


АЛІНА ВОЛОДИМИРІВНА СТЕБЛЯНКО,

Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
кафедра адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки (аспірант);

 <https://orcid.org/0000-0002-5080-0490>,
e-mail: a.steblianko@yur.sumdu.edu.ua

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
ЯК СУБ'ЄКТІВ ВЗАЄМОДІЇ З ФІНАНСОВИМИ УСТАНОВАМИ У СФЕРІ
ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ¹**

Розглянуто адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, які є суб'єктами взаємодії з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів. Доведено необхідність виокремлення лише таких елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, як мета, завдання, функції, компетенція, повноваження, юридична відповідальність і організаційно-структурна побудова. Визначено місце та роль названих суб'єктів у сфері протидії легалізації злочинних доходів.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, взаємодія, легалізація злочинних доходів, правоохоронні органи, фінансові установи.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Легалізація злочинних доходів є досить поширеним явищем, яке негативно впливає на функціонування фінансової системи України. При цьому саме правоохоронні органи уповноважені протидіяти проявам відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом. Однак боротьба із цим явищем вимагає не лише ефективної діяльності правоохоронних органів, а й налагодженої взаємодії з іншими суб'єктами, зокрема з фінансовими установами. У зв'язку з цим виникає об'єктивна необхідність у з'ясуванні місця та ролі правоохоронних органів у протидії легалізації злочинних доходів шляхом аналізу елементів їх адміністративно-правового статусу, що в подальшому сприятиме його удосконаленню, а також покращенню ефективності та результативності діяльності правоохоронних органів у вказаній сфері.

Стан дослідження проблеми

Окремі аспекти адміністративно-правового статусу правоохоронних органів досліджували такі науковці, як А. Г. Нікуліна, Т. А. Плугатар, О. М. Резнік, А. В. Юсупов та ін. Однак в

одних дослідженнях розглядаються лише зміст і структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, в інших – адміністративно-правовий статус правоохоронних органів у сфері, відмінній від сфери нашого дослідження.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення поняття адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів взаємодії з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів, а також виокремлення його елементів. Завданнями, спрямованими на досягнення вказаної мети, є: визначення правоохоронних органів, які уповноважені взаємодіяти з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів; виокремлення та характеристика елементів їх адміністративно-правового статусу.

Наукова новизна дослідження полягає у визначенні місця та ролі правоохоронних органів, які взаємодіють з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів.

Виклад основного матеріалу

З метою забезпечення повноти й усебічності розгляду зазначеного питання вважаємо за необхідне розпочати зі з'ясування змісту таких категорій, як статус, правовий статус,

¹ Виконано в рамках проекту «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (№ 118u003575).

адміністративно-правовий статус, а також виокремлення елементів останнього. Так, у тлумачному словнику сучасної української мови наявне таке визначення статусу – правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій [1, с. 1387]. Воно дає можливість визначити місце певного суб'єкта в суспільних відносинах стосовно інших суб'єктів.

У межах нашого дослідження найбільш точним є визначення правового статусу, запропоноване А. Г. Нікуліною, – це комплексна категорія з чіткою структурою, яка регулює взаємовідносини суб'єктів між собою, встановлюючи принципи та характер взаємодії суб'єктів суспільних відносин, визначає місце кожного суб'єкта шляхом регулювання його гарантій, прав та обов'язків, встановлює ступінь взаємодії між державою, суспільством та певною особою, забезпечуючи таким чином життєдіяльність соціального середовища в цілому [2, с. 76].

Стосовно поняття «адміністративно-правовий статус» позначимо, що воно є вужчим за попередньо розглянуте, оскільки правовий статус охоплює безпосередньо адміністративно-правовий і конституційно-правовий статуси. В юридичній науковій літературі можна знайти визначення вказаного поняття з позицій класичного, вузького та широкого підходів. Однак ми підтримуємо позицію тих науковців, які вдаються до широкого підходу під час тлумачення адміністративно-правового статусу, оскільки лише сукупність усіх його елементів дозволить повною мірою визначити роль і місце суб'єкта права в певних відносинах.

