'єктивну характеристику вказаного поняття, щоправда в контексті суб'єктів протидії корупції України, надає Д. О. Ішук через «сукупність законодавчо визначених елементів, які відображають положення кожного спеціалізованого суб'єкта з-поміж інших подібних органів» [6, с. 112]. Вчений також наголошує, що не зважаючи на теоретичну основу адміністративно-правового статусу та його багатогранну структуру, розкриття його змістовного наповнення та оптимізація складових елементів має й прикладну цінність, адже від їх повноти, якості та точності, безпосередньо залежить результативність роботи суб'єкта, зокрема в антикорупційній сфері. З огляду на те, що адміністративно-правовий статус здебільшого пов'язується з його внутрішнім наповненням (складовими елементами цієї системи), для надання вичерпної характеристики відповідному статусу УППЗВК необхідно визначити його складові елементи.

В теорії адміністративного права існують різні погляди вчених щодо структури адміністративно-правового статусу, зокрема виділяють наступні елементи:

- 1) права та обов'язки (О. В. Мещерякова [7, с. 610]);
- 2) завдання, компетенція, відповідальність (Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко, В. В. Зуй [8, с. 148], В. В. Гарбузов [9, с. 4]);
- 3) завдання, цілі, компетенція, функції, процедури, відповідальність, порядок створення (С. В. Ківалов [10, с. 82; 11, с. 378]);
- 4) права, обов'язки, гарантії діяльності (С. Г. Стеценко [12, с. 90]);
- 5) мета, завдання, функції, повноваження та відповідальність (Л. І. Миськів [13, с. 22]);
- 6) призначення, завдання, функції, повноваження, відповідальність (О. О. Бандурка [14, с. 128]).

Більшість із вказаних вище елементів є спорідненими та лише деталізують окремі структурні одиниці. Такими «спорідненими» категоріями, наприклад, є мета та цілі. Мета створення та/або функціонування того чи іншого суб'єкта повинна відображатись у загальних положеннях, тоді як цілей може бути декілька. Більш того дана мета повинна узгоджуватись із поставленими перед ним завданнями, які обумовлюють наявність певного кола компетенції (повноважень), тобто прав і обов'язків. У свою чергу, повноваження суб'єкта реалізуються в конкретних напрямках діяльності (функціях) і забезпечуються певним колом гарантій. Обов'язковим елементом адміністративно-правового статусу є відповідальність суб'єкта, яка уособлює механізм застереження від неналежної реалізації суб'єктом наданих йому повноважень. Характерним для всіх вказаних елементів є і той факт, що вони, в своїй переважній більшості повинні мати легальне закріплення у відповідних законах і підзаконних нормативно-правових актах, у випадку УППЗВК – це Закон України «Про запобігання корупції» [15] та профільний підзаконний акт: Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21 [16] (далі – Типове положення).

Екстраполюючи отримані нами загальні висновки щодо елементів адміністративно-правового статусу на адміністративно-правовий статус УППЗВК, можемо виокремити такі елементи останнього: мета, завдання, повноваження, функції, гарантії та відповідальність. На нашу думку саме така система елементів здатна в повному обсязі розкрити сутність адміністративно-правового статусу УППЗВК, не обтяжуючи його зайвими елементами. Підкреслимо, що детальна характеристика названих елементів потребує глибокого аналізу їх особливостей, а тому може стати предметом окремого монографічного дослідження. Зважаючи на те, що в даній науковій праці ми обмежені певним об'ємом, звичайно ми не маємо змоги детально охарактеризувати, кожний елемент адміністративно-правового статусу УППЗВК, а тому обмежимося лише їх короткою характеристикою.

Мета створення та діяльності УППЗВК визначена в п. 3 розділу I Типового положення, вона полягає в організації та втіленні окремих антикорупційних заходів, передбачених профільним антикорупційним

законом, спрямованих на виявлення та запобігання корупційним проявам. Наприклад: проведення оцінки корупційних ризиків; надання консультацій і роз'яснень положень антикорупційного законодавства; врегулювання конфлікту інтересів тощо.

Завдання УППЗВК органічно пов'язані з його метою. Аналіз приписів п. 1 розділу II Типового положення [16] дає можливість сформулювати такі завдання:

- 1) запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією в межах компетенції, шляхом організації та проведення конкретних антикорупційних заходів;
 - 2) оцінка та мінімізація корупційних ризиків;
 - 3) виявлення та врегулювання конфлікту інтересів;
 - 4) контроль за дотриманням положень антикорупційного законодавства, зокрема в частині подання працівниками декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
 - 5) надання персоналу методичної допомоги та консультацій із питань антикорупційного законодавства.
- Повноваження УППЗВК вбачається за можливе згрупувати таким чином:
- а) блок повноважень інформаційного характеру (безперешкодний доступ до документів, їх копій, пояснень і інформації з метою її збору, узагальнення та аналізу)
 - б) блок повноважень пов'язаний з забезпеченням об'єктивного розгляду повідомлень про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також тих, що містять відомості про порушення інших приписів антикорупційного законодавства;
 - в) блок повноважень спрямований на підвищення рівня обізнаності персоналу в антикорупційній сфері, шляхом організації та проведення спеціальних навчальних занять, тренінгів, нарад, круглих столів і т.п.;
 - г) блок повноважень із взаємодії з НАЗК і іншими спеціальними суб'єктами в сфері запобігання та протидії корупції;
 - г) блок повноважень щодо надання пропозицій про: проведення перевірки, в частині додержання норм антикорупційного законодавства; окремі процеси та аспекти дисциплінарного провадження; оптимізацію діяльності УППЗВК.

