ДО ПИТАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

ГРЕЧКО Олександр Віталійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

https://orcid.org/0009-0008-2461-8506

УДК 351.74(477)
DOI 10.32782/EP.2022.2.34

У статті наголошено на тому, що наявність чітко визначених компетенцій та повноважень у законодавстві є ключовою для протидії корупції.

Зазначено, що наявність чіткого розподілу ролей (повноважень і компетенцій) між суб'єктами протидії корупції, особливо між спеціалізованими антикорупційними органами, їх взаємодія з традиційними правоохоронними органами загального призначення сприяє ефективному прийняттю рішень.

Проаналізовано сутність терміну «компетенція», який поєднує в собі такі поняття, як «повноваження», «завдання» та «функції». Дана категорія характеризує зміст та обсяг прав та обов'язків того чи іншого суб'єкта протидії корупції у певній сфері суспільних відносин, на яку такий суб'єкт має вплив.

Наведено ключові підходи до тлумачення категорії «повноваження» з різних словників, у тому числі зарубіжних. Аналіз даних визначень дозволяє усвідомити, що категорія «повноваження» вказує на право або дозвіл вчинять певні дії, які можуть бути надані відповідно до закону.

На основі аналізу думок сучасних вчених у галузі адміністративного права зазначено, що найбільш об'єктивним підходом до визначення компетенції суб'єкта, яке використовується в сучасній теорії адміністративного права, є виокремлення в його структурі двох елементів: повноважень і функцій, вони ж визначають і предмет підзвітності суб'єкта, наділеного відповідною компетенцією.

Стверджується, що сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Неодмінним елементом компетенції є повноваження, які, з одного боку, є прямим вираженням наданого державою владування, а з іншого – специфічною ознакою носія відповідної компетенції.

Визначено, що компетенція державного органу - це сукупність установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою, а повноваження – це сукупність прав та обов'язків органу.

На основі наведених поглядів науковців та авторських тверджень запропоновано авторське бачення окремих напрямків удосконалення компетенції і повноважень суб'єктів протидії корупції в Україні.

Ключові слова: корупція, повноваження, компетенція, правоохоронна система, протидія корупції, удосконалення діяльності.

Постановка проблеми

Наявність чітко визначених компетенцій та повноважень у законодавстві є ключовою для протидії корупції. Антикорупційні органи, такі як НАЗК САП, повинні мати необхідні компетенції для розслідування високопосадовців, втім, у працях вітчизняних дослідників часто зазначається, що ці органи потребують більше незалежності та ресурсів. Як зазначає П. Корнієць, «дослі-

дження адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні як цілісного механізму не може відбуватись без визначення компетенції суб'єктів реалізації такої діяльності» [1, с. 153]. Дослідник стверджує, що «встановлення компетенції конкретного суб'єкта дає можливість проаналізувати його функціональне призначення, сформувати уявлення про його діяльність, зокрема з метою її оптимізації» [1, с. 153]. Так, розуміння компетенцій та повноважень суб'єктів відіграє важливу роль у протидії корупції в Україні. Це запобігає зловживанню владою та втраті довіри від громадськості.

Стан дослідження теми

У вітчизняній науковій думці окремим проблемним аспектам адміністративно-правових засад діяльності органів публічної служби приділялась увага різними науковцями. Зокрема, до цієї проблематики звертались О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Вац, В. Ю. Грітчіна, М. В. Джафарова, М. М. Дивак, О. Ю. Дрозд, Т. Є. Кагановська, Н. О. Максіменцева, Н. П. Матюхіна, Б. Б. Мельниченко, О. М. Музичук, Ю. В. Оніщик та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили проблемні питання новітнього змісту компетенції та повноважень суб'єктів протидії корупції в Україні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в тому, щоб визначити зміст компетенції та повноважень суб'єктів протидії корупції в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: визначити роль дослідження компетенції та повноважень суб'єктів управління у побудові стратегій протидії корупції та створенні відкритої та ефективної системи управління; розглянути підходи до розуміння категорії «компетенція» у вітчизняній довідниковій літературі та працях науковців у сфері права; проаналізувати сутність категорії «повноваження» у різних словниках та наукових дослідженнях; визначити співвідношення компетенції та повноважень суб'єктів протидії корупції; проаналізувати особливості реалізації повноважень Національним антикорупційним бюро України; навести шляхи удосконалення компетенції і повноважень суб'єктів протидії корупції.