На думку О. А. Гусар, адміністративно-правовий статус – це системна сукупність адміністративно-правових властивостей суб'єкта права. Такими властивостями є детерміновані нормами адміністративного права: 1) компетенція суб'єкта; 2) порядок його утворення та набрання юридичних ознак; 3) назва; 4) місце дислокації; 5) структура; 6) цілі функціонування; 7) відповідальність [3, с. 116]. Наведене визначення повною мірою розкриває структуру адміністративно-правового статусу, однак, на нашу думку, віднесення назви та місця дислокації до елементів такого статусу є не доцільним. Враховуючи, що адміністративно-правовий статус указує на місце (становище) певного суб'єкта в системі суб'єктів адміністративного права, залишається не зрозумілим, яким чином назва та місце дислокації впливають на місце суб'єкта в такій системі. Однак ми не заперечуємо той факт, що в певних ви-

падках саме назва та місце дислокації повинні бути віднесені до структурних елементів адміністративно-правового статусу, зокрема у випадках, коли йдеться про військове формування. У всіх інших випадках інформація про назву та місце дислокації має другорядне значення.

Не менш важливе значення для розгляду досліджуваного питання має визначення структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів взаємодії. Саме структура характеризує елементи чогонебудь, поєднані системним зв'язком. Аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що права й обов'язки є невід'ємними структурними елементами означеного статусу. Що стосується інших елементів, то сьогодні не існує єдиного підходу до структури адміністративно-правового статусу. Виокремлення елементів залежить, перш за все, від виду суб'єкта адміністративного права і лише частково дозволяє сформулювати суб'єктивне бачення автора щодо елементів адміністративно-правового статусу певного суб'єкта.

Переходячи безпосередньо до структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, зауважимо, що ми будемо розглядати не окремий правоохоронний орган, а правоохоронні органи взагалі. Це пояснюється тим, що структура адміністративно-правового статусу того чи іншого правоохоронного органу, як правило, є похідною від структури адміністративно-правового статусу правоохоронних органів у цілому.

В адміністративно-правовій науці сформувалося два основних підходи до визначення структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів: простий перелік елементів; об'єднання елементів у певні блоки. Не маючи на меті детально розглянути адміністративно-правовий статус кожного правоохоронного органу, що взаємодіє з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів, пропонуємо взяти за основу структурні елементи адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, запропоновані В. А. Юсуповим (цільове призначення, а саме мета, завдання, функції; сукупність прав та обов'язків, повноваження; організаційно-правове забезпечення), [4, с. 138], але з деякими доповненнями й уточненнями. Вважаємо, що структурними елементами адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які відображають їх роль і місце у протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, є: 1) мета, завдання та функції; 2) компетенція та повноваження;

3) юридична відповідальність; 4) організаційно-структурна побудова.

Сьогодні лише деякі правоохоронні органи України уповноважені протидіяти легалізації злочинних доходів і взаємодіяти з фінансовими установами. Тому перш ніж перейти до характеристики вказаних елементів, з'ясуємо перелік таких органів. Виходячи з того, які правоохоронні органи мають право здійснювати досудове розслідування фактів легалізації злочинних доходів і предикативних злочинів, а також з аналізу нормативно-правових актів, що становлять правові засади взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів, такими правоохоронними органами є Національне антикорупційне бюро України, органи Служби безпеки, Національної поліції та прокуратури, Державне бюро розслідувань, підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України.

Одним з елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, що взаємодіють із фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів, є мета, оскільки вона обумовлена необхідністю здійснювати функції держави (у нашому випадку – правоохоронну функцію). Завдання – це більш конкретне вираження мети суб'єкта, те, що вимагає виконання, вирішення, чого необхідно досягти в результаті діяльності. За допомогою вирішення завдань досягається мета існування органу [5, с. 227]. Тобто, мета і завдання є взаємопов'язаними категоріями.

