

Ковальов С.В.

Департамент адміністративних послуг Маріупольської міської ради

СТАТУС ПРАЦІВНИКІВ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена визначенню поняття, сутності та особливостей статусу працівників антикорупційних органів України та обґрунтуванню практичних рекомендацій щодо удосконалення положень адміністративного законодавства. В статті розглянуто правовий аспект статусу працівників антикорупційних органів України, зокрема їх повноваження, компетенцію та принципи діяльності. Обґрунтовано практичні рекомендації щодо удосконалення положень адміністративного законодавства. Проведено комплексний аналіз поняття, сутності та особливостей статусу працівників антикорупційних органів України.

На основі дослідження виявлено перспективні напрямки вдосконалення статусу працівників антикорупційних органів України.

Ключові слова: корупція, антикорупційні органи, антикорупційне законодавство, антикорупційні механізми, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Вирішення завдань щодо запобігання та протидії корупції на різних рівнях і в різних сферах функціонування органів державної та місцевої влади є однією з найбільш актуальних соціальних проблем сучасності для багатьох країн світу, і в першу чергу – України. Так, питання, пов'язані з корупцією та визначенням шляхів її подолання, привертають все більшу стурбованість і увагу не лише теоретиків-дослідників та практиків, але насамперед працівників новостворених антикорупційних державних органів. Такими працівниками є військовослужбовці, державні службовці, особи начальницького складу, наймані робітники, статус яких не визначений повністю. Кожна з цих категорій має свої відмінності та спільні ознаки правового статусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних з корупцією, виникненням корупційних ризиків та напрацюванням механізму запобігання і протидії цьому явищу, приділяли увагу чимало вітчизняних науковців. Результати висвітлені у багатьох публікаціях таких авторів, як В. Авер'янов, В. Білоус, Ю. Битяк, В. Олефір,

І. Коліушко, І. Корж, Т. Кравченко, О. Кузьменко; Р. Мельник; О. Миколенко; І. Мазур, О. Новіков, М. Руденко, В. Сокуренько; А. Сиротін, Н. Сорокіна, О. Терещук, М. Тихомиров та ін.

Формулювання цілей статті. Виходячи з вищезазначеного, мета статті полягає у визна-

ченні поняття, сутності та особливостей статусу працівників антикорупційних органів України.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи правовий аспект статусу працівників антикорупційних органів України, спочатку необхідно встановити поняття «працівник» та «антикорупційний орган». Так, термін «працівник» встановлено Законами України «Про охорону праці» [1] (особа, яка працює на підприємстві, в організації, установі та виконує обов'язки або функції згідно з трудовим договором (контрактом)) та «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [2] (фізична особа, яка працює на підставі трудового договору на підприємстві, в установі, організації чи у фізичної особи, яка використовує найману працю), а також Податковим кодексом [3] (фізична особа, яка безпосередньо власною працею виконує трудову функцію згідно з укладеним з роботодавцем трудовим договором (контрактом) відповідно до закону). Отже, підсумовуючи вищевказане, працівником є фізична особа, яка працює на підприємстві, в організації, установі чи у фізичної особи, яка використовує найману працю, та виконує обов'язки або функції, зокрема трудову, згідно з трудовим договором (контрактом). Поняття «антикорупційний орган» в чинному українському законодавстві не розкрито. Є поняття «органи державної влади» (в Законі України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції

у підприємницькій діяльності» з огляду державного регулювання економіки, а не загальна дефініція), «державний орган» та «корупція», «антикорупційна експертиза» (в Законі України «Про запобігання корупції» [4]). Отже, на підставі вищезазначеної термінології можна сформулювати наступне поняття антикорупційного органу – це орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, які стосуються попередження, виявлення, припинення, розслідування, розкриття корупційних правопорушень, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю.

До антикорупційних органів України належать Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Національне антикорупційне бюро України; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Вищий антикорупційний суд України; Служба безпеки України; Державне бюро розслідувань; Національна поліція України. Отже, статус працівників цих державних органів має певні відмінності та окремі спільні ознаки.