Наукова новизна дослідження зводиться до новітнього для вітчизняної правової думки погляду автора на сутність досліджуваних категорій на основі аналізу зарубіжної довідникової літератури, а також аналізу особливостей реалізації повноважень окремими антикорупційними органами, наведенні власного бачення шляхів удосконалення компетенції і повноважень суб'єктів протидії корупції.

Виклад основного матеріалу

Наявність чіткого розподілу ролей (повноважень і компетенцій) між суб'єктами протидії корупції, особливо між спеціалізованими антикорупційними органами, їх взаємодія з традиційними правоохоронними органами загального призначення сприяє ефективному прийняттю рішень.

У свою чергу для суспільства чіткий розподіл повноважень, завдань і функцій між суб'єктами протидії корупції є важливим з огляду на те, що громадськість буде розуміти, які суб'єкти публічного адміністрування відповідають за ті чи інші сфери життя суспільства, що допомагатиме громадянам здійснювати контроль за діяльністю цих суб'єктів.

Так, чітке визначення компетенції та повноважень суб'єктів управління є ключовим елементом в будь-якій стратегії протидії корупції, сприяючи створенню відкритої та ефективної системи управління.

Для більш повного розуміння специфіки даної проблематики пропонуємо розглянути підходи до розуміння категорії «компетенція» у вітчизняній довідниковій літературі та працях науковців у сфері права.

Так, у Новому тлумачному словнику української мови вказується, що в етимологічному контексті слово «компетенція» означає «добру обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи, тощо» [2, с. 92].

Поруч із цим можемо навести позицію О. Ситника, який з приводу визначення та

конкретизації поняття «компетенція» відзначає, що ««поняття «компетенція» традиційно вживається у значенні «коло повноважень», «компетентність» пов'язують із обізнаністю, авторитетністю, кваліфікованістю» [3, с. 41].

С. Г. Серьогіна стверджує, що «визначення компетенції тільки як предметів відання є недостатнім, оскільки неможливо встановити компетенцію суб'єкта протидії корупції, не окресливши конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права й обов'язки, які іменуються повноваженнями» [4, с. 8].

С. В. Осауленко доходить висновку, що «компетенція суб'єкта протидії корупції – це сукупність установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою, а повноваження – це сукупність прав та обов'язків суб'єкта протидії корупції» [5, с. 12].

Відповідно до позиції О. Д. Лазора «компетенція – це сукупність встановлених в офіційній (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого державного органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності. Тобто дослідники також розглядають поняття «компетенція» у контексті повноважень органу» [6, с. 290].

Таким чином, термін «компетенція» у доктрині адміністративного права поєднує в собі такі поняття, як «повноваження», «завдання» та «функції». Дана категорія характеризує зміст та обсяг прав та обов'язків того чи іншого суб'єкта протидії корупції у певній сфері суспільних відносин, на яку такий суб'єкт має вплив.

Вважаємо, що для того, щоб з'ясувати сутність і роль повноважень суб'єктів протидії корупції в Україні, доречно спершу проаналізувати сутність даної категорії. У зв'язку з цим наводимо ключові підходи до тлумачення категорії «повноваження» з різних словників.

Так, Словник української мови (в 11 томах) тлумачить вибране нами слово як «право на здійснення якої-небудь діяльності; допущення до виконання якої-небудь роботи» [7, с. 684].

Окрім розуміння власне української категорії «повноваження» ми зробили спробу поринути глибше у вивчення даної проблематики і розглянути тлумачення англомовного аналогу «authority». Словник іншомовних слів українською мовою трактує його як «право, дозвіл, можливість виконувати яку-небудь дію; службове визначення влади особи, її право розпоряджатися ресурсами, здійснювати контроль тощо» [8, с. 40].