Не менш важливе значення має такий елемент адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, як функції. Під ними розуміються визначені відповідними нормами адміністративного права основні напрямки діяльності правоохоронних органів, які обумовлені поставленою метою і вирішуються в адміністративно-правовій сфері завданнями [6, с. 27].

Зауважимо, що в законах України, які регулюють адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, мета їх діяльності не визначена, тому спробуємо її сформулювати самостійно, виходячи з аналізу відповідних нормативно-правових актів. Так, метою діяльності таких правоохоронних органів, як Національне антикорупційне бюро України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Державне бюро розслідувань, підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України, є забезпечення досудового розслідування злочинів у сфері протидії легалізації злочинних доходів шляхом протидії злочинності, а також захист економічних інтересів

держави. Суттєво відрізняється мета діяльності органів прокуратури, адже вони не здійснюють досудового розслідування, а тому не протидіють злочинності. Отже, метою діяльності прокуратури є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Для досягнення мети діяльності необхідно вирішити завдання, поставлені перед правоохоронними органами. При цьому від того, наскільки ефективно правоохоронні органи будуть їх вирішувати, залежатиме результат їх діяльності. На відміну від мети, завдання правоохоронних органів (за винятком органів прокуратури) чітко визначені законодавством. Однак ми розглянемо лише ті, які сприяють досягненню мети. Поряд з цим зазначимо, що функції правоохоронних органів обумовлені їх завданнями, тобто є похідними від них. Отже, враховуючи виокремлені завдання, визначимо функції правоохоронних органів, які взаємодіють з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів.

Так, основним завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці¹. Функції законодавством не закріплені. Однак, як вважає Р.Гречанюк, вказаний правоохоронний орган виконує такі функції: 1) оперативно-розшукову; 2) досудового розслідування; 3) превентивну [7, с. 43–44].

Державне бюро розслідувань вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, що вчиняються високопосадовцями, суддями, працівниками правоохоронних органів, службовими особами Національного антикорупційного бюро України, керівником або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, за винятком випадків, коли злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України². Викладене свідчить про певне дублювання завдань обох правоохоронних органів. Однак відмінність у тому, що Національне антикорупційне бюро розслідує виключно корупційні злочини, а Державне бюро розслідувань – всі

¹ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : ред. від 28.08.2018.

² Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII : ред. від 22.05.2019.

кримінальні правопорушення, в тому числі корупційні, які не підслідні Національному антикорупційному бюро України. Тобто тут може йтися про предикатні злочини (ті, які передують легалізації злочинних доходів). При цьому очевидно, що Державне бюро розслідувань здійснює аналогічні функції, що й Національне антикорупційне бюро України.

Протидія корупції є також одним з основних завдань податкової міліції. Крім того, підрозділи податкової міліції запобігають кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, здійснюють їх розкриття та розслідування. З метою реалізації цих завдань підрозділи податкової міліції виконують оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції¹.

Організовану злочинність, відмивання доходів, отриманих від корупційних діянь (корупцію), попереджає, виявляє, припиняє та розкриває Служба безпеки України, про що свідчить ст. 2 Закону України «Про службу безпеки України»². Однак у Законі не визначені функції цього органу. Якщо взяти за основу підхід О. М. Резніка [8, с. 155–156], то функціями Служби безпеки України, які стосуються досліджуваної нами сфери, є: контррозвідувальний захист економіки держави; боротьба з корупцією, організованою злочинністю; здійснення досудового розслідування за фактами підслідних їй кримінальних правопорушень.

Одним із завдань Національної поліції України є протидія злочинності³, зокрема у сфері протидії легалізації злочинних доходів. До 2 вересня 2019 р. функції запобігання легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також взаємодії з іншими органами й установами у вирішенні питань боротьби зі злочинністю здійснював Департамент захисту економіки Національної поліції України, однак наразі він ліквідований, а питання перерозподілу його функцій залишається невирішеним.