Так, за статтею 10 «Правовий статус членів, працівників апарату та територіальних органів Національного агентства» Закону України «Про запобігання корупції» [4] члени Національного агентства з питань запобігання корупції є державними службовцями; працівниками апарату Національного агентства та його територіальних органів є державні службовці, а також інші працівники, які виконують допоміжні функції. Отже, в цьому агентстві працюють державні службовці, правовий статус яких головним чином визначається Законом України «Про державну службу» [5], а також наймані робітники, трудова діяльність яких визначається трудовим законодавством – Кодексом законів про працю України, законами про працю з питань суспільно-трудових відносин, іншими нормативно-правовими актами.

Аналогічно стаття 8 «Правовий статус працівників Національного агентства» Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [6] встановлює правовий статус своїх робітників.

Стаття 10 «Працівники Національного бюро» Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [7] визначає, що до працівників Національного бюро належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Національному бюро. Так, окрім державних службовців та найманих робітників, до складу працівників належать також особи начальницького складу. Такі особи займаються захистом безпеки працівників та учасників судочинства, входять до складу підрозділів швидкого реагування або виконують оперативно-технічну службу. Державні службовці, за Законом, займаються оперативно-розшуковою діяльністю, досудовим розслідуванням, маючи рівень старшого детектива або детектива.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура на правах самостійного структурного підрозділу входить до Генеральної прокуратури України. Стаття 14 «Кількісний склад та структура органів прокуратури» Закону України «Про прокуратуру» [8] показує, що в структурі органів прокуратури також встановлюються посади державних службовців та інших працівників. Статус прокурора встановлено Розділом III «Статус прокурора» відповідного Закону. Так, прокурорами органу прокуратури є: заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, заступник керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як підрозділу Генеральної прокуратури України, прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. До гарантій незалежності прокурора належать спеціальний порядок призначення та звільнення з посади, притягнення до відповідальності, здійснення процесуальних повноважень, захистом безпеки, прокурорським самоврядуванням тощо. Так, будь-який вплив на діяльність прокурора за межами повноважень відповідних посадових осіб, що встановлено чинним законодавством, є незаконним. Призначення прокурора на посаду є безстроковим, підстави та процедура звільнення з посади регулюються профільним законом. Про початок кримінального провадження стосовно прокурора негайно повідомляється Генеральний прокурор. Прокурор має право звернення з повідомленням про загрозу незалежності до Ради прокурорів України, яка зобов'язана невідкладно перевірити і розглянути звернення за його участю та вжити в межах повноважень необхідних заходів для усунення загрози. Існує несумісність обіймання посади прокурора з іншими посадами

на державній службі, в органах місцевого самоврядування, виборними державними посадами; прокурор не має права бути членом політичних партій, брати участь в подібних акціях. Прокурори мають право на активну та пасивну участь у прокурорському самоврядуванні, професійних спілках, громадських організаціях. Аналогічно відповідальності державного службовця, шкода, завдана незаконною діяльністю прокурора, відшкодовується державою, яка має право зворотньої вимоги до такого прокурора.

Законом України «Про Вищий антикорупційний суд України» [9] зазначаються особливості статусу суддів цього суду, які суперечать положенням статті 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [10]. До таких особливостей належить цілодобова охорона; інші особливості – забезпечення житлових умов судді, моніторинг доброчесності, підвищення рівня професійної компетентності, тим чи іншим чином вказані в профільному суддівському законі. Так, відповідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя має спеціальний статус. Суддею є громадянин України, призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Стаття 52 цього Закону вказує на те, що судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Перебування на суддівській посаді є безстроковим до досягнення граничного віку перебування на відповідній посаді, визначеній законом (65 років), окремо визначено підстави звільнення або припинення повноважень судді. Також існують стандартні вимоги щодо несумісності, у тому числі неможливість належати до політичних партій, професійних спілок, брати участь в політичних акціях тощо. Суддя має право брати участь у суддівському самоврядуванні, громадських об'єднаннях, національних або міжнародних асоціаціях та організаціях, що мають на меті захист інтересів суддів, судової влади, розвиток юридичної професії та науки. Питання етики суддів визначаються Кодексом суддівської етики, що затверджується з'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України.