Водночас Словник Оксфордського університету тлумачить дане слово як «офіційний дозвіл на здатність виконувати конкретні дії або приймати рішення у визначених межах» [9].

Словник Меріам-Вебстер визначає категорію «authority» як «офіційне право чи дозвіл вчиняти конкретні дії, надане особі чи організації» [10].

Аналіз даних визначень дозволяє усвідомити, що категорія «повноваження» вказує на право або дозвіл вчиняти певні дії, які можуть бути надані відповідно до закону.

Аналізуючи думки інших сучасних вчених у галузі адміністративного права стосовно даної проблематики, ми дійшли до висновку про те, що у науковій думці при визначенні компетенції суб'єкта в його структурі виокремлюються два елементи: повноваження і функції, які визначають предмет підзвітності суб'єкта, наділеного відповідною компетенцією.

Зауважимо, що відповідно до указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98 повноваження органу виконавчої влади роз'яснюються як закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (зокрема, обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто так звані юрисдикційні обов'язки) [11].

Також, у даному нормативно-правовому акті встановлено, що для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповід-

но до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція», а центральне місце і переважну частину повноважень будь-якого органу виконавчої влади складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані [11].

Характеризуючи компетенцію суб'єктів протидії корупції, О. Е. Кутафін і К. Ф. Шеремет зазначали, що «вона є правовим засобом (формою) розподілу діяльності щодо протидії корупційним правопорушенням. Наділення певного кола суб'єктів протидії корупції компетенцією в сфері здійснення правоохоронної діяльності є проявом державно-владних можливостей щодо керування певними суспільними процесами. Чим точніше та більш чітко визначена компетенція відповідних суб'єктів, тим ефективніше використовуються правові, організаційні й інші засоби для забезпечення правопорядку і захисту прав фізичних і юридичних осіб» [12, с. 320].

Водночас компетенція у сучасному розумінні є багатоплановим феноменом, який тісно переплітається з глобальним світосприйняттям, формуванням принципово нових компетенцій, які у своїй сукупності формують образ «фахівця майбутнього» та «послуг майбутнього». Так, як переконані I. Ratinen, L. Linnanen, F. Pomponi, компетентність системного мислення є однією з ключових компетенцій сталого розвитку, щоб зробити майбутнє більш стійким, зосереджуючись на здатності людей аналізувати проблеми сталого розвитку в різних секторах і масштабах. Інші компетенції для розвитку системного мислення – це компетентність мислення про майбутнє, компетентність цінностей і критичного мислення, компетентність, орієнтована на дію, і компетентність у співпраці [13, с. 12].

M. Brinkmann, аналізуючи феномен політичної компетентності, зазначає, що проста ймовірність того, що ви приймете морально правильне рішення (надійність), відрізняється від вашої здатності вміло приймати рішення (компетентність). Емпіричні та нормативні звіти зосереджені насамперед на надійності, але компетентність є важливішою, якщо ми серйозно ставимося до центральних нормативних зобов'язань. По-друге, компетенція, якою ви володієте самостійно (безпосередня компетенція), відрізняється від компетенції, яку ви маєте, роблячи внесок у діяльність будь-якої організації [14, с. 163].

Тому вбачається доцільною в цьому контексті думка В. Б. Авер'янова про те, що «компетенція суб'єктів протидії корупції – це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних (так званих «компетенційних» або статутних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто правоохоронних й антикорупційних повноважень» [15].

З огляду на це можемо зробити проміжний висновок, що компетенція суб'єктів протидії корупції є явищем значно ширшим, ніж їх повноваження, адже включає не тільки права і обов'язки цих суб'єктів, але і предмет відання, юридичне закріплення їхнього призначення, завдань та функцій. Тобто повноваження разом із компетенцією складають правовий статус суб'єкта протидії корупції.

Задля більш деталізованого розгляду повноважень суб'єктів протидії корупції в Україні пропонуємо звернутися до конкретного прикладу реалізації своїх повноважень Національним антикорупційним бюро України як одним із ключових спеціалізованих суб'єктів протидії корупції.