Щодо завдань органів прокуратури України зауважимо, що їх виконують органи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка входить до складу Генеральної прокуратури України на правах самостійного структурного підрозділу. Функції прокуратури закріплені у

ст. 2 Закону, який регулює адміністративно-правовий статус цього органу.⁴

Такі елементи, як компетенція та повноваження, є найбільш дискусійними у зв'язку з відсутністю однозначного розуміння їх змісту. Однак очевидно, що компетенція становить сферу діяльності певного правоохоронного органу, а повноваження – сукупність прав і обов'язків правоохоронного органу, наданих законодавством для виконання покладених на нього функцій у межах компетенції [8, с. 141].

Правоохоронні органи України як суб'єкти взаємодії з фінансовими установами наділені компетенцією у сфері протидії легалізації злочинних доходів. Для цього правоохоронним органам законодавством надано низку повноважень. Зокрема, Національне антикорупційне бюро України має право отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств і організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків вказаного правоохоронного органу⁵, що свідчить про наявність інформаційної взаємодії між зазначеними суб'єктами в досліджуваній сфері. Таким правом володіє також Служба безпеки України. Аналіз законів, що регулюють адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, дає підстави стверджувати про наявність повноважень на здійснення ними оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування з метою протидії легалізації злочинних доходів.

Крім прав, які можуть реалізовуватися правоохоронними органами як суб'єктами взаємодії з фінансовими установами у сфері протидії легалізації злочинних доходів, на такі органи покладаються відповідні обов'язки. Наприклад, одним з обов'язків Національного антикорупційного бюро України закон визначає взаємодію з іншими суб'єктами⁶. Здійснення досудового розслідування законодавство визначає обов'язком Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань та податкової міліції.

Відносно зазначених правоохоронних органів повноваження прокуратури зводяться до організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно

¹ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI : ред. від 01.07.2019.

² Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII : ред. від 03.07.2019.

³ Про Національну поліцію України : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 01.01.2019.

⁴ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII : ред. від 25.09.2019.

⁵ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII : ред. від 28.08.2018.

⁶ Там само.

до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними й іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку¹.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу правоохоронних органів є юридична відповідальність. Її виокремлення у структурі адміністративно-правового статусу правоохоронних органів обумовлене тим, що юридична відповідальність є необхідним правовим засобом забезпечення належного виконання обов'язків правоохоронного органу [8, с. 144]. Так, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що його працівники несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність. Також ця норма стосується працівників інших правоохоронних органів.

Організаційно-структурна побудова правоохоронного органу може бути визначена шляхом встановлення схеми організаційного підпорядкування структурних одиниць, схеми розподілу завдань і функцій кожного структурного підрозділу, а також порядку взаємодії між структурними підрозділами та з іншими правоохоронними органами [9, с. 18]. Саме структурні підрозділи (департаменти, відділи, управління тощо) сприяють ефективному здійсненню завдань і функцій конкретного правоохоронного органу, зокрема у сфері протидії легалізації злочинних доходів, що зумовлює віднесення організаційно-структурної побудови до елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів.

Список бібліографічних посилань

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
2. Нікуліна А. Г. Адміністративно-правовий статус органів досудового розслідування Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 241 с.
3. Гусар О. А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116–123.
4. Юсупов В. А. Структура адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 4/2. С. 136–140.
5. Крамник А. Н. Курс административного права Республики Беларусь. Мн. : Тесей, 2002. 606 с.
6. Клековкина А. В. Административно-правовой статус органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный пожарный надзор. *Вестник Пермского университета*. 2015. Вип. 1 (27). С. 23–30.
7. Гречанюк Р. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41–48.
8. Резнік О. М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

Наприклад, на рівні Центрального управління Служби безпеки України варто звернути увагу на Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, яке протидіє легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, а також у взаємодії з іншими органами здійснює оперативно-розшукові заходи із забезпечення розслідування кримінальних справ про злочини, вчинені в організованих формах.