Згідно Розділу III «Кадри Служби безпеки України» Закону України «Про Службу безпеки України» [11] кадри Служби безпеки України складають: співробітники-військовослужбовці, працівники, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовці строкової служби. Військовослужбовці Служби

безпеки України, яких притягнуто до відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення або кримінального правопорушення, підлягають звільненню зі служби. Умови і порядок виконання своїх обов'язків співробітниками-військовослужбовцями Служби безпеки України визначаються укладеним договором (контрактом). На них, а також на військовослужбовців строкової служби поширюється порядок проходження військової служби у Збройних Силах України, визначений законодавством, у тому числі й Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [12]. Трудові відносини працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, регулюються законодавством України про працю.

Законом «Про Державне бюро розслідувань» [13] в статті 14 надається інформація щодо правового статусу працівників бюро. Так, до працівників Державного бюро розслідувань належать особи рядового і начальницького складу, державні службовці, працівники, які уклали трудовий договір із Державним бюро розслідувань. Порядок присвоєння спеціальних звань начальницького складу Державного бюро розслідувань та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями і рангами державних службовців затверджується Кабінетом Міністрів України. Трудові відносини працівників Державного бюро розслідувань регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). За статтею 15, працівники Державного бюро розслідувань не мають права: 1) бути членами і брати участь у створенні чи діяльності політичних партій; 2) бути повіреними третіх осіб у справах Державного бюро розслідувань; 3) використовувати Державне бюро розслідувань, його працівників та майно у партійних, групових чи особистих інтересах. На працівників Державного бюро розслідувань поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені Законом України «Про запобігання корупції».

В Розділі III «Система поліції та статус поліцейських» Закону «Про Національну поліцію України» [14] окреслено правовий статус поліцейського. Так, стаття 17 «Поліцейський» встановлює, що поліцейським є громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції. Статтею 18 «Основні обов'язки поліцейського» передбачено, що поліцейський зобов'язаний: 1) неухильно дотримуватися положень Конституції України, законів

України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність поліції, та Присяги поліцейського; 2) професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва; 3) поважати і не порушувати права і свободи людини; 4) надавати невідкладну, зокрема домедичну і медичну, допомогу особам, які постраждали внаслідок правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в безпорадному стані або стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я; 5) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків; 6) інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливають його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді. Поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції. Стаття 19 «Види відповідальності поліцейських» визначається, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом. Держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень.

Усі державні службовці України використовують як базовий профільний Закон України «Про державну службу». Так, у Розділі II «Правовий статус державного службовця» стаття 7 «Основні права державного службовця» містить наступні положення: державний службовець має право на повагу до себе, чітке визначення посадових обов'язків, належні умови служби, належну оплату праці, соціальне забезпечення, відпустки, професійне навчання, кар'єру, участь у професійних спілках, політичних партіях та об'єднаннях громадян, захист своїх прав як пра-

цівника в адміністративному та судовому порядку, Стаття 8 «Основні обов'язки державного службовця» передбачає, що державний службовець зобов'язаний дотримуватись положень чинного законодавства, правил етичної поведінки, виконувати свої посадові обов'язки на належному рівні, використовувати державну мову в професійній діяльності. Стаття 9 «Підпорядкування державного службовця та виконання наказу (розпорядження), доручення» встановлює, що державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. Стаття 10 «Політична неупередженість» визначає, що державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права бути членом політичної партії та суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо займає посаду державної служби категорії «А» (обов'язок зупинення членства на час такої служби), обіймати посади в керівних органах політичної партії, у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях. Державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації. Стаття 11 «Захист права на державну службу» формулює процедуру встановлення фактів порушення прав або перешкоджання в професійній діяльності державного службовця в адміністративному порядку.