Так, В. Макарчук на основі аналізу Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», зокрема в частині повноважень НАБУ, зазначає, що вони поділяються на: оперативно-розшукові; досудового розслідування; інформаційно-аналітичні; взаємодії, співробітництва та співпраці з іншими суб'єктами; захист майнових інтересів держави у зв'язку з виявленням, припиненням, розслідуванням і розкриттям корупційних правопорушень; забезпечення безпеки працівників НАБУ та інших визначених законом осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві [16, с. 48].

Р. В. Гречанюк стверджує, що детективи НАБУ здійснюють свої ключові повноваження щодо: 1) оперативно-розшукової діяльності; 2) досудового розслідування; 3) запобігання правопорушенням [17, с. 45].

Надання суб'єктам протидії корупції конкретних компетенцій і повноважень має вирішальний вплив на ефективність протидії корупції в Україні. Чітко визначені повноваження, незалежність антикорупційних органів, активна участь громадян та прозорість урядових процесів є важливими складовими протидії корупції. Однак задля досягнення ще більшої ефективності необхідно постійно вдосконалювати законодавство, забезпечувати ресурсами антикорупційні органи та підтримувати громадянську участь у процесі прийняття рішень.

Проаналізувавши усі тези твердження і наукові погляди, представлені у цьому підрозділі, можемо запропонувати наше авторське бачення того, яким чином можливо удосконалити компетенції і повноваження суб'єктів протидії корупції.

Одним із перших елементів запропонованого нами удосконалення має стати підвищення кваліфікації співробітників вітчизняних правоохоронних та антикорупційних органів, що є суб'єктами протидії корупції. Зокрема, це може бути реалізовано внаслідок запровадження системи постійного підвищення кваліфікації для працівників антикорупційних органів, правоохоронців і суддів. Особливо корисним у даному контексті буде забезпечення доступу вказаних співробітників до міжнародних програм, тренінгів, вебінарів, симпозіумів, форумів з антикорупційної проблематики.

Водночас ми рішуче підтримуємо реалізацію дієвих реформ в ході забезпечення суб'єктів протидії корупції усіма необхідними для їх ефективної діяльності ресурсами. Зокрема, мова йде про збільшення фінансування антикорупційних органів задля ефективного досудового розслідування корупційних правопорушень. Також це стосується забезпечення належної кількості кваліфікованих працівників антикорупційних органів та використання ними у безпосередній діяльності сучасних технологій.

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти до висновку, що наявність чітко визначених компетенцій та повноважень у законодавстві є ключовою для протидії корупції.

Зазначено, що наявність чіткого розподілу ролей (повноважень і компетенцій) між суб'єктами протидії корупції, особливо між спеціалізованими антикорупційними органами, їх взаємодія з традиційними правоохоронними органами загального призначення сприяє ефективному прийняттю рішень.

Проаналізовано сутність терміну «компетенція», який поєднує в собі такі поняття, як «повноваження», «завдання» та «функції». Дана категорія характеризує зміст та обсяг прав та обов'язків того чи іншого суб'єкта протидії корупції у певній сфері суспільних відносин, на яку такий суб'єкт має вплив.

Наведено ключові підходи до тлумачення категорії «повноваження» з різних словників, у тому числі зарубіжних. Аналіз даних визначень дозволяє усвідомити, що категорія «повноваження» вказує на право або дозвіл вчиняти певні дії, які можуть бути надані відповідно до закону.

На основі аналізу думок сучасних вчених у галузі адміністративного права зазначено, що найбільш об'єктивним підходом до визначення компетенції суб'єкта, яке використовується в сучасній теорії адміністративного права, є виокремлення в його структурі двох елементів: повноважень і функцій, вони ж визначають і предмет підзвітності суб'єкта, наділеного відповідною компетенцією.

Стверджується, що сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Неодмінним елементом компетенції є повноваження, які, з одного боку, є прямим вираженням наданого державою владування, а з іншого – специфічною ознакою носія відповідної компетенції.