Попри те, що функції УППЗВК закріплені в п. 2 розділу II Типового положення [16], вважаємо не досить коректне визначати їх саме як функції. У вказаному пункті міститься більш 25 видів діяльності, натомість функції – це узагальнені напрями такої діяльності, а тому вони не можуть «існувати» в такій значній кількості. В той же час, вказані положення, разом із сформульованими нами вище повноваженнями, створюють підґрунтя для вироблення функцій УППЗВК, серед яких:

- нормативна (розроблення проектів антикорупційних нормативних актів і антикорупційної програми органу);
- методична (надання працівникам методичних порад і консультацій, зокрема щодо декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру);
- контрольна (проведення перевірок додержання персоналом вимог антикорупційного законодавства; процедури декларування; перевірка фактів здійснення корупційних дій, викладених у повідомленнях);
- організаційна (організація та проведення антикорупційних заходів, у тому числі налагодження внутрішніх каналів інформування про будь-які прояви корупції, а також службових розслідувань);
- інформаційно-аналітична (систематичне звітування НАЗК про свою діяльність, а також його інформування про особливі обставини як от зміна керівника органу; інформування прямого керівника про корупційні факти, які стали відомі; ведення обліку працівників притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією);
- функція взаємодії як з іншими суб'єктами запобігання та протидії корупції, так і серед структурних підрозділів територіальних органів суб'єкта, де функціонує УППЗВК, а також співпраця з викривачами;
- функція моніторингу, стосується перевірки та аналізу відомостей внесених до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та «офіційного веб-порталу «Судова влада України», Єдиного державного реєстру судових рішень з метою отримання інформації щодо результатів розгляду відповідної справи судом» [16].

До гарантій діяльності УППЗВК необхідно віднести самостійність даного структурного підрозділу та його функціональна незалежність. Це дає можливість УППЗВК якісно виконувати поставлені перед ним завдання, вчасно реагувати на корупційні факти, що стали йому відомі, а також приймати незаангажовані об'єктивні рішення. В протилежному випадку, якщо даний підрозділ втратить самостійність і незалежність здійснення своєї професійної діяльності існує велика імовірність виникнення та поширення корупційних проявів із мовчазної згоди антикорупційного підрозділу. Ще одна важлива гарантія безперешкодного доступу до інформації, окрім віднесеної до державної таємниці, в тому числі тієї, що міститься в службових документах закріплена в підпунктах 1, 2, 13 п. 2 розділу II Типового положення [16].

Особливістю адміністративно-правового статусу УППЗВК можна вважати той факт, що по-суті цей підрозділ не несе юридичну відповідальність за свою роботу, замість нього в разі невиконання та/або неналежного виконання своїх обов'язків юридичну відповідальність несуть його працівники. Останні можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, а також до дисциплінарної відповідальності, в разі порушення

ними правил етичної поведінки передбачених у Розділі VI Закону України «Про запобігання корупції» [15]: політичної нейтральності (ст. 40); неупередженості (ст. 41); компетентності та ефективності (ст. 42); нерозголошення інформації (ст. 43); утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44).

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції є складною комплексною категорією, що складається з таких елементів: а) мета діяльності УППЗВК; б) завдання УППЗВК; в) повноваження УППЗВК; г) функції УППЗВК; д) гарантії УППЗВК; е) юридична відповідальність УППЗВК. Кожен з перелічених складників адміністративно-правового статусу зазначеного підрозділу характеризується своєю специфікою. Зокрема особливого значення набуває розкриття змісту юридичної відповідальності УППЗВК, адже безпосередньо «підрозділ», як «структурна одиниця» юридичної особи, не несе відповідальності, на відміну від працівників останнього, що, в свою чергу, обумовлює перспективний напрям подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел:

1. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наук. думка, 1970 – 1980. Т. 9, 1978. 916 с.
2. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95-98.
3. Запотоцька О. В. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу Національного банку України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 166-170.
4. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 576 с.
5. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ, 2011. 284 с.
6. Ішук Д. О. Адміністративно-правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021 404 с.
7. Мешерякова О. В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609-612.
8. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М., Дяченко О. В., Зуй В. В. Адміністративне право України: підручник. Харків: Право, 2004. 310 с.
9. Гарбузов В. В. Адміністративно-правовий статус підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 23 с.
10. Основи правознавства: навчальний посібник / С. В. Ківалов, М. О. Баймуратов, Л. Р. Біла, Ю. Є. Полянський, Є. В. Додін; за заг. ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. Київ: Знання. 2001. С.82-94.
11. Ківалов С. В. Адміністративне право України: підручник. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 896 с.
12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ, 2007. 368 с.
13. Миськів Л. І. Адміністративно-правові засади діяльності вищих навчальних закладів МВС України з питань морально-правового виховання курсантів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 200 с.
14. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія. Харків: Вид-во НУВС, 2005. 506 с.
15. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
16. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21. *Офіційний вісник України*. 2021. № 57. Ст. 3550.