Правовий статус працівника регулюється виключно законами, зокрема, Конституцією України, Кодексом Законів про працю, іншими законами України. Важливими складовими КЗпП є положення, що регламентують правовий статус працівника, який є носієм трудових прав, отже, одним із основних суб'єктів трудових відносин. Умови набуття особою статусу працівника містяться у главі XIII КЗпП «Праця молоді» [15]. Ст. 188 КЗпП визначає чи не єдиною умовою укладення трудового договору – досягнення віку. Відповідно до ч. 1 цієї статті не допускається прийняття на роботу осіб молодше 16 років. Як виняток, за згодою одного з батьків або особи, що його замінює, можуть прийматися на роботу особи, які досягли 14 або 15 років. Також для підготовки молоді до продуктивної праці допуска-

ється прийняття на роботу учнів загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час по досягненні ними 14-річного віку за згодою одного з батьків або особи, що його замінює. Окремі питання визначено в цілому в усіх главах КзпП, але окремо ніяк не встановлюється правовий статус працівника. Це пов'язано як з віком самого Кодексу, який змінюється, але залишається рудиментом радянського законодавства навіть у модернізованому вигляді.

Висновки. При визначенні правового статусу працівників антикорупційних органів було розглянуто поняття «працівник», «антикорупційний орган». Останнього поняття в чинному законодавстві бракує – є лише поняття «органи державної влади» (Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності»), «державний орган», «корупція», «антикорупційна експертиза» (Закон України «Про запобігання корупції»). На основі цих дефініцій було сформульовано наступне поняття антикорупційного органу – це орган державної влади, в тому числі колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, які стосуються попередження, виявлення, припинення, розслідування, розкриття корупційних

правопорушень, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю. До антикорупційних органів України належить Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Національне антикорупційне бюро України; Спеціалізована антикорупційна прокуратура; Вищий антикорупційний суд України; Служба безпеки України; Державне бюро розслідувань; Національна поліція України. Правовий статус працівників антикорупційних органів визначається Конституцією України, Законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про Вищий антикорупційний суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Службу безпеки України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про Державне бюро розслідувань», «Про Національну поліцію України». Потрібно законодавчо встановити поняття «антикорупційний орган», також визначити перелік таких органів. У вищезгаданих законах необхідно не тільки чітко сформулювати особливості правового статусу працівників відповідних органів, але й привести у відповідність з іншими законами, щоб протиріччя не мали змоги впливати на діяльність цих органів.

Список літератури:

1. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. Голос України, 1992.
2. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 №1045-XIV. Голос України, 1999.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Голос України, 2010. № 229-230.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Голос України. 2014. № 206.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Голос України, 2015. № 250.
6. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. Голос України, 2015. № 233.
7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Голос України, 2014. № 206.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Голос України, 2014. № 206.
9. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. Голос України, 2018. № 107.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Голос України, 2016. № 132-133.
11. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII. Голос України. 1992.
12. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. Голос України. 1992.

13. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. Голос України, 2016. № 7.

14. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Голос України, 2015. № 141-142.

15. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР, 1971. № 50.

СТАТУС СОТРУДНИКОВ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Статья посвящена определению понятия, сущности и особенностей статуса сотрудников антикоррупционных органов Украины и обоснованию практических рекомендаций по совершенствованию положений административного законодательства. В статье рассмотрен правовой аспект статуса сотрудников антикоррупционных органов Украины, в частности их полномочия, компетенцию и принципы деятельности. Обоснованы практические рекомендации по совершенствованию положений административного законодательства. Проведен комплексный анализ понятия, сущности и особенностей статуса сотрудников антикоррупционных органов Украины.

На основании исследования выявлены перспективные направления совершенствования статуса сотрудников антикоррупционных органов Украины.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционные органы, антикоррупционное законодательство, антикоррупционные механизмы, зарубежный опыт.

THE STATUS OF ANTI-CORRUPTION BODIES' EMPLOYEES OF UKRAINE: LEGAL ASPECT

The article is devoted to the definition of the concept, essence and peculiarities of the status of employees of anti-corruption bodies of Ukraine and the substantiation of practical recommendations for improving the provisions of administrative legislation. The article deals with the legal aspect of the status of employees of anti-corruption bodies of Ukraine, in particular their powers, competence and principles of activity. Practical recommendations for improvement of the provisions of administrative legislation are substantiated. The complex analysis of the concept, essence and peculiarities of the status of anti-corruption bodies' employees of Ukraine is carried out.

Based on the research, the prospects for improving the status of employees of anti-corruption bodies of Ukraine were identified.

Key words: corruption, anti-corruption bodies, anti-corruption legislation, anti-corruption mechanisms, foreign experience.