Визначено, що компетенція державного органу – це сукупність установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою, а повноваження – це сукупність прав та обов'язків органу.

На основі наведених поглядів науковців та авторських тверджень запропоновано авторське бачення окремих напрямків удосконалення компетенції і повноважень суб'єктів протидії корупції в Україні.

Література

1. Корнієць П. Ю. Компетенція суб'єктів запобігання і протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України: функціональний зміст та перспективи вирішення проблем правового регулювання. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. С. 150-156.

2. Яременко В. В., Сліпушко О. М. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. Київ: Видавництво «АКОНІТ», 2006. Т. 1. 926 с.

3. Ситник О. П. Професійна компетентність чиновника. *Управління державою*. 2006. № 14. С. 2-9.

4. Серьогіна С. Г. Компетенція правоохоронного органу: теоретично-правові засади : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1998. 18 с.

5. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2020. 17 с.

6. Лазор О. Компетенція та посадові обов'язки державних службовців: поняття, терміни, визначення : навч. посіб. 2-е вид., переробл. і доп. Київ : Дакор, 2016. 352 с.

7. Словник української мови: в 11 томах. Київ : Наукова думка, 1975. Том 6. 684 с.

8. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії АН Української РСР, 1974. 865 с.

9. Oxford Learner's Dictionaries: «authority». Oxford University Press.

10. Authority // Merriam-Webster dictionary : сайт. URL: https://www.merriam-webster.com/dictionary/of%20authority.

11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98.

12. Кутафін Е., Шеремет К. Ф. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар. Харків, 2020. 1008 с.

13. Ratinen I., Linnanen L., Pomponi F. Exploring Systems Thinking Competence of Finns in Fostering Sustainable Transformation. *World*. 2022. № 3 (2). pp. 287-298.

14. Brinkmann M. The Concept of Political Competence. *Critical Review*. 2018. № 30 (3-4). pp. 163-193.

15. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. 584 с.

16. Макарчук В. В. Основні функції Національного антикорупційного бюро України як суб'єкта формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони держави // Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, припинення та превенції корупційних проявів: матеріали постійно діючого науково-практичного семінару (м. Львів, 28 травня 2021 року. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 96 с.

17. Гречанюк Р. В. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: Порівняльний аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41–48.

THE ISSUE OF THE COMPETENCE AND AUTHORITIES OF THE ENTITIES OF ANTI-CORRUPTION IN UKRAINE

The article emphasizes that the presence of clearly defined competences and powers in legislation is key to combating corruption.

It is noted that the presence of a clear division of roles (powers and competencies) between anti-corruption entities, especially between specialized anti-corruption bodies, their interaction with traditional law enforcement bodies of general purpose contributes to effective decision-making.

The essence of the term «competence», which combines such concepts as «powers», «tasks» and «functions», is analyzed. This category characterizes the content and scope

of the rights and obligations of one or another anti-corruption subject in a certain sphere of social relations over which such a subject has influence.

Key approaches to the interpretation of the category «authority» from various dictionaries, including foreign ones, are presented. An analysis of these definitions allows us to realize that the category «authority» indicates the right or permission to perform certain actions that can be provided in accordance with the law.

Based on the analysis of the opinions of modern scientists in the field of administrative law, it is indicated that the most objective approach to determining the subject's competence, which is used in the modern theory of administrative law, is the separation of two elements in its structure: powers and functions, which also determine the subject accountability of the entity endowed with the relevant competence.

It is claimed that the body's sphere of activity should be reflected in its competence and be legally justified. An indispensable element of competence is authority, which, on the one hand, is a direct expression of the power granted by the state, and on the other hand, is a specific feature of the bearer of the corresponding competence.

It was determined that the competence of a state body is a set of powers established by law to perform the functions and tasks assigned to it by the state, and the powers are a set of rights and duties of the body.

On the basis of the cited views of scientists and the author's statements, the author's vision of certain directions for improving the competence and powers of the subjects of anti-corruption in Ukraine is proposed.

Key words: corruption, subjects of countermeasures, tasks and functions, anti-corruption bodies, countermeasures against corruption, legislative support.