Висновки

Місце та роль правоохоронних органів у системі протидії легалізації злочинних доходів визначається їх адміністративно-правовим статусом. Під адміністративно-правовим статусом суб'єктів, які взаємодіють у сфері протидії легалізації злочинних доходів, варто розуміти сукупність закріплених у нормативно-правових актах мети, завдань, функцій, компетенції, повноважень, юридичної відповідальності й організаційно-структурної побудови, які визначають роль і місце суб'єкта в системі протидії легалізації злочинних доходів, а також вказують на порядок взаємодії з іншими суб'єктами. При цьому правоохоронні органи як суб'єкти взаємодії з фінансовими установами здійснюють безпосередні заходи із забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень (за винятком органів прокуратури), а фінансові установи забезпечують доступ до інформації правоохоронними органами з метою високої ефективності та результативності їх взаємодії.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : ред. від 21.02.2019.

9. Плугатар Т. А. Зміст та структура адміністративно-правового статусу правоохоронного органу. *Наука і правоохорона*. 2015. № 3 (29). С. 12–19.

Надійшла до редколегії 27.09.2019

СТЕБЛЯНКО А. В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК СУБЪЕКТОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ФИНАНСОВЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ПРЕСТУПНЫХ ДОХОДОВ

Рассмотрен административно-правовой статус правоохранительных органов, которые являются субъектами взаимодействия с финансовыми учреждениями в сфере противодействия легализации преступных доходов. Доказана необходимость выделения только таких элементов административно-правового статуса правоохранительных органов, как цель, задачи, функции, компетенция, полномочия, юридическая ответственность и организационно-структурное строение. Определено место и роль названных субъектов в сфере противодействия легализации преступных доходов.

Ключевые слова: административно-правовой статус, взаимодействие, легализация преступных доходов, правоохранительные органы, финансовые учреждения.

STEBLIANKO A. V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES AS SUBJECTS OF INTERACTION WITH FINANCIAL INSTITUTIONS IN THE SPHERE OF COMBATING THE LEGALIZATION OF CRIMINAL PROCEEDS

The author has studied administrative and legal status of law enforcement agencies, which are the subjects of interaction with financial institutions in the field of combating the legalization of criminal proceeds. The contents of such categories as status, legal status, administrative and legal status have been clarified. Based on the analysis of the scientific literature, the author has determined that the rights and responsibilities are integral structural elements of the administrative and legal status. It has been noted that two main approaches to determining the structural elements of the administrative and legal status of law enforcement agencies were formed in administrative law science.

The author has provided the list of law enforcement agencies that are empowered to counter the legalization of criminal proceeds and are subjects of interaction with financial institutions. Such agencies are the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the agencies of the Security Service, the National Police and Prosecutor's Office, the State Bureau of Investigation, the tax police units of the State Fiscal Service of Ukraine. The necessity to distinguish only such elements of the administrative and legal status of law enforcement agencies as the purpose, tasks, functions, competence, powers, legal responsibility, as well as organizational structure has been proved.

The purpose of the activity of law enforcement agencies in this field has been formulated. Only those tasks and functions of law enforcement agencies that contribute to the achievement of the stated purpose have been considered. It has been emphasized that the competence is the sphere of activity of a certain law enforcement agency, and the authority is the totality of the rights and duties of that agency, granted by the legislation to perform the assigned functions within the competence. It has been established that the employees of the designated law enforcement agencies have disciplinary, civil, administrative and criminal liability. It has been stated that structural units facilitate the implementation of the tasks and functions of a specific law enforcement agency. The author has provided the definition of the administrative and legal status of the subjects that cooperate in the sphere of combating the legalization of criminal proceeds. The place and role of the indicated subjects in the sphere of combating the legalization of criminal proceeds have been determined.

Key words: administrative and legal status, interaction, legalization of criminal proceeds, law enforcement agencies, financial institutions.